

396  
2Ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES  
"ARAGÓN"**

**LA APLICACIÓN ILÍGITIMA DE LA LEY  
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE  
LOS SERVIDORES PÚBLICOS A LOS  
PRESTADORES DE SERVICIOS  
PROFESIONALES**

**FALLA DE ORIGEN**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A:**  
**DIANA ERICA SANDOVAL GONZALEZ**



ENEP

ARAGON

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**EDO. DE MÉXICO**

**1996**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**LE AGRADEZCO**

**A DIOS Y A MIS PADRES  
POR LA VIDA**

**A MI MEXICO POR BRINDARME  
SU UNIVERSIDAD**

**A LOS MAESTROS POR  
SUS ENSEÑANZAS**

**A MI ASESOR Y SINODALES  
POR SUS APORTACIONES**

**Y  
A TODOS MIS SERES QUERIDOS  
POR SU APOYO**

## **I N D I C E**

<b>Introducción.....</b>	<b>I</b>
--------------------------	----------

### **CAPITULO PRIMERO**

#### **ANTECEDENTES**

<b>1. Constitución de 1857.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Constitución de 1917.....</b>	<b>10</b>
<b>3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1939.....</b>	<b>12</b>
<b>4. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1979....</b>	<b>15</b>
<b>5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.....</b>	<b>16</b>

### **CAPITULO SEGUNDO**

#### **RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

<b>1. Juicio Político.....</b>	<b>21</b>
<b>2. Responsabilidad Civil.....</b>	<b>26</b>
<b>3. Responsabilidad Penal.....</b>	<b>29</b>
<b>3.1 Declaración de procedencia.....</b>	<b>38</b>
<b>4. Responsabilidad Administrativa.....</b>	<b>42</b>

### **CAPITULO TERCERO**

#### **CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES**

1. Concepto Etimológico y Jurídico.....	67
2. Naturaleza Jurídica.....	70
3. Elementos del Contrato.....	71
4. Responsabilidad Civil.....	75
5. Diferencias con la Relación Laboral.....	78

### **CAPITULO CUARTO**

#### **APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

1. Artículo 108 de la Constitución de 1917 y el Artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	96
2. Conceptos Etimológicos y Jurídicos de:	
2.1 Comisión pública.....	102
2.2 Cargo público.....	103
2.3 Empleado público.....	104
2.4 Función pública.....	106
2.5 Funcionario público.....	106
2.6 Servidor público.....	109
3. La aplicación ilegítima de la ley en mención a los prestadores de servicios profesionales.....	128
Conclusiones .....	138
Bibliografía .....	144
Anexos.....	149

## INTRODUCCION

Dentro de la carrera de Licenciado en Derecho en la asignatura de Derecho Administrativo, la materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha sido poco tratada por los doctrinarios, lo que ha dado como consecuencia que existan muchas lagunas.

Sin embargo, actualmente existe un mayor número de servidores públicos sancionados en virtud de este tipo de responsabilidad, sin que previamente se haya analizado el tipo de relación que guardan estos sujetos con el Estado.

Ello a consecuencia de que el artículo 108 de la Constitución, así como el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se limitan a mencionar que pueden ser sujetos de responsabilidad todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o coación en el servicio público.

Por tal motivo se ha considerado oportuno elaborar el trabajo de investigación documental sobre el tema de La Aplicación Ilegítima de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a los Prestadores de Servicios Profesionales.

Para efecto de desarrollar la investigación correspondiente la hemos dividido en cuatro apartados: En el primero abordaremos el contexto histórico-legislativo sobre la responsabilidad de los servidores públicos, en el segundo apartado analizaremos los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos (política, administrativa, penal y civil), en la tercera parte estudiaremos el contrato de prestación de servicios profesionales en sus aspectos trascendentales para el tema y en el último capítulo analizaremos los sujetos de responsabilidad administrativa a fin de poder concluir si dentro de estos se encuadrarían a los prestadores de servicios profesionales.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES**

1. Constitución de 1857
2. Constitución de 1917
3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1939
4. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1979
5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982



## **CAPITULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES**

En el presente capítulo analizaremos los ordenamientos jurídicos que regularon las responsabilidades de los servidores públicos, desde la época de la Nueva España hasta la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de conocer cada una de las instituciones jurídicas que se establecieron, su razón y causa que les dio origen, para entender nuestro sistema vigente en la materia.

#### **1. CONSTITUCION DE 1857**

La historia del Derecho de Responsabilidades de los servidores públicos en México tiene su principal antecedente en el Juicio de Residencia que tuvo origen en el Derecho Romano, se establece también en las Siete Partidas y en otros ordenamientos jurídicos españoles, llegando así a la Nueva España donde tuvo gran arraigo, por lo que permaneció en diversas leyes del México Independiente, hasta la Constitución de 1824 en la que se instauró el Juicio de Responsabilidades.

El Juicio de Residencia consistía en que el funcionario público no podía salir de su territorio por orden del Rey o de la Corte de España, siendo su finalidad que se respetaran las disposiciones de la Corona Española en territorios tan vastos y lejanos; éste juicio daba la oportunidad, sobre todo a los indígenas de hacer oír su voz cuando un funcionario que cesaba en su cargo era denunciado por haber cometido abusos y errores en su desempeño.

Además, es de agregar que esta sanción no era una ofensa para el funcionario público, por el contrario, le permitía demostrar a la Corona Española su honorabilidad cuando cumplía debidamente con permanecer en el territorio que se le había residenciado, demostrando con ello disciplina y obediencia.(1)

El Juicio de Residencia se aplicó por primera vez en la Nueva España a Hernán Cortés, cuando el Rey recibió diversas quejas en contra de él, por lo que ordenó a Luis Ponce de León que viniese a tomarle residencia trayendo consigo las memorias de las quejas y la instrucción de residenciarlo.(2)

---

1 Cfr.; Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y leyes vigentes. México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1982; págs. 13-15.

2 Cfr.; Barragán, José, et al. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, D.F.: Edit. Manuel Porrúa, S.A.; pág. 31.

La Constitución de Cádiz jurada en España y en la Nueva España, estableció claramente en su artículo 374 la obligación a todas las personas que ejercían un cargo público de respetar la Constitución, en caso contrario, se declaraba la residencia del funcionario público.

En el México Independiente, la Constitución que decretó la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 por el Congreso de Anáhuac, le dedicó al Juicio de Residencia dos extensos capítulos, denominados Del Tribunal de Residencia y De las Funciones del Tribunal de Residencia, señalando en el siguiente numeral los sujetos que podían incurrir en responsabilidad.

Artículo 224.- "El Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia".(3)

Desprendiéndose del mismo que esta responsabilidad, era para aquellas personas que tenían un alto mando, no señalando nada sobre los servidores públicos de menor jerarquía.

---

3 Citado por Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1982. 7a.ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1982; pág. 55

La Constitución de 1824 establece como atribución del Congreso de Gobierno, en su artículo 116 que este órgano vigilará la observancia de la Constitución, José Barragán señala sobre el particular que se considera el antecedente inmediato del juicio de amparo, ya que también se trataba de que el servidor público con un acto de autoridad no lesionara jurídicamente al particular.(4)

La Constitución de 1836 en su apartado Facultades de las Cámaras y Prerrogativas de sus Miembros, dispuso que al Presidente de la República no se le podía acusar criminalmente por delitos comunes, y este fuero se consideraba desde el día de su nombramiento hasta un año después de dejar el cargo; por lo que hace a los Senadores desde su nombramiento hasta tres meses después de haber sido separados, los Ministros de la Corte Marcial y de Justicia, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Estados, únicamente previa autorización de la Cámara de Diputados y en caso de tratarse de un Diputado ante el Congreso y si se encontrare en receso ante el Senado. (artículo 47)

Tratándose de delitos del orden común y si procede la acusación ante la Cámara de Diputados, el reo será puesto a disposición del Tribunal competente

---

4 Cfr.; Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Op. Cit., pág. 30

de acuerdo a la materia, pero por lo que hace al Presidente de la República se requerirá la aprobación del Senado para desaforarlo. (artículo 49)

En el Juicio Político, primeramente la Cámara de Diputados analizará si es procedente la acusación contra alguno de los funcionarios que establece el artículo 47, en caso de que se considere culpable la Cámara nombrará a dos de sus miembros para que sostenga la acusación ante el Senado, el cual se erigirá en Gran Jurado y sancionará al servidor público en caso de ser responsable con destitución del cargo o inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, pero si el Senado considera que existen mayores penas ante los Tribunales del orden común lo remitirá ante la autoridad competente.(5)

Las reformas del 30 de junio de 1840 a la Constitución en su Título Octavo De la Observancia y Reforma de la Constitución, establece:

Artículo 160.- "Todo funcionario público estará sujeto al juicio de residencia en los casos y del modo que prescriban las leyes".

Desprendiéndose que no únicamente serán responsables los servidores públicos de alta jerarquía, sino todos los que prestan sus servicios a la Administración Pública.

---

5 Cfr.; Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Op. Cit. pág. 220.

En 1857 sale a la luz la Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de la legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821, la cual establece el Título IV De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

En el artículo 103 determina los límites del fuero al establecer que los Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, durante el desempeño de su encargo podrán ser responsables por los delitos oficiales y por las faltas u omisiones en que incurran en ejercicio de su cargo. Los Gobernadores por infracción a la Constitución y Leyes Federales y el Presidente de la República únicamente por traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Es preciso señalar que por delitos oficiales se entendían los actos u omisiones que originen perjuicio a los intereses públicos aunque no estén tipificados como delitos.(6)

---

6 Nota: En la actualidad se conocen a los delitos oficiales como causales del juicio político las cuales están establecidas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 104 determinaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos comunes, (7) la Cámara de Diputados por mayoría de votos decidirá si hay o no lugar a proceder contra el acusado, si esta resolución fuese negativa ahí concluye el procedimiento, pero en el caso de ser positiva queda el servidor público separado de su cargo y puesto a disposición de los tribunales comunes.

El artículo 105 disponía el procedimiento en caso de delitos oficiales, el cual consistía en que primeramente la Cámara de Diputados era el jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia el jurado de sentencia.

El artículo 106 determinaba que ante una sentencia por delitos oficiales, el servidor público no podrá tener la gracia del indulto, así también por delitos oficiales se procederá contra el funcionario durante el desempeño de su encargo y un año después de concluido. (8)

El artículo 108 establecía que en demandas del orden civil no habrá inmunidad, disposición que aún se encuentra vigente.

---

7 Nota: Los delitos comunes actualmente están considerados como faltas administrativas o delitos penales. Es preciso señalar que las definiciones de delitos oficiales y comunes de ese entonces, no se refieren a la actual división de delitos en materia del fuero común y del fuero federal.

8 Cfr.; Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Op. Cit., págs. 624 y 625.

Sin embargo, y a pesar de las brillantes ideas de los Constituyentes de 1857, estas no fueron aplicadas, porque de lo contrario la historia de México hubiera tenido un cambio radical; los motivos por los que no se aplicaron estas disposiciones fue porque en la época en que sale a la luz, es de grandes dificultades en nuestro país, por la Guerra de Reforma, el Imperio de Maximiliano y los Movimientos Pre-Revolucionarios.

No obstante esto, las más importantes reformas a la Constitución de 1857 en los artículos citados fueron las del 13 de noviembre de 1874, con la innovación del Bicameralismo, por lo se otorga a la Cámara de Diputados la facultad de acusación y a la Cámara de Senadores, se consideraría el jurado de sentencia, modificandose el artículo 105.

En las reformas del 6 de mayo de 1904 se otorga el mismo fuero que tenía el Presidente de la República al Vicepresidente.

A la sombra de la Constitución de 1857 surgieron dos leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos; La Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios de 1870, esclarece muchas de las dudas que quedaron de lo dispuesto en los



artículos de la Constitución de 1857 sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El 3 de noviembre de 1870 el Presidente Benito Juárez expidió el Decreto sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios y La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1896, la cual no tuvo mayor aportación.

Artículo 1.- "Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier forma de infracción a la Constitución o Leyes Federales en punto de gravedad".(9)

Artículo 2.- "La infracción a la Constitución o Leyes Federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior".(10)

También dispuso que incurren en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de sus encargos, señalando como sanciones por delitos oficiales la destitución e inhabilitación hasta por el término de diez años, en caso de faltas oficiales o administrativas, las sanciones eran de suspensión del cargo e inhabilitación de un año a cinco años máximo, además se otorgaba la acción popular para denunciar los delitos de los altos funcionarios.

---

9 Citado por Cárdenas, Raúl F., Op. Cit. pág.36

10 Iden.

En la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1896 se establece que en caso de delitos comunes en materia penal para que sean procesados los altos funcionarios, la Cámara de Diputados debería de realizar las investigaciones correspondientes y determinar si ha lugar o no para proceder contra el funcionario público, en caso de resolver en sentido positivo ponía al reo a disposición del Juzgado Penal competente. Esta disposición estuvo vigente hasta el Código Penal de 1929, erróneamente ya que como se analizará posteriormente, la Constitución de 1917 innova con la institución del Ministerio Público, impidiendo el desarrollo de sus atribuciones en casos de procedimiento de juicio político.

## 2. CONSTITUCION DE 1917

La Constitución del 5 de febrero de 1917 establece en su Título Cuarto De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y a pesar de grandes elogios como el del Licenciado Jorge Carpizo: "La fuente de nuestra actual Carta Magna es el movimiento social del siglo XX, donde las armas victoriosas trataron de imponer un nuevo sistema de vida de acuerdo con la dignidad del hombre. Y de este movimiento social brotó nuestra Norma Fundaamental, primera Constitución que al epíteto de política agregó el de social, y se proyectó a la humanidad. El

águila de Anáhuac extendió sus alas y su sombra cubrió cinco continentes".(11) Sin embargo, hay que hacer notar que esta tan alabada norma copió en demasia a su antecesora redactada en una época histórica muy diferente, en particular sobre el tema de responsabilidades de los servidores públicos y suprimió radicalmente en el artículo 108 como causales para acusar al Presidente de la República la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral.

El artículo 109 de la Constitución en mención, determinó que la declaración de la Cámara de Diputados de que no ha lugar a proceder contra algún alto funcionario no era obstáculo para que cuando éste dejare de tener el fuero se procediera en su contra, toda vez que no prejuzga los fundamentos de la acusación.

Y en el artículo 111 párrafo último se eleva a rango constitucional la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados a los Altos Funcionarios de la Federación, por otra parte se establece que si la Cámara de Diputados considera que ha lugar a proceder contra algún funcionario público, deberá sostener dicha acusación ante el Senado nombrando a una comisión de su seno.

---

11 \_\_\_\_\_. La Constitución Mexicana de 1917. 8a. ed., México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1990; pág. 19

Esta Constitución también establece en el quinto párrafo del artículo antes señalado, la obligación del Congreso de la Unión para expedir a la brevedad una Ley de Responsabilidades de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Además, se le otorga al Presidente de la República la facultad de pedir a la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de los Ministros de la Supreme Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Jueces del orden común, esto en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928.

### **3. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE 1939**

Esta ley se expidió en el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, denominándose Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados del 30 de diciembre de 1939 y publicada el 21 de febrero de 1940; siendo resultado de la obligación que le impuso la Constitución de 1917 al Congreso de la Unión en el

artículo III al Presidente de la República, de expedir a la brevedad posible una Ley de Responsabilidades. Sin embargo no resolvió los problemas existentes en materia de responsabilidades.

Es importante aclarar que la materia de responsabilidades de los servidores públicos tiene en el Derecho Penal su principal antecedente, ya que éste regulaba las faltas como delitos; de ahí la mal denominación que se daba a las causales del juicio político, que se les nombraba delitos oficiales, además a las faltas administrativas y a los delitos penales se denominaban como delitos comunes, términos que no cabe duda estaban mal utilizados, faltando como principal elemento del delito el tipo.

Se reafirma esta equivocación al surgir la ley en análisis, primeramente porque fue expedida por Lázaro Cárdenas con las facultades que el Congreso le otorgó para legislar en materia penal, enseguida porque deroga el Código Penal de 1931 en lo referente a los delitos de los servidores públicos, ya que señala en su artículo 13 los delitos por los que puede tener responsabilidad un alto funcionario, los cuales se establecían en el artículo 2º, y en el artículo 18 regulaba los delitos que podían ser cometidos por los demás servidores públicos, extralimitándose la

materia administrativa al abarcar una área tan especializada e independiente como es el Derecho Penal.

La Ley de Responsabilidades de 1939 hizo por primera vez la diferencia entre la responsabilidad de los altos funcionarios y la de los demás servidores públicos, ya que reguló distintamente los delitos para unos y para otros, señalándolos en los artículos 13 y 16 de la Ley, respectivamente. Además al referirse al procedimiento para los delitos comunes correspondientes a los demás servidores públicos dispuso que formuladas las conclusiones del Ministerio Público, el expediente se remitirá al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, siendo competencia del jurado los delitos establecidos en el artículo 16 aplicable a los funcionarios públicos exceptuando los establecidos en el artículo 2º, es decir los delitos de los altos funcionarios y por lo que hace al procedimiento a seguir será aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1939 equivocadamente estableció que en caso de delitos cometidos por altos funcionarios y que se requiera la declaración de procedencia, se continuaba con el mismo procedimiento que la Ley de

1896 y facultó a la Cámara de Diputados para conocer de las denuncias contra los altos funcionarios, omitiendo la institución del Ministerio Público establecida en la Constitución de 1917, ya que dicha Cámara realizaba las funciones de investigación y si consideraba procedente la acusación remitía al servidor público ante los tribunales comunes.

#### **4. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1979**

Esta Ley se expidió el 27 de diciembre de 1979 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Es diferente a la Ley anterior, primeramente equipara a todos los funcionarios públicos, es decir, ya no establece el trato distinto que se hacía en los artículos 13 y 16 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1939. Define a los delitos oficiales como aquéllos cometidos por los altos funcionarios durante el desempeño de su cargo que redunden en perjuicio del buen despacho, y los considera oficiales siempre y cuando no se encuentren tipificados en el Código Penal, si éste fuese el caso, serán consignados los servidores públicos a los Tribunales Penales competentes.

Una aportación importante fue en relación a la declaración de procedencia por lo que hace a los altos funcionarios que hayan cometido delitos comunes será requisito de procedibilidad al momento en que la causa penal llegue al Juzgado y se libre orden de aprehensión en contra del servidor público, la solicitud de autorización a la Cámara de Diputados para que desafuere al servidor público, y no como erróneamente lo regulaba la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1939 que para proceder contra el acusado era indispensable que la Cámara de Diputados lo autorizara, limitando con ello la facultad de investigación del Ministerio Público Federal.

#### **5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE 1982**

Esta Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, en la Exposición de Motivos se indica que sustituye la locución Funcionario Público por la de Servidor Público, se sostiene que la obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su



jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.(12)

El juicio político se aplica a los Senadores, Diputados, Ministros, Secretarios de Estado, Magistrados de Circuito, Jueces del orden común, se agregan a los Jefes de Departamentos Administrativos, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador del Distrito Federal, Directores Generales de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y de Fideicomisos, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

El procedimiento en el juicio político continúa siendo el mismo, primero se realiza la acusación ante la Cámara de Diputados y si se considera que existen elementos para probar la responsabilidad del servidor público se remite a la Cámara de Senadores erigida en Gran Jurado de Sentencia; declaración que es inatacable porque significa que políticamente se le ha perdido la confianza al servidor público por ello no existe ningún recurso para impugnarlos.

Entre las reformas más importantes que ha sufrido esta ley se encuentran, las publicadas en el Diario

---

12 Cfr.; Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 7a. ed., México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1989; pág. 557.

Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992 y mediante las que se adiciona la fracción XVIII del artículo 47, estableciendo como obligación de los servidores públicos la de presentar las declaraciones de situación patrimonial, también la fracción XX, que obliga a denunciar a la Contraloría Interna correspondiente, los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos y la fracción XXII que indica que los servidores públicos deben abstenerse de celebrar contratos o convenios con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión.

Aumenta el término de la sanción de inhabilitación hasta 20 años; así también dispone que las Contralorías Internas van a poder imponer sanciones económicas cuyo monto se inferior a 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y las que excedan de esta cantidad las aplicará la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En las reformas publicadas en el Diario Oficial del 10 de enero de 1994, se adiciona el artículo 77 bis otorgándole la facultad a los particulares para solicitar ante la autoridad administrativa competente la reparación de los daños o perjuicios ocasionados por el incumplimiento a las obligaciones establecidas a los servidores públicos en el artículo 47 de la Ley

**Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Así también, se establece que el particular tendrá la opción de solicitar la reparación de los daños o perjuicios ocasionados por un servidor público, a través de la vía administrativa o civil. El Estado por su parte podrá repetir en contra del servidor público.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

- 1. Juicio Político**
- 2. Responsabilidad Civil**
- 3. Responsabilidad Penal**
  - 3.1 Declaración de Procedencia**
- 4. Responsabilidad Administrativa**

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

Primeramente estableceremos el concepto de responsabilidad, la Real Academia lo define en los siguientes términos:

"Deuda, obligación de reparar o satisfacer por sí o por otro a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal o el cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado".

Así mismo Rogelio Moreno Rodríguez, señala: "Jurídicamente responsabilidad admite dos acepciones principales: Capacidad de responder de ciertos actos en abstracto y necesidad de responder de otros, concretos e imputables a determinado sujeto capaz. Ejemplo de la primera es el que tiene el mayor de edad para que se le atribuyan legalmente los actos jurídicos que realice y nace de su plena capacidad de obrar, la segunda la que liga a una persona a las consecuencias de los actos realizados. En uno y otro

caso, la responsabilidad significa imputación, posible o efectiva, y puede ser civil o penal".(13)

Desprendiéndose como elementos de la responsabilidad, en primer lugar que existe una culpa o irregularidad, un bien jurídico protegido que se encuentre dañado y una norma jurídica incumplida.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 109 la responsabilidad de los servidores públicos, en materia penal, administrativa y política, y en el artículo 111 párrafo octavo regula la responsabilidad civil, mismas que analizaremos a continuación.

En las responsabilidades del presente capítulo se analizarán los siguientes elementos:

Sujeto activo: únicamente los servidores públicos

Sujeto pasivo directo: El Estado

Sujeto pasivo indirecto: El particular

## 1. JUICIO POLITICO

Por política se entiende el arte de gobernar a los pueblos y darles las leyes necesarias, a fin de

---

13 Serra Rojas, Andrés. "El Código de Etica del Servidor Público", en Auditoría Pública No. 4, Año II, Edit. Secretaría de la Contraloría General de la Federación; México, D.F.: septiembre, 1992, pág. 3

mantener la seguridad y tranquilidad pública, conservando el orden y las buenas costumbres.(14) Al incumplirse estos principios surge la responsabilidad política, y esta se hace valer a través del juicio político.

Pocos autores han definido lo que es juicio político, Antonio Riva Palacio lo describe como el proceso encargado a un órgano definido, el cual determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo. (15)

La fracción I del artículo 109 Constitucional establece la procedencia del Juicio Político para aquellos servidores públicos de alta jerarquía, mismos que se enumeran en el artículo 110 del mismo ordenamiento. Se instruye si en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; conductas que pueden ser sancionadas con destitución del puesto e inhabilitación para el desempeño de empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Sobre el

---

14 Cfr. Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires, Argentina: Edit. Heliasta, S.R.L., 1988

15 Cfr. Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos. Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Universidad Nacional Autónoma de México; México, D.F., 1994; pág. 66

particular Jacinto Pallares señala que las sanciones no son otra cosa que la muerte política.

El procedimiento del Juicio Político se inicia con la denuncia de cualquier ciudadano como lo dispone el último párrafo del artículo 109 de la Constitución. Al hacerse sabedora la Cámara de Diputados de la denuncia en contra del servidor público, realizará dicho órgano funciones semejantes a la del Ministerio Público, esto es, investigará la existencia de la falta y se allegará de las pruebas que considere convenientes. Si efectivamente se presume responsabilidad por parte del servidor público, la Cámara escuchará en audiencia al inculcado quien tendrá derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, posteriormente se determinará si se tienen elementos para establecer la culpabilidad del servidor público, en caso de no contarse con los elementos se concluye el procedimiento, pero de existir responsabilidad, previa declaración de la mayoría absoluta de votos se procederá a presentar la acusación ante la Cámara de Senadores, nombrando a tres representantes para ese fin.

La Cámara de Senadores analizará nuevamente la irregularidad, las pruebas y alegaciones presentadas, escuchando también a los representantes de la Cámara



de Diputados; reunidos dichos elementos procederá a señalar la sanción correspondiente que podrá ser destitución o inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, dicha votación será por dos terceras partes de los miembros presentes de la sesión.

Es preciso señalar que las declaraciones y resoluciones del Congreso de la Unión son inatacables, al respecto Felipe Tena Ramírez indica que sería inconcebible que un órgano de autoridad reemplazara a la Cámara de Diputados y Senadores en posterior conocimiento, por lo que hace a la apreciación de los hechos y a la decisión que adoptaron; pero si existiese un vicio en relación al procedimiento que dispone la Constitución, si entraría como causal del juicio de amparo, por ejemplo que la Cámara de Senadores sancionara a un servidor público sin previa acusación de la Cámara de Diputados.(16)

El artículo 114 Constitucional establece que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después de concluida su función.

---

16 Cfr. Derecho Constitucional Mexicano. 14a. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1976; págs. 590 y 591

Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo menor a un año a partir de iniciado el procedimiento.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es reglamentaria de los artículos 109 fracción I, 110 y 114 de la Constitución, en relación al juicio político, y en su artículo 7º establece las conductas que se consideran, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

- I. El ataque a las instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- IV. El ataque a la libertad de sufragio.
- V. La usurpación de atribuciones.
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal".

De lo anterior, podemos analizar que el juicio político es un gran medio para abatir la corrupción de la sociedad mexicana, iniciando por los

funcionarios de alta jerarquía, sin embargo es de precisarse que en pocas ocasiones se ha llevado a la práctica y no por falta de motivos que lo originen, sino por el propio sistema político que impera en México.

## 2. RESPONSABILIDAD CIVIL

La responsabilidad civil se puede instaurar en contra de todos los servidores públicos de acuerdo al artículo III constitucional que establece que las demandas del orden civil se podrán presentar contra cualquier servidor público sin requerir declaración de procedencia.

Esta responsabilidad puede surgir porque se haya ocasionado algún daño al Estado o a un particular. La primera se encuentra regulada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y usualmente se denomina sanción económica, misma que será motivo de análisis posterior.

En relación al daño que ocasiona un servidor público a los particulares, lo que es propiamente la obligación civil, se regula igual que para todos los ciudadanos, por lo que nos remitiremos a la legislación común.

Los artículos 2964 y 1910 del Código Civil fundamenta la responsabilidad civil al establecer que el deudor responde del cumplimiento de sus obligaciones con todos sus bienes, con excepción de aquellos que conforme a la ley son inalienables e inembargables, este precepto enuncia la garantía de hacer efectivos sus créditos a los acreedores, pero la responsabilidad se establece básicamente en el segundo artículo señalado ya que nace de los actos ilícitos o del riesgo creado propiamente.

El artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, dispone que el Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos con motivo de las funciones que les esten encomendadas.

Así también, esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiarios en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado, si el servidor público directamente responsable no tiene bienes o los que tenga no son suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Y el artículo 1928 del referido ordenamiento, dispone que si el Estado paga los daños y perjuicios ocasionados por sus servidores públicos, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

Sobre el particular el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que si se determina responsabilidad administrativa de un servidor público y con dicha conducta se haya ocasionado daños o perjuicios a particulares, estos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a efecto de que se les reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y ordenar el pago correspondiente.

A fin de garantizar el cumplimiento de dicha disposición en la vigente Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada el 15 de diciembre de 1995, determina en su artículo 11 fracción X que es competencia del referido Tribunal conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones que nieguen a los particulares la indemnización derivada del artículo 77 bis antes citado.

Dándole al particular la facultad para optar por acudir a la vía administrativa o ante la instancia judicial competente.

### **3. RESPONSABILIDAD PENAL**

La responsabilidad penal de los servidores públicos tiene su fundamento en la fracción II del artículo 109 Constitucional, dispone que la comisión de delitos por parte de los servidores públicos será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

El título X del Libro Segundo del Código Penal denominado Delitos Cometidos por Servidores Públicos, regula los siguientes:

- a) Ejercicio indebido en el servicio público.
- b) Abuso de autoridad.
- c) Coalición de servidores públicos.
- d) Uso indebido de atribuciones y facultades.
- e) Concusión.
- f) Intimidación.
- g) Ejercicio abusivo de funciones.
- h) Tráfico de influencia.
- i) Cohecho.
- j) Peculado.
- k) Enriquecimiento ilícito.

Mismas que analizaremos a continuación:

**Ejercicio indebido de funciones**

Lo regula el artículo 214 del Código Penal.

**Sujeto activo.-** servidor público, quien debe consagrar su tiempo, capacidad y su trabajo precisamente al servicio público.

**Sujeto pasivo.-** es en forma inmediata la entidad o dependencia de la Administración Pública y en forma mediata la colectividad.

El tipo consiste en ejercer la función de un empleo sin haber tomado posesión legítima o sin satisfacer los requisitos legales; que continúe ejerciendo sus funciones a pesar de que le haya sido revocado o terminado su nombramiento; omitir informar por escrito que puedan resultar afectados gravemente los intereses o el patrimonio; sustraer, distraer, destruir o inutilizar documentación o información que tenga bajo su custodia o tenga conocimiento; propiciar un daño a las personas, lugares o instalaciones que se encuentren bajo su potestad en razón de su empleo.

Por consiguiente se trata de una conducta dolosa.

El bien jurídico protegido en sentido amplio es la debida prestación de los servicios públicos, o la seguridad de la información, documentación o instalaciones que manejan los servidores públicos.

Las penas que se imponen por la comisión de este delito son: de tres días a un año de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión en el servicio público.

#### **Abuso de autoridad**

Se pretende prohibir todas aquellas conductas arbitrarias, atropellantes, abusivas de los malos servidores públicos, que ilegalmente otorgan por el empleo, en consecuencia se trata de una conducta dolosa.

Los intereses jurídicos protegidos son la debida prestación del servicio público de la concreta entidad y la imparactividad, legitimidad y legalidad de la sentencia ejecutoriada.

Las conductas pueden ser por ejemplo que para impedir la ejecución de una ley pida auxilio de la fuerza pública y lo utilice para ese fin; al ejercer sus funciones haya violencia a las personas, que indebidamente niegue o retarde un servicio a los particulares, como encargado de ejercer justicia se niegue a despachar un negocio pendiente; que como encargado de una fuerza pública se niegue indebidamente a prestar ese auxilio; este encargado



de cualquier instalación donde se prive de la libertad de las personas y reciba a un sujeto sin reunir los requisitos de legalidad; tenga conocimiento de una privación de la libertad y no lo denuncie inmediatamente ante la autoridad competente; disponga indebidamente de los bienes materiales que se le hayan confiado, cuando por cualquier pretexto obtenga de un subalterno parte de su sueldo; si por razón de su empleo le sea remunerado sin que preste el servicio y sepa que no cumplirá el contrato; que autorice contratar a una persona que esté inhabilitada para prestar el servicio público; o se otorgue una identificación a una persona que no está prestando el servicio público.

Las penas por la comisión de este delito son: de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal multa, destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión.

#### **Coalición de servidores públicos**

Se tipifica en caso de que los servidores públicos se coaligen para tomar medidas contrarias a la ley, impedir su ejecución o pretender suspender los ejercicios de la Administración Pública.

Al que cometa este delito se le impondrán de dos a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

#### Uso indebido de atribuciones y facultades

Sanciona el manejo ilícito de recursos económicos públicos y de facultades para regular la economía, ya que se protege el patrimonio de la Federación o del Distrito Federal, en otros términos, los recursos económicos públicos.

La conducta es la de otorgar indebidamente concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, exenciones. Para que se configure este delito es necesario producir un perjuicio económico a la Federación o al Distrito Federal.

Comete este delito el servidor público que indebidamente otorgue concesiones o la prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación; que otorguen fondos públicos para servicios que no estaban destinados.

Al que cometa este delito se le impondrán de dos a doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento en que se comete el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

#### Conclusión

El artículo 216 del Código Penal, dispone que comete este delito el servidor público que a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada en la ley.

La pena que se impondrá al que cometa este delito es de tres meses o dos años de prisión o multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y destitución o inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, en caso de que el valor exigido indebidamente no exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y si excede de esta cantidad se impondrá de dos a doce años de prisión, multa de trescientas a

quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

#### **Intimidación**

El sujeto activo limita la libertad de las personas para evitar que se investigue la comisión de conductas delictuosas o que ameriten sanción en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al que comete este delito se le impondrá de dos a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

#### **Ejercicio indebido de funciones**

Lo cometen los servidores públicos, que se valgan de la información que poseen en razón de su empleo y efectúen operaciones que les produzca beneficios económicos para sí o para otras personas; en consecuencia el interés jurídicamente protegido es la economía nacional.

Las penas que se impondrán por la comisión de este delito son de dos a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

#### **Tráfico de influencia**

Comete este delito el servidor público que por sí o por interpósita persona promueve o gestiona la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.

Se le impondrá de dos a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y destitución e inhabilitación de dos a seis años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

#### **Cohecho**

Incorre en este delito el servidor público que por sí o por interpósita persona, solicite o reciba indebidamente para sí o para otro dinero o cualquier otra dádiva, para hacer o dejar de hacer algo injusto o justo relacionado con sus funciones, así también se

sanciona a la persona que ofrece o da dinero al servidor público.

Las penas por cometer este delito son de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

#### **Peculado**

El servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto, valores o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, si por razón de su empleo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa; o que utilice indebidamente fondos públicos.

Se impondrá al que cometa este delito de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

#### **Enriquecimiento ilícito**

Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiera acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes

a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.(17)

Se impondrá al que cometa este delito de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

### 3.1 Declaración de Procedencia

La declaración es conocida desde el antiguo derecho como desafuero, esta figura consiste en que para proceder penalmente contra los servidores públicos señalados en el artículo III constitucional, se debe solicitar a la Cámara de Diputados autorización para privar de la libertad a los mencionados servidores públicos.

Esta institución no pretende proteger o encubrir la delincuencia lo que busca es evitar que servidores públicos de alta jerarquía sean detenidos y con esto queden abandonadas sus funciones por

---

17 Cfr. Islas de González Mariscal, Olga. "Reformas al Título X del Código Penal", en revista Mexicana de Justicia, Tomo III, No. 4, México, D.F.: Consejo Editorial Procuraduría General de la República/Instituto de Ciencias Penales, octubre-diciembre, 1985, págs. 64-70

simples acusaciones infundadas, quizás con móviles políticos o simplemente para entorpecer sus fines; por lo que no se trata de fuero personal *intuitu personae*, este acaba con la igualdad establecida en las garantías individuales y diferencia a las personas por sus propias características; siendo el fuero real al que se refiere este apartado porque cubre la función, el cargo, tan es así que la misma Constitución dispone en el artículo 112 que no se requerirá declaración de procedencia si los servidores públicos se encuentran separados de su encargo.

El procedimiento a seguir en la declaración de procedencia consiste en que debidamente cumplidos los requisitos del Ministerio Público para ejercer acción penal ante el Juzgado, realizándose el acuerdo de radicación, pero antes de que el Juzgado gire la orden de aprehensión correspondiente, requiera la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados. Respetándose como observamos las funciones del Ministerio Público como órgano encargado de la investigación de los delitos.

Antes por esta función de la Cámara de Diputados se le denominaba Gran Jurado, denominación criticada ya que no realiza ningún juicio, porque el Juzgado es



el que analiza todos y cada uno de los elementos del tipo penal y decidirá al emitir sentencia.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el servidor público inculcado, queda separado de su cargo y puesto a disposición de las autoridades competentes.

Para proceder penalmente contra el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo únicamente será por traición a la patria y delitos graves del orden común, presentándose la acusación ante la Cámara de Senadores, quien resolverá en base a la legislación penal aplicable.

En relación a los Gobernadores, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento, pero ante los Congresos Locales, que procederán conforme a sus atribuciones en estos casos.

Tratándose de que el Juez absuelva al presunto culpable de la responsabilidad penal que se le atribuye, Felipe Tena Ramirez comenta: "Si la Cámara desafuera y el Juez absuelve, los funcionarios que poseen derechos propios al cargo están en condiciones de reasumirlo si todavía no concluye el periodo para el que fueron designados, al igual que pueden ser

nombrados nuevamente aquéllos otros funcionarios que como los Secretarios de Estado o el Procurador de la Nación, son designados libremente por el Presidente de la República", (18) es decir que los de elección popular tienen derechos a su cargo por lo que deben ser restituidos en él, esta opinión se origina en virtud de que la Constitución es omisa sobre el particular. En el caso de que servidores públicos hayan concluido su penalidad, el maestro Felipe Tena Ramirez, alude: "Si en términos generales ni la suspensión del funcionario en su encargo por virtud del desafuero, ni la sentencia judicial condenatoria implican la pérdida irreparable de la investidura quiere decir que cuando ha concluido con sentencia ejecutoria la actuación de la jurisdicción común, y sobre todo, cuando ha purgado la pena, nada hay que impida al funcionario su reanudación a sus funciones, exactamente igual de que si hubiese sido absuelto". (19)

Lo anterior se suscita ya que el juicio político a diferencia de la declaración de procedencia, se inhabilita para desempeñar un cargo público por la pérdida de la confianza política; sin embargo, es de señalarse que un puesto de alta jerarquía no puede quedar al abandono interinamente, sino que debe de

---

18 Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit. pág. 587.

19 Ibídem, págs. 587 y 588

estar a cargo un titular, y toda vez que la declaración de procedencia y el procedimiento penal requieren de bastante tiempo, más aún purgar alguna pena, por consiguiente se considera que es imposible para la Administración Pública reinstalar al servidor público en el puesto que desempeñaba.

Asimismo es de precisar que cuando la sentencia fuese condenatoria por delito cometido en el desempeño de sus funciones la Constitución dispone que no se le concederá al reo la gracia del indulto.

#### 4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa es para Rogelio Moreno Rodríguez, "...surge de actos u omisiones de las autoridades administrativas de toda clase en el ejercicio de sus funciones y cuando violan, quebrantan o desconocen las normas a que deben atenerse, y lesionan intereses públicos o de particulares... Se declara por la misma administración, en virtud de sus órganos jerárquicos y se exige a los funcionarios mediante la llamada potestad disciplinaria..."(20)

---

20 Citado por Andrés Serra Rojas "El Código de Ética del Servidor Público", en Auditoría Pública. Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Año II, No. 4; septiembre, 1992, pág. 5

Su fundamento se encuentra en la fracción II del artículo 109 Constitucional, que dispone:

"Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión".

Asimismo el artículo 113 Constitucional le otorga facultades a la ley reglamentaria para que esclarezca las particularidades sobre este tipo de responsabilidad, en consecuencia nos remitiremos a lo que dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su título tercero sobre Responsabilidades Administrativas el cual consta de dos capítulos el primero de los Sujetos y Obligaciones del Servidor Público y el segundo sobre las Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas.

Las causas de responsabilidad administrativa se señalan en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobre el particular, José Luis Soberanes Fernández opina que no se debieron indicar como obligaciones porque hablan en forma positiva y todas las normas de derecho público establecen obligaciones a los servidores públicos, por lo cual únicamente se debieron establecer como causales de responsabilidad

administrativa.(21) Las mismas pueden clasificarse de acuerdo a los siguientes criterios.

<b>CRITERIOS DE LA ACCION RESPONSABLE</b>	<b>ARTICULO 47</b>
<b>CRITERIO DE EFICIENCIA</b>	<b>FRACCION I</b>
<b>CRITERIO DE LEGALIDAD</b>	<b>FRACCION II</b>
<b>CRITERIO DE HONESTIDAD</b>	<b>FRACCION III</b>
<b>CRITERIO DE VIGILANCIA Y CUIDADO DE DOCUMENTOS E INFORMACION</b>	<b>FRACCION IV</b>
<b>DISCIPLINA LABORAL</b>	<b>FRACCION V</b>
<b>CRITERIO DE AUTORIDAD Y DIRECCION</b>	<b>FRACCION VI y VII</b>
<b>CRITERIOS DE USO DEL CARGO</b>	<b>FRACCION IX a XII</b>
<b>EL SERVIDOR PUBLICO, SU FAMILIA Y LOS NEGOCIOS FAMILIARES</b>	<b>FRACCION XIII y XVII</b>
<b>ACEPTACION DE REGALOS</b>	<b>FRACCION XV</b>

---

21 Cfr. Orozco Henríquez, J. de Jesús, Fix-Zanudio, Hector, et al. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Manuel Porrúa, S.A., México, D.F., 1984; pág. 133

<b>RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PUBLICO</b>	<b>EFICIENCIA</b>	{	<b>TRABAJAR CON DILIGENCIA Y EVITAR LAS OMISIONES Y LOS ABUSOS</b>
	<b>LEGALIDAD</b>	{	<b>TRABAJAR CONFORME A LAS LEYES Y REGLAMENTOS</b>
	<b>HONESTIDAD</b>	{	<b>NO DESVIRTUAR LOS FINES, LOS RECURSOS, LA INFORMACION Y LAS FACULTADES</b>
	<b>CUIDADO DE DOCUMENTOS INFORMATIVOS</b>	{	<b>EVITAR QUE LA INFORMACION SE USE PARA OTROS FINES.</b>
	<b>CONDUCTA LABORAL</b>	{	<b>MANTENER UNA ACTITUD DE SERVICIO</b>
	<b>AUTORIDAD</b>	{	<b>RESPECTAR A LA AUTORIDAD Y A LOS SUBDITOS</b>
	<b>USO DEL CARGO</b>	{	<b>NO ABUSAR DEL CARGO</b>
	<b>NEGOCIOS FAMILIARES ACEPTACION DE REGALOS</b>	{	<b>EXCUSARSE DE INTERVENIR EN CUALQUIER ASUNTO EN EL QUE HAYA PARENTESCO ABSTENERSE DE SOLICITAR ACEPTAR O RECIBIR REGALOS.</b>

El procedimiento para instaurar responsabilidad administrativa lo prevé el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y de acuerdo a la fracción I por principio, se citará al servidor público a la audiencia.

El citatorio deberá contener:

- a) Nombre del servidor público a quien va dirigido
- b) Lugar, día y hora en que deberá comparecer a la audiencia de Ley.
- c) La responsabilidad administrativa que se le imputa.

d) El señalamiento del derecho que tiene para ofrecer pruebas y alegar, por sí o por medio de un defensor lo que a su derecho convenga, y

e) La advertencia de que en caso de que no se presente el día y hora señalados, sin causa justificada, se tendrá por afirmada la responsabilidad que se le imputa.

Entre la citación de la audiencia y ésta no debe mediar un plazo menor a cinco días ni mayor a quince días hábiles.

**Etapas probatorias:**

a) El ofrecimiento de pruebas; dentro de la audiencia de Ley podrá ofrecer pruebas tendientes a desvirtuar la responsabilidad administrativa que se le impute.

b) Admisión de pruebas; el Órgano Interno de Control sólo admitirá aquellas pruebas relacionadas con la responsabilidad que se le atribuye al servidor público y que requieran demostración.

c) Desahogo de pruebas; si de la naturaleza de las pruebas ofrecidas y admitidas fuera necesario citar a testigos; solicitar documentación; dictámenes periciales o realizar inspecciones, el órgano interno de control deberá practicarlas de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Posteriormente se resolverá dentro de los treinta días siguientes sobre la inexistencia de la responsabilidad o la sanción al infractor, misma resolución que se dará a conocer dentro de las setenta y dos horas al responsable.

En el contenido de la resolución se deberán establecer los siguientes elementos:

a) Proemio

b) Resultandos. Narración sucinta de los hechos que sirvieron de base para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad.

c) Considerandos. Razonamientos lógico-jurídicos que llevan a la convicción del Organo de Control Interno a emitir una resolución que conforme a las investigaciones practicadas y pruebas valoradas sea de responsabilidad administrativa del servidor público involucrado o de la exoneración de ella.

d) Puntos Resolutivos. Declara si ha lugar a responsabilidad administrativa o no, y en caso de que haya responsabilidad administrativa deberá de imponer una sanción.

En la resolución se tomarán en consideración los elementos que dispone el artículo 54 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y son los siguientes:



a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infringen en cualquier forma las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella.

b) Las circunstancias socio-económicas del servidor.

c) El nivel jerárquico, los antecedentes del infractor, así como las circunstancias de la infracción.

d) Las condiciones externas y los medios de ejecución.

e) La antigüedad en el servicio.

f) La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones.

g) El monto del beneficio y daño o perjuicios económicos derivados del incumplimiento de las obligaciones.

Sin embargo, es de señalarse que el legislador no indicó en que sentido se debían de aplicar estos elementos, es decir, no precisó si eran en beneficio o en contra de los servidores públicos, dejándolo con ello al libre albedrío de la autoridad.

Las sanciones por incurrir en responsabilidad administrativa se establecen en el artículo 53 en relación con el 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y son:

I. **Apercibimiento privado o público;** Es la advertencia al servidor público para que haga o deje de hacer determinada cosa, en el entendido de que si no obedece, surtirá una sanción severa.

II. **Amonestación privada o pública;** Sanción que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público, consiste en encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones, haciéndole presente sus obligaciones a fin de que en el futuro evite incumplirlas.

III. **Suspensión en el desempeño de su cargo,** el período menor es de tres días y el mayor de tres meses; **Prohibición al servidor público de realizar sus funciones por tiempo determinado y sin goce de sueldo.**

IV. **Destitución del puesto;** Es la separación definitiva del empleo, cargo o comisión, atañe necesariamente al derecho laboral de ahí que sea necesaria la demanda de dicha destitución por el superior jerárquico ante las autoridades laborales tratándose de trabajadores de base, y respecto a los trabajadores de confianza le corresponde imponer esta sanción al superior jerárquico.

V. **Sanción economía;** Es la multa que la autoridad administrativa impone al servidor público por beneficios obtenidos y daños o perjuicios causados,

sea al patrimonio nacional o a un particular, por incumplimiento de sus obligaciones como servidor público; son aplicadas por el superior jerárquico, cuando el monto del daño causado no rebase de 100 veces el salario mínimo y cuando rebase de dicha cuantía le corresponde imponer la sanción a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y conforme al artículo 113 de la Carta Magna se dispone que esta sanción no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, para dicho efecto se remitirá el expediente a la Secretaría mencionada para la imposición de esta sanción de acuerdo con el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y el periodo puede ser de hasta 20 años de acuerdo a las condiciones que mediaron la infracción.(22)

Por otra parte, el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que las suspensiones y destituciones de los servidores públicos de confianza se aplicarán por el superior jerárquico, y por lo que hace a los trabajadores de base serán demandadas de acuerdo a la

---

22 Como ANEXO NUMERO UNO del presente trabajo de investigación se establecen las últimas estadísticas de servidores públicos sancionados.

naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas; siendo la ley onisa en el sentido de lo que procede en caso de prestadores de servicios profesionales.

Por ejemplo, en el Manual de Procedimientos Administrativos de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se establece el procedimiento para aplicar las sanciones emitidas por el Organismo de Control Interno o las de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y dispone que será la Dirección General de Personal a través de la Dirección de Relaciones Laborales la que cumplimentará las resoluciones emitidas por el incumplimiento a las obligaciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Indica que recibida la resolución la Jefatura de Servicios Administrativos procederá de inmediato a realizar la notificación correspondiente, recabando el acuse de recibido por duplicado, y se procederá de la siguiente manera de acuerdo a la sanción de que se trate.

Los servidores públicos que sean apercibidos o amonestados, la Dirección de Relaciones Laborales integrará la resolución en el expediente de cada servidor público.

Tratándose de suspensión la Dirección General de Personal, indicará el periodo en que deberá aplicarse

la ejecución de la resolución en la quincena correspondiente.

Cuando se trate de destituciones e inhabilitaciones del servidor público de confianza, surtirá efectos la sanción al día siguiente de su notificación y la Jefatura de Servicios Administrativos, elaborará el Aviso de Cambio de Situación de Personal Federal correspondiente con el acuse de recibo respectivo del servidor público aludido.

De las resoluciones consistentes en destitución e inhabilitación a trabajadores de base se instruirá acta administrativa conforme a lo dispuesto en el artículo 46 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a fin de que la Dirección General de Personal ejecute la resolución; de lo que se desprende que la sanción impuesta en materia administrativa, depende del área laboral, ya que en el numeral antes citado se dispone que se levantará acta administrativa al trabajador acompañado de su representante sindical y de acuerdo a la gravedad de la irregularidad se decidirá si se demanda al trabajador ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Tampoco se regula nada sobre los prestadores de servicios profesionales.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo lleva un Registro de Sancionados, por

ello los Organos Internos de Control tienen la obligación de que al emitir una resolución se le envíe copia a dicha Secretaría (artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) a efecto de que queden incluidos en las estadísticas que correspondan, deberá proporcionarse el Registro Federal de Contribuyentes de los sancionados, siendo innecesario remitir las resoluciones sin sanción.

También la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo expide las constancias de no inhabilitados (artículo 69 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Las resoluciones en las que se imponga sanción por responsabilidad administrativa podrán ser impugnadas mediante el recurso administrativo de revocación, como lo establece el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, presentando el escrito ante la autoridad que emitió la resolución en el que se señalen los agravios causados y pruebas que considere pertinentes, así como el acuse de notificación correspondiente.

En este momento con facultad en el artículo 72 de la ley en análisis, el servidor público sancionado podrá solicitar la suspensión de la ejecución de la sanción reuniéndose los siguientes requisitos:

I. Tratándose de sanciones económicas que el pago de estas se encuentre garantizado conforme lo establece el Código Fiscal de la Federación.

II. En los demás casos:

a) Que se admita el recurso.

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente.

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al servicio público.

La autoridad emitirá un auto donde admita o deseche dicho recurso además de las pruebas ofrecidas, en el caso de que admita se tiene 30 días para resolver.

El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos le otorga la opción al servidor público sancionado de impugnar las resoluciones ante el Tribunal Fiscal de la Federación dentro de los cuarenta y cinco días después de notificada la resolución con fundamento

en el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación o en su caso de interponer el recurso de revocación.

Así también la resolución del recurso de revocación podrá impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sobre el particular se ha emitido la siguiente jurisprudencia:

Cuarta Sala Regional Metropolitana, Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Epoca, Año I, No. 8, agosto de 1988, pág. 58

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS-EL RECURSO DE REVOCACION DEBE INTERPONERSE, ANTE LA AUTORIDAD QUE EMITIO LA RESOLUCION- Procede confirmar el desechamiento del recurso de revocación, cuando se interpuso ante la Contraloría General de la Federación, tratándose de una resolución que ha sido emitida por la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, toda vez que en los términos del artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el recurso de revocación debe interponerse ante la autoridad que emitió la resolución impugnada".

Sala Superior del Tribunal Superior de Justicia, Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Epoca, Año III, No. 33, Septiembre de 1990, pág.9

"RECURSO DE REVOCACION PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS OPCIONALIDAD DE SU INTERPOSICION- De conformidad con lo dispuesto por los artículos 70 y 71 de la Ley en cita, las resoluciones emitidas por el Superior Jerárquico del servidor público que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por éste, mediante el recurso de revocación ante la propia autoridad o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la connotación de la palabra podrán utilizada en el mencionado artículo 71, debe ser considerada como la facultad o poder o



"posibilidad del sujeto para hacer o dejar de hacer alguna cosa, es decir, dicha acepción lleva implícita la noción de opcionalidad; en consecuencia, no procede decretar el sobreseimiento del juicio por no haber agotado el recurso de referencia, en virtud de no actualizarse el supuesto jurídico de improcedencia previsto en el artículo 202 fracción VI del Código Fiscal de la Federación".

Así también en caso de que el Tribunal Fiscal de la Federación declare la nulidad de la resolución emitida por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o el Organismo de Control Interno, ésta podrá ser impugnada por la dependencia, mediante el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa correspondiente, conforme el artículo 246 del Código Fiscal de la Federación. (artículo 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Por otra parte, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se omitió señalar la materia supletoria en responsabilidad administrativa, tratándose de juicio político o declaración de procedencia se establece:

Artículo 45.- "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se obtendrán en lo conducente, las del Código Penal".

Sin embargo, tratándose de responsabilidad administrativa, de acuerdo a la jurisprudencia, y en

la práctica se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que la Ley Civil es la que contiene los principios generales que rigen las diversas ramas del Derecho.

"SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva) a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que sostiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben seguir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario. Consecuentemente, la aplicación del artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto no puede agraviar a la responsable, y por ello, debe confirmarse el fallo en revisión."

Criterio sustentado en el toca 68/65 "La Previsora, S.A. Compañía Mexicana de Seguros Generales.

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El título sexto de la Ley de la Propiedad Industrial, solamente contiene el Procedimiento para dictar las declaraciones administrativas, que precisa el artículo 229 de dicho ordenamiento, pero en ninguno de los preceptos contenidos en el referido Título Sexto, determina los requisitos formales que deben contener las resoluciones administrativas, pues el diverso 233 del cuerpo de leyes en cuestión, únicamente consigna: Transcurrido el término para formular objeciones, previo estudio de los antecedentes relativos, se dictará la resolución administrativa que corresponda, la que se comunicará a los interesados en forma que previenen los artículos anteriores, sin especificar los presupuestos formales que debe contener la resolución administrativa. Si bien es verdad que los artículos 17 y 202 consignan la supletoriedad de la Ley Civil y de los Códigos de Procedimientos

"Federal o Local, cuando se ejerciten acciones  
 "civiles que nazcan de la Ley de la Propiedad  
 "Industrial, ello viene a corroborar la tesis que  
 "tratándose de la forma que deben revestir las  
 "resoluciones administrativas, la Ley de la materia  
 "no contiene precepto alguno que la regule. Por  
 "consiguiente, siendo la materia de propiedad  
 "industrial del orden administrativo, debe  
 "estimarse supletoriamente aplicable salvo  
 "disposición expresa en contrario de la Ley  
 "respectiva al Código Federal de Procedimientos  
 "Civiles".

Sexta Epoca, Tercera Parte; Vol. VXXIII, pág. 40  
 A.R.6739/1961. Derivados del Maiz, S.A. mayoría de 3  
 votos.

Sala Apéndice la Jurisprudencia 1975 Tercera Parte  
 pág.787, 2a. relacionada de la Jurisprudencia  
 Procedimiento Administrativo. Reposición en este  
 volumen, tesis 1040.

Sin embargo, se ha emitido la siguiente tesis  
 sobre el particular.

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE  
 "CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO  
 "RELATIVO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS  
 "DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS  
 "PENALES. El Código Federal de Procedimientos  
 "Penales, y su similar el de Procedimientos Civiles,  
 "es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los  
 "procedimientos seguidos en la quejas  
 "administrativas que tengan por objeto investigar si  
 "la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces  
 "de Distrito se ajusta a las disposiciones  
 "constitucionales y legales, con el fin de  
 "salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad,  
 "imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios  
 "deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su  
 "caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la  
 "sanción respectiva en términos de lo dispuesto en  
 "la Ley Federal de Responsabilidades de los  
 "Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley  
 "establece, en su artículo 45, que "En todas las  
 "cuestiones relativas al procedimiento no previstas  
 "en esta Ley, así como en la apreciación de las

"pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo cual excluye "de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera "no obstante que el citado precepto se encuentra en "el Capítulo Iv relativo a disposiciones comunes "para los Capítulos II y III del Título Segundo "previstas en la substanciación y resolución de los "juicios políticos, sino a cualquiera de los "procedimientos establecidos en la Ley Federal de "responsabilidades de los Servidores Públicos, "dentro de los que se encuentra el seguido por el "Consejo de la Judicatura Federal en contra de "Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito".

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis No. XXII/96, Tribunal en Pleno, Recurso de Revisión Administrativa 2/95, 4 de marzo de 1996. Unanimidad de diez votos.- Ponente: Ministro Juan Díaz Romero.- Secretario: Alejandro González Bernabé.

Las principales autoridades que aplican la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que se allegan de los medios en los que se observan irregularidades son las Unidades de Quejas y Denuncias, las Contralorías Internas, los Titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal en general y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y también los Organos de Control Interno de los Tribunales judiciales y del Congreso de la Unión.

Las Unidades de Quejas y Denuncias son oficinas receptoras de los escritos con los que se inician los procedimientos, deben existir en todas las

dependencias y entidades de la Administración Pública, ya que reciben las denuncias de los particulares.

El artículo 48 de la Ley de la materia, habla del Superior Jerárquico, el titular de la dependencia o coordinador sectorial, en este último caso tratándose de Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. siempre son los Secretarios o Jefes de Departamento y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien supervisa todos los procedimientos de responsabilidades y las formas de allegarse de las quejas a través del Módulo de Quejas y Denuncias del Programa Paisano o de Auditorías a las diversas dependencias, por consiguiente existe el Sistema de Quejas y Denuncias, Programa General de Auditorías y los Pliegos de Observaciones emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Las irregularidades se determinan en casos de egresos del Estado, principalmente por la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores de la Tesorería de la Federación, basándose en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación a través de:

**Pliego de Observaciones por Falta de Justificación.**- Es el que formula el personal de inspección después de una revisión en la que se descubren operaciones que fueron realizadas sin que exista disposición expresa que establezca el derecho de la Federación para efectuar el cobro o la obligación de hacer un pago.

**Pliego de Observaciones por Falta de Comprobación.**- Es el que se formula cuando las operaciones debidamente justificadas no están amparadas con los documentos respectivos que demuestren que el cobro o el pago fueron efectuados o que los documentos carezcan de los requisitos legales.

**Pliego de Orden.**- Son los que se formulan con las observaciones de carácter administrativo con objeto de subsanar o prevenir irregularidades en relación con los Fondos y Valores de la Federación.

Las Unidades de Contraloría Interna son las representantes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito central y actúan como órganos de apoyo a la función directiva de una Dependencia, que en coordinación con los Delegados de Contraloría previenen, verifican, vigilan y evalúan el grado de economía con que se manejan los recursos y de efectividad con que se alcanzan las metas y programas institucionales,

además proponen recomendaciones tendientes a mejorar el desarrollo de las operaciones de la Dependencia.

Los Organos de Control Interno de las dependencias, tienen los siguientes objetivos:

a) Representar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el ámbito de operación del sector central de la Administración Pública Federal.

b) Apoyar a la función directiva en sus esfuerzos por promover el mejoramiento de la gestión de la dependencia y coadyuvar a la elevación de los niveles de eficiencia, eficacia y productividad.

c) Vigilar que la ejecución de los programas y el ejercicio del presupuesto de la dependencia se ajusten a las disposiciones, normas y lineamientos que regulan su funcionamiento, promoviendo evitar que se incurra en irregularidades.

d) Promover la modernización, desconcentración, simplificación administrativa y demás programas prioritarios contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

e) Verificar que el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros se lleven a cabo en términos de la economía, eficiencia y eficacia.

f) Promover que existan adecuados mecanismos de control interno en la aplicación de los recursos; la obtención de información suficiente, oportuna y confiable; la promoción de la eficacia operacional y el apego a las Leyes, normas y políticas en vigor.

g) Proponer recomendaciones para corregir la deficiencia y desviaciones que se presenten en el desarrollo de las operaciones y realizar el seguimiento correspondiente, instrumentando acciones que eviten su recurrencia.

h) Prevenir y combatir la corrupción, entendida ésta en su sentido más amplio, es decir, deshonestidad, negligencia, ineficiencia o incapacidad de los servidores públicos de la dependencia.

Por su parte la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene las siguientes funciones:

a) Definir las políticas, lineamientos y criterios generales que regulan las funciones de los Organos Internos de Control que permitan medir el grado de eficacia, eficiencia y economía con que se alcanzan los objetivos institucionales.

b) Establecer las bases generales del Programa Anual de Control y Auditoría, así como los lineamientos generales que deberán operar los Organos



**Internos de Control y efectuar la verificación de su cumplimiento.**

**c) Definir los lineamientos generales para el establecimiento de la auditoria integral en las dependencias, Organos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Federal, que permitan elevar la eficiencia y productividad de sus acciones.**

**d) Supervisar el cumplimiento de la aplicación de las medidas correctivas derivadas de la práctica de actos de fiscalización.**

**e) Integrar el Programa Central de Simplificación de la Administración Pública Federal, así como verificar y evaluar su cumplimiento.**

**f) Aplicar las sanciones económicas, cuando el monto de las mismas no exceda de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.**

**g) Mantener permanentemente actualizado el Padrón de Servidores Públicos obligados a presentar declaración patrimonial.**

**De las últimas reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre las más importantes están en virtud del Decreto del 20 de diciembre de 1990 en el que se agrega el apartado 13 del artículo 102 constitucional dándole origen a la Comisión Nacional de Derechos Humanos,**

por lo que se reformó la fracción XXI del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y obliga a los servidores públicos a proporcionar en forma oportuna y veraz toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y la vigencia de los derechos humanos (Diario Oficial de la Federación del 11 de enero de 1991).

En las reformas de 1992 se aumento el período de inhabilitación a veinte años; también se amplió el término de prescripción de tres meses a un año si el daño ocasionado es menor a diez veces el salario mínimo y en los demás casos antes era de un año y se incremento a tres años.

Un adelanto ha sido la adición del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el que tiene la posibilidad el particular de obtener la reparación de los daños y perjuicios, ocasionados por la falta administrativa del servidor público.

Y dispone que podrán ocurrir ante la autoridad administrativa para la reparación del daño por lo que le corresponde al Estado reparar los daños al particular quedando libre su acción para repetir contra el servidor público, el particular tiene la opción entre la materia civil o administrativa.

El párrafo sexto del artículo 109 Constitucional señala que los procedimientos para la aplicación de las sanciones se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una conducta sanciones de la misma naturaleza, de lo que se desprende que si bien no se puede duplicar un mismo tipo de responsabilidad por una conducta, no hay impedimento alguno para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidad esto es, que una misma conducta acarree una sanción política, penal administrativa e incluso civil.

Lo anterior, en virtud de que cada una de las áreas del Derecho señaladas, tienen bienes jurídicos diferentes que proteger, esto es en materia penal se busca la persecución de delitos, en materia civil de daños materiales principalmente, en el área política el gobernar debidamente y en la responsabilidad administrativa se protege que la Administración Pública cumpla con su fin principal, esto es que otorgue el servicio público.(23)

---

23 Como ANEXO NUMERO DOS del presente trabajo de investigación se realizó una relación comparativa entre los artículos del Código Penal y las fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## **CAPITULO TERCERO**

### **CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES**

- 1. Concepto Etimológico y Jurídico**
- 2. Naturaleza Jurídica**
- 3. Elementos del Contrato**
- 4. Responsabilidad Civil**
- 5. Diferencias con la Relación Laboral**

## **CAPITULO TERCERO**

### **CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES**

En el presente capitulo estudiaremos el contrato de prestación de servicios profesionales, partiendo de su definición, se justificará su existencia en el orden juridico, lo desmembraremos en sus elementos para conocer su tipo, pudiendo de esta forma clasificarlo; posteriormente se analizará la responsabilidad civil, que surge en caso de incumplimiento a lo convenido por alguna de las partes.

Al diferenciar el contrato de prestación de servicios profesionales de la relación laboral se pretende determinar su campo de derecho, estableciendo que ambos son completamente distintos al estar regulado, el primero por el derecho civil, y el segundo por el derecho del trabajo.

#### **1. CONCEPTO ETIMOLOGICO Y JURIDICO**

El convenio es el acuerdo de voluntades entre dos o más personas para crear, transferir, modificar o

extinguir obligaciones, siendo una especie de éste el contrato cuyo carácter consiste en ser productor de obligaciones, como lo establece el artículo 1793 del Código Civil que a la letra dice:

"Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos".

Para Savigny es el concierto de dos o más voluntades sobre una declaración de voluntad común, destinada a arreglar sus relaciones jurídicas.(24)

El contrato de prestación de servicios profesionales es un contrato en virtud del cual una persona llamada profesional o profesor se obliga a prestar un servicio técnico en favor de otra llamada cliente, a cambio de una retribución denominada honorario.

Existen muchas definiciones, sin embargo todas coinciden en señalar como partes, primeramente a un profesionista o técnico cuya característica principal es que esta persona obtenga conocimientos especializados en una área, quizá sea necesario que tenga un título profesional como lo es un licenciado en derecho o un médico, y la otra parte el cliente, quien se obliga a darle al profesional una retribución llamada honorario.(25)

---

24 Diccionario Jurídico Elemental. Op. Cit.

25 Cfr. Zamora y Valencia, Miguel Angel. Contratos Civiles. México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1989; pág. 215

**Son obligaciones de las partes:**

**Profesionista.-** Prestar el servicio convenido, en la forma, tiempo y lugar señalados, poniendo todos sus conocimientos científicos y recursos técnicos, al servicio del cliente, guardar en secreto los asuntos que sus clientes le confien, erogar las expensas o gastos que sean necesarios para el desempeño del servicio profesional, sin perjuicio de que pacto en contrario quede el cliente obligado a anticipar el pago de estas expensas o gastos, en caso de que el profesionista sea abogado a no asesorar dos partes contendientes.

**Cliente.-** Esta obligado a pagar los honorarios convenidos y reembolsar las expensas o gastos que hubiere erogado el profesionista, con los respectivos intereses legales desde el día en que se desembolsaron.

Por consiguiente se puede clasificar al contrato de prestación de servicios profesionales en: bilateral, porque genera obligaciones para ambas partes; oneroso, ya que origina provechos y gravámenes recíprocos; generalmente conmutativo, porque las prestaciones son ciertas y conocidas desde la celebración del contrato; *intuitu personae*, toda vez que la parte profesionista debe de reunir cualidades muy particulares, principal, tiene su

razón de ser y su explicación en sí mismo y no depende de otro contrato para que se pueda celebrar y cumple autónomamente su función jurídico-económica; consensual, en oposición a formal, es decir que para su celebración no exige la ley ninguna forma especial, es perfecto con que se exteriorice la voluntad de las partes y nominado ya que la ley lo regula del artículo 2606 al 2615 del Código Civil.

## 2. NATURALEZA JURIDICA

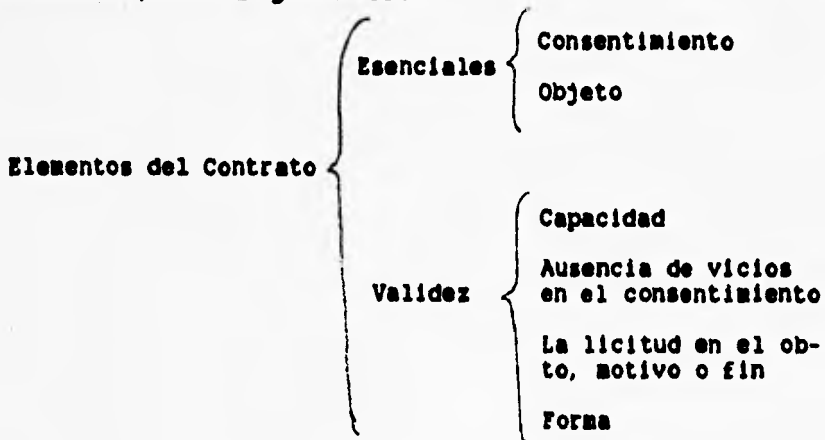
El contrato de prestación de servicios profesionales a través de su recorrido en los ordenamientos jurídicos se le ha confundido con diversas figuras como la relación laboral; el mandato, el arrendamiento de servicios y otras, sin embargo es un contrato peculiar porque las obligaciones del profesionista no son siempre de abogacía, sino que pueden ser diversas con la única característica de ser técnicas en una área, y el profesor no está a las órdenes o dependencia del cliente sino que realiza su servicio por cuenta propia utilizando sus conocimientos especializados, además en este contrato no se asegura un resultado por lo que no puede ser un contrato de obra determinada.



La jurisprudencia también diferencia al contrato de prestación de servicios profesionales del mandato considerando que entre ambos contratos existen diferencias radicales ya que en el mandato, el mandatario obra a nombre de otro y no se obliga personalmente, sino que obliga al mandante; en la prestación de servicios, el que los presta se obliga por sí mismo; sus actos no obligan a la persona en favor de la cual ejecuta algo (Quinta Epoca, Tomo XIX, pág. 912. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, 3a. Sala Civil 1917 a 1965).

### 3. ELEMENTOS DEL CONTRATO

La doctrina mexicana señala como elementos del contrato, los siguientes:



A los elementos esenciales se les denomina así porque si faltare alguno, no podría existir el contrato; por consentimiento se entiende el acuerdo

de dos o más voluntades en los términos de una norma para producir las consecuencias que establece la misma y en este caso debe ser para la realización de ciertos actos de carácter técnico y el pago de una remuneración (honorarios).

El objeto se clasifica en objeto directo, la conducta que puede manifestarse como una prestación -dar o hacer- o como una abstención -no hacer- y el objeto indirecto que es la cosa como contenido de dar, el hecho como contenido de hacer y la abstención en caso de un no hacer.

Los elementos de validez son: La capacidad, aptitud de la persona para ser titular de derechos y obligaciones y para hacerlos valer por si misma en caso de personas físicas o por sus representantes legales tratándose de personas morales; se clasifica en capacidad de goce, aptitud de ser titular de derechos y obligaciones y capacidad de ejercicio, aptitud para poder hacer valer sus derechos y obligaciones por si mismo.

En este contrato se requiere la capacidad del cliente en general para la celebración de un contrato, del profesionista para actuar con título profesional, cuando así lo requiera la especialidad de acuerdo con lo que establece la Ley de Profesiones

del 26 de mayo de 1945, o simplemente que tenga los conocimientos especiales.

La ausencia de vicios en el consentimiento consiste en que no existan circunstancias particulares que impidan libremente conocer el contrato que se celebra, como son el error, el dolo y la violencia.

El error se da si existe un conocimiento equivoco de la realidad, para que el error sea considerado como vicio en el consentimiento debe recaer sobre el motivo determinante de la voluntad de uno de los contratantes. (artículo 1813 del Código Civil)

El dolo es cualquier gestión o artificio que se emplee para inducir al error o mantener en él a alguna de las partes (artículo 1915 del Código Civil).

La violencia se da si se utiliza la fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud o los bienes de las partes, de sus cónyuges, familiares o parientes colaterales hasta el segundo grado (artículo 1819 del Código Civil); para que la violencia se considere un vicio del consentimiento se requiere que sea grave, actual o inminente, injusta o ilícita, que sea el motivo determinante de la voluntad del sujeto a

contratar y que provenga de una persona y no de un hecho dañoso.

La lesión es el perjuicio de una persona de la que se ha abusado por estar en un estado de suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria en la celebración de un contrato, proporcionándole a la otra parte un lucro excesivo en relación con lo que se obliga.

La licitud en el objeto, motivo o fin. El artículo 1830 del Código Civil nos define lo ilícito como el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres; El objeto es la conducta manifestada como prestación o como una abstención, así mismo el contenido de ésta.

El motivo es la intención interna o subjetiva del objeto, relacionada con la cosa o el hecho, que es el contenido de la prestación de la otra parte y el fin es la intención de destino último en que pretende utilizar al contratante.

La forma es la manera de exteriorizar el consentimiento de los contratantes y comprende todos los signos sensibles que las partes convienen o la ley dispone.

A lo anterior debemos agregar que en caso de que faltare alguno de los elementos esenciales, el

contrato quedaría inexistente, si recayera en los demás elementos del contrato, como vicios en el consentimiento, falta de capacidad o de forma se provocaría la nulidad relativa y en el caso de que el objeto, motivo o fin fueren ilícitos se provocaría la nulidad absoluta del contrato.

Las causas de terminación del contrato de prestación de servicios profesionales, son las siguientes:

- a) Por haberse cumplido el fin propuesto, si los servicios fueron prestados para lograr un resultado.
- b) Por muerte del profesional o por interdicción.
- c) Rescisión del contrato por mutuo consentimiento.
- d) Imposibilidad legal o natural de concluirlo.
- e) Por el transcurso del tiempo por el cual ha sido contraído.
- f) La nulidad o resolución del contrato. (26)

#### 4. RESPONSABILIDAD CIVIL

La responsabilidad civil es la obligación de indemnizar los daños o perjuicios causados por un hecho ilícito y por el riesgo creado, así lo establece el artículo 2104 del Código Civil

"El que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare

---

26 Cfr. *Ibidem*, pág. 219 y 229

conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios..."

Corroborandolo el artículo 1913 del mismo ordenamiento

"Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismas por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

Y también lo señala el artículo 1910

"El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

Como ya se mencionó la manera de responder en materia civil, es mediante la reparación del daño. En nuestro sistema jurídico hay dos fuentes de la responsabilidad civil: el hecho ilícito (la conducta antijurídica, culpable y dañosa) y el riesgo creado (la conducta de usar un objeto peligroso).

En el artículo 2108 del Código Civil se describe el daño como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación y el artículo 2109 del mismo ordenamiento reputa al perjuicio como la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Por consiguiente, toda vez que se haya determinado que existe responsabilidad civil por parte de una persona (física o moral) y establecido que existen daños o perjuicios, tendrá la obligación de indemnizar a la otra parte.

Indemnizar es precisamente reparar los daños o perjuicios ocasionados, pudiendo ser de las siguientes formas:

La reparación en naturaleza civil tiende a borrar los efectos del acto dañoso, restableciendo las cosas a la situación que tenían antes de la conducta antijurídica, es decir, colocar a la víctima en el pleno disfrute de los derechos que le fueron lesionados.

La reparación debe ser en un equivalente de los derechos e intereses afectados, casi siempre dinero, haciendo que ingrese en el patrimonio de la víctima un valor igual al del que ha sido privado, tratando de compensar la pérdida, por lo que muchos se refieren a ella como compensatoria.

El artículo 1915 del Código Civil indica que cuando existen daños en las personas éstos serán reparados de acuerdo a como lo dispone la Ley Federal del Trabajo.

Cuando el daño proviene de un retardo o mora en el cumplimiento de una obligación, la indemnización se llama moratoria.

Obviamente, la indemnización moratoria se presenta con frecuencia con motivo de la responsabilidad contractual, como violación del contrato en el que las partes señalaron el momento del cumplimiento de las obligaciones.(27)

Por otra parte el artículo 2615 del Código Civil establece que el que preste servicios profesionales sólo será responsable hacia la persona a quien sirve, por negligencia, imprudencia o dolo sin perjuicio de las penas que merezcan en caso de delito.

Además si se tratase de profesiones que requieren título expedido por la Secretaría de Educación Pública, el artículo 2608 del Código Civil, dispone que el que ejerza una profesión sin el título correspondiente no tendrá derecho a cobrar honorarios por los servicios prestados, además de las penas correspondientes.

##### 5. DIFERENCIAS CON LA RELACION LABORAL

Para realizar la distinción entre el contrato de prestación de servicios profesionales y la relación

---

27 Cfr.; Bejarano Sánchez, Manuel. Obligaciones Civiles. 3a. ed., México, D.F.: Edit. Harla, 1984; págs. 262 y 263



laboral debemos primeramente encontrar el punto de conexión entre ambas instituciones.

Dice Carnelutti, que el contrato de trabajo en esta época ocupa el mismo lugar que en el derecho antiguo, recuerda que en Roma la venta absorbió la relación laboral y aunado a ésta al contrato de prestación de servicio, por lo que se compraba a la persona del trabajador, ya que esa época estuvo dominada por la idea de la compra-venta toda vez que no existía la diferencia entre el *emptio siervus* y la *emptio bovis*, es decir, entre la venta del siervo y la venta del buey. (28)

En el transcurso del Derecho Romano con la liberación de los esclavos a siervos, estas instituciones las ubican en la *Locatio* que significa arrendamiento; en la *locatio opens* se prometía un resultado y en la *locatio operarum* se comprometía la actividad como tal, siendo junto a ésta donde se quizá ubicar a la relación laboral, sin embargo la *locatio* concede el goce temporal de una cosa y exige asimismo la devolución de aquélla, lo que no podría cumplirse en caso de que la fuerza de trabajo se arrendara.

---

28 Cfr.; De Ferrario, Francisco. Derecho del Trabajo. De las relaciones individuales del trabajo, Tomo II, 2a. ed., Buenos Aires, Argentina, 1977; pág. 60

El Código Napoleónico siguió el criterio del Derecho Romano y consideró a la prestación de servicios profesionales como una especie del contrato de arrendamiento de servicios.

Ante las aberraciones jurídicas que se suscitaron, el Código Civil de 1870 reaccionó por considerar que era degradante equiparar la actividad del hombre, aún la de carácter material, a los servicios que podían prestar los animales y las cosas inanimadas.(29)

Los legisladores del Código Civil de 1870 afirmaron en la Exposición de Motivos, que:

"... sea cual fuere la esfera social en que el ser humano se encuentre colocado, no puede ser comparado con seres irracionales y menos aún con las cosas inanimadas, pues parece un atentado contra la dignidad humana llamar alquiler a la prestación de servicios profesionales. Más semejanza tiene con el mandato, porque en ambos contratos el mandante encarga a otro la ejecución de ciertos actos...la aptitud será más intelectual en uno y más material en otro, pero en ambos supone una cualidad moral, porque nadie puede prestar un servicio, sea el que fuere sin

---

29 Cfr.; Sánchez Medel, Ramón. De los Contratos Civiles, 3a. ed.; Edit. Porrúa, S.A., México, D.F.: 1976; pág. 483

emplear su libre voluntad y poner en ejercicio alguna de las facultades peculiares del hombre".(30)

El Código Civil de 1884, reglamento por separado el contrato de servicios profesionales (artículos 2406-2415 del Código Civil) ya no lo asemejó al mandato, sino lo consideró como una especie de él, estableciendo además que las disposiciones relativas al mandato serían normas supletorias (artículo 2406 del Código Civil). Por otra parte, dedicó el título XIII a la reglamentación de los contratos ocupándose de los siguientes: Contrato de obras, servicio doméstico, servicio por jornal, contrato de destajo o a precio alzado, porteadores y alquiladores, aprendizaje y hospedaje.(31)

El Código Civil de 1928 de acuerdo con las ideas de Planiol y Demogue, distinguió al contrato de servicios profesionales del mandato, dado que en el mandato el objeto son siempre actos jurídicos y el mandatario actúa por nombre o cuenta del mandante en tanto el profesionista realiza ordinariamente actos materiales y actúa por cuenta propia aunque a beneficio del cliente.(32)

---

30 De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tono I; 6a. ed., México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., pág. 181

31 Cfr.; Aguilar Carbajal, Leopoldo. Contratos Civiles, 3a. ed. México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1982; pág. 195

32 Cfr.; Sánchez Medal, Ramón. Op. Cit., pág. 483

En la Constitución de 1917 se da inicio al Derecho del Trabajo en México al establecer las normas laborales en el artículo 123 y empieza diferenciando el contrato de prestación de servicios profesionales de la relación laboral.

A continuación se mencionan algunas de las teorías más importantes para explicar la naturaleza de la relación laboral:

El maestro Mario de la Cueva señala que la energía de trabajo no está en el patrimonio de las personas y por lo tanto, no puede ser objeto de contrato, y es esencia del arrendamiento la obligación de devolver la cosa arrendada, siendo imposible en el contrato de trabajo, ya que la energía se consume.

La teoría de la compra-venta. Se debe a Francesco Carnelutti quien hace una comparación con la energía eléctrica y dice que no es posible recuperar la energía, por lo cual no se arrienda, sino que se vende, así la fuerza de trabajo, además la energía eléctrica sale de una cosa y la fuerza de trabajo de un ser humano y si aceptamos esta comparación degradaríamos al hombre.

La teoría del contrato de sociedad. Los principales expositores son Chatelan y Valverde,

analizan a la relación de trabajo a la sombra del desarrollo de una empresa donde el patrón pone las instalaciones, capital, materias primas, organización e iniciativa y el trabajador su esfuerzo a cambio de lo que recibirá el empresario, ganancias y el trabajador, salarios y utilidades, beneficios que se modificarían para ambos en tiempo de crisis.

A esta teoría Mario de la Cueva la critica diciendo que constituye solamente una explicación económica del fenómeno de producción, porque entre el contrato de trabajo y el de sociedad hay más diferencias ya que en el trabajo se da una subordinación, en tanto en la sociedad se da un trabajo en común y mientras en el trabajo uno es acreedor y otro deudor, en la sociedad todos son iguales.(33)

Teoría del mandato. No se dice quien la apoya, pero queda definitivamente descartada toda vez que desde su definición en el artículo 2546 del Código Civil, se establece que el mandato únicamente es para actos jurídicos, situación que no se da siempre en la relación de trabajo.(34)

---

33 Cfr.; De Buen, Nestor, Derecho del Trabajo, Tono I; 8a. ed., México, D.F.; Edit. Porrúa, S.A., 1991; pág. 544

34 Cfr.; Iden.

A continuación analizaremos las fuentes de la relación de trabajo, de acuerdo a diferentes criterios, siendo las siguientes:

a) La relación de trabajo tiene su origen en el contrato de trabajo. Los contractualistas - Krotoschín, Hueck y Mpperdey- sostienen la tesis de que la relación de trabajo nace del acuerdo de voluntades, aceptando la subordinación.

El maestro Mario de la Cueva afirma que no puede nacer la relación de trabajo de un contrato porque ello estaría en contradicción insalvable con la idea del Derecho del Trabajo, que no protege los acuerdos de las voluntades sino el trabajo mismo, asegurando la vida, la salud y proporcionando al trabajador una existencia decorosa.

Para él, la relación de trabajo es la situación jurídica objetiva entre trabajador y patrón por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto que le de origen, en virtud del cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo integrado por lo principios, instituciones, normas de declaración de derechos humanos, Ley Federal del Trabajo, Convenios Internacionales, Contratos-Ley y demás.(35)

---

35 Cfr.; Iden.

Así también lo señala el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo.

"Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".

b) La relación de trabajo nace de la incorporación a la empresa. Gierke explica que la entrada del obrero a la empresa genera derechos entre las partes, similares a los que produce el matrimonio, los cuales no pueden ser sometidos a las reglas propias de los contratos de cambios patrimoniales.

c) La relación de trabajadores generada por la prestación de un trabajo subordinado. "La relación de subordinación dice Barassi crea un estado jurídico y no de hecho, porque la relación de trabajo tiene su origen en un acto jurídico, existiendo en él la facultad jurídica de mandar y el deber de obedecer".(36)

"Cuando se hable de la subordinación que crea un contrato de trabajo no se hace referencia a una situación de hecho en la que el trabajador pierde su iniciativa y su libertad y aparece desarrollando una actividad totalmente dirigida. La subordinación a que

---

36 De Ferrario, Francisco. Derecho del trabajo, Op. Cit. pág. 104

se refiere la doctrina y la jurisprudencia es siempre un poder, como lo hacen notar los alemanes, particularmente Jacobi. Se trata nada más que de la posibilidad que tiene una de las partes de imprimir cuando lo crea necesario, una cierta dirección a la actividad ajena".(37)

La Ley Federal del Trabajo de 1931 caracterizó a la relación de trabajo como aquella mediante la cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio profesional a cambio de la retribución convenida, entendiéndose a la dirección como la obligación del trabajador a prestar un servicio siguiendo los lineamientos, instrucciones y ordenes que reciba y a la dependencia como la subsistencia del trabajador por el salario que recibe.

Sin embargo, las consecuencias fueron dolorosas pues todos aquéllos que tenían otra fuente de ingreso no podían apelar a la acción laboral.

La jurisprudencia fue aclarando los fines de la Ley Federal del Trabajo y en la Ejecutoria del 20 de octubre de 1944. Amparo directo 1690/43/2. Ignacio Reynoso, se estableció que la interpretación correcta al artículo 17 que para que haya contrato de trabajo, se necesita que quien presta los servicios no lo haga con independencia

---

37 Iden.



absoluta y de acuerdo con su leal saber y entender, sino por orden y bajo la dependencia de la parte patronal; La ley no establece como uno de los requisitos esenciales del contrato de trabajo, la independencia económica, sino que se refiere a la subordinación.(38)

Por lo anterior, en la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970, se establece lo siguiente:

"El concepto de relación individual del trabajo incluye el término subordinación para distinguir las relaciones recogidas por el derecho del trabajo, de las que se encuentran reguladas por otros ordenamientos jurídicos. Por subordinación, se entiende, de una manera general, la relación jurídica que se crea entre el trabajador y el patrón, en virtud de la cual está obligado el primero en la prestación de sus servicios, a cumplir sus obligaciones y las instrucciones dadas por el segundo para el mejor desarrollo de las actividades de la empresa".(39)

De lo anterior podemos decir que la relación laboral se compone de dos elementos. Una facultad jurídica del patrón en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u ordenes que juzgue convenientes, a lo que estos autores le llaman el

---

38 De la Cueva, Mario. Op. Cit. Pág. 202

39 Ibídem. pág. 203

derecho de gestión y una obligación igualmente jurídica del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo.

En la Teoría del Negocio Laboral se analiza a la relación del trabajo en la siguiente forma:

Es un negocio jurídico porque consiste en un comportamiento del trabajador (subordinación) una actividad laboral, con intervención de su voluntad, que realiza un supuesto normativo y produce, con esa intención las consecuencias jurídicas previstas.

Los elementos esenciales del negocio jurídico son:

- a) Manifestación de la voluntad.
- b) Objeto.

La voluntad puede ser expresa o tácita, el proceso configurado por el querer hacer que permanece en lo interno de la persona, sin exteriorizarse carece de relevancia jurídica, es necesario que se manifieste al exterior.

El objeto es la intención de producir las consecuencias jurídicas previstas, el objeto puede ser el nacimiento, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones.

Los elementos de validez son la capacidad de ejercicio, ausencia de vicios en la voluntad, licitud en el objeto y la forma.

La Ley Federal del Trabajo, sobre la capacidad refiere:

Artículo 23.- "Los mayores de dieciséis años pueden presentar libremente sus servicios..."

Ausencia de vicios de voluntad, por lo que se requiere una voluntad, libre y consciente, siendo los vicios el error, el temor, dolo o violencia.

La licitud en el objeto consiste en que el negocio jurídico sea concordante con las leyes de orden público.

La forma se establece en el subsecuente numeral de la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 20.- "Contrato individual del trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario".

Artículo 26.- "La falta de escrito a que se refieren los artículos 24 y 25 no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados pues se imputará al patrón la falta de esa formalidad".

Puntos fundamentales de la relación laboral:

a) El hecho constitutivo de la relación de trabajo subordinado.

b) Iniciar la prestación de trabajo, provoca por si misma la realización de los efectos que derivan de las normas laborales.

c) La prestación del trabajo determina la aplicación del derecho del trabajo, porque se trata de un estatuto cuya vigencia y aplicación no depende de la voluntad de las partes, sino únicamente de la prestación del trabajo.

d) La prestación del trabajo crea una situación jurídica objetiva que no existe con anterioridad a la que se conoce como relación laboral.

e) La prestación de trabajo proviene tal vez de un acuerdo de voluntad del trabajador, pero los efectos que producen provienen de la Ley de los contratos colectivos.

f) El acuerdo de voluntades no es un requisito para la relación del trabajo.

g) La relación adquiere una vida propia por principio que le son esenciales y no por el acuerdo de voluntades.

h) No es necesario la voluntad empresarial, sino que muchas veces los obreros al organizarse imponen su voluntad en contra del patrón.

i) A veces la relación laboral puede nacer de un contrato, entendiéndose por contrato que el trabajador adquiere la obligación de poner su energía de trabajo a disposición del patrón a partir de la

fecha estipulada y en que el empresario obtiene el derecho de utilizarla al asumir la obligación de pagar un salario.

j) El convenio celebrado por el trabajador no es óbice para que la realidad sostenga que el trabajador al prestar sus servicios presta un trabajo subordinado, por lo que si originariamente se hizo aceptando que hubo buena fe, formar una prestación de servicios libres dependiente del Código Civil, si la realidad es otra, debe ésta imponerse, porque el derecho del trabajo, no protege los acuerdos de voluntades como tales, sino la energía del trabajo del hombre.(40)

Tras lo anterior, podemos desprender los siguientes elementos de la relación laboral mismos que la difieren del contrato de prestación de servicios profesionales:

- a) Patrón .
- b) Prestación de trabajo.
- c) Subordinación.
- d) Salario.

Acentuando que principalmente, la subordinación no se puede dar en una relación civil. Además de que no es posible que el ejercicio libre de ciertas profesiones, como la arquitectura, la abogacía o la medicina, también prestaciones de trabajo para

---

40 Cfr.; De Buen, Nestor. Op. Cit

alguno, quedarán sometidas a las disposiciones del Derecho Laboral, por lo que resulta indispensable fijar el criterio diferencial, porque un profesionista no puede recibir ordenes -derecho de gestión del patrón- de su cliente, quien no cuenta con los conocimientos especializados de la materia, ni esta atado a un horario, salario, sino que determinará los horarios de acuerdo al problema planteado y decidirá el tiempo que le otorga a ese servicio.

Para corroborar la diferencia entre la relación de trabajo y la prestación de servicios profesionales, observaremos la siguiente jurisprudencia:

Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 8a, Tomo IX, Marzo, Pág. 286.

"RELACION DE TRABAJO. CARGA DE LA PRUEBA. CORRESPONDE AL PATRON CUANDO AFIRMA QUE ES DE OTRA NATURALEZA. Si un patrón niega la existencia de relación laboral con un trabajador alegando que este le presta servicios en virtud de un contrato de prestación de servicios profesionales, tal negativa, implícitamente contiene una afirmación y por ello el patrón tiene la carga de probarla y si no lo hace debe considerarse que la relación fue de naturaleza laboral".

Amparo directo 452/91, Casa Valle, S.A., 14 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Eric Roberto Santos Partido. Secretario: Martín Amador Ibarra.

**Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito,  
Semanario Judicial de la Federación, Epoca 8a., Tomo  
VII, Junio, Pág. 397.**

"RELACION DE TRABAJO, CARGA DE LA PRUEBA CUANDO EL  
"PATRON AFIRMA QUE ES DE PRESTACION DE SERVICIOS  
"PROFESIONALES. Cuando la parte demandada en el  
"juicio laboral no niega lisa y llanamente la  
"relación laboral, sino que admite la existencia de  
"una relación a la que le atribuye el carácter de  
"profesional y señala que el trabajador realizó en  
"forma ocasional labores administrativas la  
"negativa de la parte demandada contiene en forma  
"implícita la afirmación de que la relación que  
"tenía con el trabajador era de prestación de  
"servicios profesionales, por lo que le corresponde  
"la carga de probar dicha afirmación y si no lo  
"hace debe de considerarse que la relación es de  
"carácter laboral, ya que en términos del artículo  
"21 de la Ley Federal del Trabajo existe la  
"presunción de la existencia de la relación laboral  
"entre el que presta un trabajo personal y el que  
"lo recibe".

**Amparo directo 51/91, Rene Ceballos Sepúlveda, 27 de  
febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente:  
Guillermo Muñoz Jimenez. Secretario: José Juan García  
Barrera.**

**Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del  
Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación,  
Epoca 8a., Tomo VII, Mayo, Pág. 174**

"CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES  
"Y RELACION DE TRABAJO, EL PAGO DE HONORARIOS NO  
"DETERMINA LA EXISTENCIA DE AQUEL Y LA INEXISTENCIA  
"DE ESTA. La circunstancia de que a una persona se  
"le cubra una cantidad periódica en forma de  
"honorarios, no determina la existencia de un  
"contrato de prestación de servicios profesionales,  
"sino, en todo caso, lo que determina que exista un  
"contrato de esa naturaleza son sus elementos  
"subjetivos y objetivos, que pueden ser; que la  
"persona prestataria del servicio sea

"profesionista, que el servicio lo presta con sus propios medios, que el servicio se determine expresamente, que cuente con libertad para realizarlo tanto en su aspecto de temporalidad como en el aspecto profesional propiamente dicho".(41)

**Amparo directo 1257/91, Maria de Lourdes Galindo**

**Palau, 19 de marzo de 1991. Unanimidad de votos.**

**Ponente: Maria Yolanda Mugica Garcia. Secretario:**

**Antonio Hernández Meza.**

---

41 Como ANEXO NUMERO TRES del presente trabajo de investigación se ejemplifica un contrato de prestación de servicios profesionales realizado con el Estado.



## **CAPITULO CUARTO**

### **APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

1. Artículo 108 de la Constitución de 1917 y el Artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

2. Conceptos Etimológicos y Jurídicos de:

2.1 Comisión Pública

2.2 Cargo Público

2.3 Empleado Público

2.4 Función Pública

2.5 Funcionario Público

2.6 Servidor Público

3. La aplicación ilegítima de la ley en mención a los prestadores de servicios profesionales

## **CAPITULO CUARTO**

### **APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

El objetivo en el presente capítulo, es analizar a que sujetos les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, partiendo del análisis de cada uno de los conceptos que se mencionan en el artículo 108 de la Constitución, así como el artículo 2º de su ley reglamentaria; toda vez que enfocarnos únicamente a lo que significa servidor público, es aplicar la ley en análisis más allá de sus propios límites, en virtud de que dicho concepto abarca un sin número de personas.

Si bien es cierto que el legislador buscó en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos un alivio para una sociedad tan caracterizada como corrupta como es la nuestra; no hay que olvidar que existe un marco jurídico dentro del cual nos debemos de regir.

**1. ARTICULO 108 DE LA CONSTITUCION DE 1917 Y EL ARTICULO 2º DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las Reformas al Título Cuarto de la Constitución innovando con la utilización del concepto de servidor público, ya que anteriormente se hacía alusión a funcionario público, pretendiendo con ello que a partir de este concepto se estableciera la naturaleza de servicio a la sociedad que comporta el empleo, cargo o comisión.

Plasmado bellamente en la Exposición de Motivos de las mencionadas reformas, el entonces Presidente de la Nación, el C. Miguel de la Madrid Hurtado: "La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión, y las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio de igualdad, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de las obligaciones comunes a todo servidor público."(42)

---

42 De la Madrid Hurtado, Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio -diciembre 1982- Tomo I, México, D.F.: Talleres Gráficos de la Nación, 1983; pág. 9

De acuerdo a lo anterior, en el artículo 108 de la Constitución, se establece a quienes se consideran servidores públicos y señala en su primer párrafo a los de elección popular, a los miembros del poder judicial a nivel Federal y Distrito Federal; a funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal y en el Distrito Federal y al final establece que serán responsables únicamente en el desempeño de sus funciones.

El segundo párrafo del mismo numeral, hace alusión a la responsabilidad del Presidente de la República, aunque aquí nos preguntáramos acaso no en la exposición de motivos el mismo Presidente señaló que la denominación de servidor público era para hacer un tratamiento igualitario, independiente del rango y jerarquía, entonces porque dentro del artículo 108 de la Constitución en los subsecuentes párrafos se van a realizar aclaraciones a fin de diferenciar el trato a cada servidor público de acuerdo a su rango o función; vislumbrándose que ese trato igualitario que se pretende no es posible, pero continuemos con la responsabilidad del Presidente y es que en el desempeño de su cargo sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común y traición a la patria, sin hacerse mención a que se refiere

cada uno de estos términos, por lo que se desconoce de plano que aspectos podrían encuadrarse en el mismo.

Y en el tercer párrafo, se regula la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados, Diputados de las Legislaturas Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y dispone que estos servidores públicos únicamente serán responsables por violación a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; no obstante que se protege la función del servidor público, el legislador se olvida de los Diputados Federales y de los Senadores, así como del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de los Magistrados del Tribunal de Justicia del Distrito Federal, además de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal.

Finalmente en el párrafo cuarto del numeral en análisis se plasma el principio para la responsabilidad de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, otorgándoles a las entidades federativas la facultad de realizar sus leyes locales sobre responsabilidades de servidores públicos, mismas que existen en cada uno de los

Estados, así como determinar los órganos de ejecución.

A continuación se analizará que los servidores públicos señalados anteriormente serán responsables en materia política, penal, civil y administrativa, pero con trato diferente de acuerdo a su jerarquía y rango, existiendo también diferencias en lo que hace al procedimiento penal.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política quedan debidamente precisados en el artículo 110 de la Constitución y son:

- a) Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
- b) Secretarios de Despacho.
- c) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- d) Jefe del Departamento Administrativo.
- e) Representantes de la Asamblea del Distrito Federal.
- f) Titular de algún órgano del Distrito Federal.
- g) Procurador General de la República.
- h) Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- i) Magistrados o Jueces del fuero común del Distrito Federal.
- j) Directores Generales de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria o Fideicomisos Públicos.

k) Gobernadores de los Estados.

l) Diputados y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia Locales, siendo únicamente declarativa para que se proceda en la legislatura del Estado al que pertenezca.

Se habla de político porque lo que se protege es el Estado, hablando en concreto del gobierno, y pueden incurrir en dicha responsabilidad los que cometen algún agravio en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, causales que se encuentran establecidas en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal, todos los Servidores Públicos pueden ser responsables, únicamente que en el artículo 111 de la Constitución se establece como requisito de procedibilidad la declaración de procedencia, misma que consiste en que para proceder penalmente en contra de los siguientes servidores públicos:

a) Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

b) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c) Secretarios de Despacho.

d) Jefe del Departamento Administrativo.

e) Representantes de la Asamblea del Distrito Federal.

f) Titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal.

g) Procurador General de la República.

h) Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Se requiere que antes de girar la orden de aprehensión correspondiente, el Juez Penal solicite a la Cámara de Diputados la declaración de procedencia, es decir si es factible continuar con la detención del presunto responsable.

La Cámara de Diputados analizara la imputación que se le hace al servidor público, en relación con los elementos de prueba que se tengan, y en caso de determinar que pudiere existir responsabilidad, le quitara el fuero al servidor público y lo remitira al Juez Penal, para que se concluya el procedimiento.

Por lo que respecta a la materia civil el artículo 111 de la Carta Magna, afectivamente hace un trato igualitario, señalando que en las demandas del orden civil, no se requerirá declaración de procedencia, es decir que estas pueden ser interpuestas en contra de cualquier servidor público.

En materia administrativa se protege la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos; de lo que desprenderíamos que cualquier servidor público puede ser sujeto de la misma, y así lo ratifica el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los



Servidores Públicos, ya que son los sujetos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional, exceptuando al Presidente de la República que se analiza en el segundo párrafo del artículo mencionado.

Agregando a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales, sobre el particular se analiza que es anticonstitucional este señalamiento, toda vez que la Carta Magna no lo dispone, y en él se encuadrarían diversas personas a las cuales no se les podría aplicar la ley en mención.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se alude que hay que cambiar la locución función por la de servicio, en virtud de que no es la función misma la que se protege sino la idea de servicio que se debe de tener, retomando el gran lema de Jose María Morelos y Pavón quien por verdadero amor a la Patria se hacia llamar el "Siervo de la Nación".

## 2. CONCEPTOS ETIMOLOGICOS Y JURIDICOS DE:

### 2.1 COMISION PUBLICA

Primeramente transcribiremos algunos conceptos de Comisión.

"Del latín *commitere*, encargar, encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa. Es la facultad que se da o se concede a una persona para

ejercer durante cierto tiempo algún encargo. También el encargo que una persona hace a otra para que le desempeñe algún negocio".(43)

"Acción de cometer. Orden y facultad que alguien otorga a otro por escrito para que ejecute algún encargo o entienda algún negocio. Encargo de una persona a otra para realizar algo."(44)

Desprendiéndose que la comisión es un término muy general, por lo común de la palabra, es decir, como no se trata de un término jurídico no se establece ningún requisito para que se de ésta figura, lo cual deja muy abierto el concepto y en él lo mismo podríamos entender a un taxista que a un empleado del Ruta 100 porque ambos realizan un encargo.

Y pública se deriva de pueblo, multitud, pero en este caso es que se refiere a Estado o al gobierno.

Público.- "Notorio, patente, manifiesto de la comunidad del pueblo, de todos, del latín *publicus*, público de pueblo. de *poplicus* del pueblo, de *populus* de pueblo".(45)

## 2.2 CARGO PUBLICO

"Dignidad, oficio, empleo; de confianza; en materia laboral cualquier puesto que sólo puede ser ocupado por personas de la confianza del patrón".(46)

"Responsabilidad que se atribuye a alguien; Dignidad, empleo u oficio que confiere la facultad de ejercer determinada función pública y la de percibir,

---

43 Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Op. Cit.

44 Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas, México, D.F.: Mayo Ediciones, S. de R.L., 1981

45 Iden.

46 Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Op. Cit.

en su caso, ciertos derechos"; El cargo es también un término amplio, incluye a todo aquél sujeto que ocupe un lugar, un puesto en alguna institución y lo público es que se ubica en la Administración Pública.

### 2.3 EMPLEADO PUBLICO

Generalmente se designa con este nombre al funcionario técnico o profesional que presta su actividad al gobierno para la realización de fines de interés público. Derecho Administrativo y Derecho Laboral.

"Persona destinada por el gobierno al servicio público o por un particular o corporación a despachar los negocios de su interés o competencia. Federal, trabajador que ejerce sus actividades dentro de la Administración Pública Federal; Agente que presta sus servicios con carácter permanente por una remuneración, en la Administración Nacional, provincial o municipal".(47)

Este concepto no es tan amplio, se podría restringir a los trabajadores al servicio del Estado; el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone:

"Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

El artículo 4º del mencionado ordenamiento, los clasifica en trabajadores de confianza y de base,

---

47 Diccionario para Juristas. Op. Cit.

realizandose esta diferenciación de acuerdo a los derechos y obligaciones de cada uno de ellos.

Los trabajadores de confianza, son como se desprende de su denominación, el personal que esta directamente con el patrón, los sujetos que ocupan los altos mandos en la jerarquía organizacional de la Administración Pública, por ello son personas que tienen menos derechos en cuanto a la estabilidad en el empleo, en si lo único que se les otorga es el derecho a la seguridad social, tan es así que con el levantamiento de un acta por pérdida de la confianza pueden ser destituidos de su empleo.

Por su parte los trabajadores de base tienen todos los derechos que tienen los trabajadores en general.

Es preciso señalar que la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone en su artículo 8º que quedan excluidos del régimen de esa ley aquéllos que presten sus servicios mediante contrato civil o que estén sujetos al pago de honorarios; lo cual se corrobora con lo dispuesto por la fracción III del artículo 5º de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado al señalar que se entiende por trabajador a toda persona que preste sus servicios en las dependencias del gobierno, con excepción de aquéllas que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación

común y a los que perciban emolumentos con cargo a la partida de honorarios.

#### 2.4 FUNCION PUBLICA

"Acción de un empleo y ejercicio de una facultad -funciones públicas- ejercicio de actividades pertenecientes al Estado".(48)

"El tratadista Mayer entiende por función pública un círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación de Derecho Público de servirle".(49)

Función este concepto va relacionado directamente con el ejercicio del empleo, cargo o comisión asignado y es esencialmente a fin de observar el funcionamiento a nivel organigrama del Estado.

#### 2.5 FUNCIONARIO PUBLICO

"Aunque palabra muy difícil de concretar por las diversas opiniones acerca de su amplitud, cabe establecer provisionalmente que funcionario es toda persona que desempeña una función o servicio por lo general público. La Academia se inclina por la separación de funcionario con empleo público; Público.- quien desempeña una función pública".(50)

"Persona que desempeña un empleo público federal el que desempeña actividades de dirección o vigilancia dentro de la Administración Federal Pública.- servidor público de carácter representativo y que supone un encargo especial, transmitido en principio de Ley."(51)

Se han hecho notar algunas características del funcionario:

---

48 Iden.

49 Diccionario Jurídico Elemental. Op. Cit.

50 Iden.

51 Diccionario para Juristas. Op. Cit.

- Permanencia en el empleo, excluyendo de estos a los que por cualquier forma sean ocupados por la administración transitoriamente.

- Integración en un cuadro, se entiende por tal la categoría de empleos fijados por Leyes y Reglamentos en forma jerarquizada.

- Participación de un servicio público, también se excluyen a los que una forma transitoria la desarrollo, así como a los de servicios industriales y comerciales. (52)

Haciendose alusión a que los funcionarios desempeñan los puestos más importantes y que colabora en la gestión de la Administración Pública.

En la doctrina italiana funcionario se determina por la relación que guarda con el Estado, para formar su voluntad o representarlo, en este párrafo se señala en diferencia con el empleado y quien presta la prestación de un modo permanente.

El concepto de funcionario también es muy amplio, toda vez que no únicamente incluye al empleado del Estado, sino a todos aquéllos a los que se les ha confiado alguna de las obligaciones del Estado y Ernst Forsthoff, es muy claro al manifestar que esto es con el objetivo de proteger al particular, considera que es una circunstancia el que se trate de

---

52 Cfr.; Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 3a. ed., México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1972, pág. 333

un funcionario o simple empleado del Estado, sino que lo que importa es que dependa de la Federación.

Para Rafael Bielsa la diferencia sustancial entre funcionario y empleado consiste en que la designación del funcionario constituye un encargo especial, delegación transmitida por ley, en cambio la de los empleados supone un complemento en el desempeño de la función pública, dicho autor agrega que el funcionario expresa la voluntad del Estado, implicando representación de éste y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y controlar la actividad o fin pretendido.(53)

#### **FUNCIONARIO DE HECHO**

Cuando comúnmente se hace referencia al concepto de funcionario de hecho, se comprende dentro del campo del ejercicio irregular subjetivo de la función pública, en la que el agente no tiene el requisito establecido por la ley.

Se trata de examinar los problemas de la persona que desempeña un cargo público, faltándole algún requisito fundamental para su designación o prolongación del tiempo de ejercicio, no se puede considerar funcionario de derecho, sin embargo si desempeña funciones públicas, toda vez que en el

---

53 Cfr. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Segundo Curso; México, D.F.: Edit. Harla, 1991; pág. 341

desarrollo de sus actividades no se observa diferencia alguna.

Lo que puede caracterizar al funcionario de hecho es la investidura aparentemente legal a la vista de los terceros, también que sin que exista la disposición para que realice una función la hace porque forma parte de las mismas.

Son considerados como requisitos de funcionario de hecho un nombramiento aparentemente regular, pero jurídicamente nulo, sin embargo que las circunstancias permitan que desempeñe sus funciones con un cargo público, en forma exclusiva, pacífica, continua, pública y efectiva.

Es preciso distinguir al funcionario de hecho con el usurpador, éste carece de competencia, este problema es de atribuciones no de investidura, ya que por lo regular excluye mediante la fuerza a quien con derecho ejercía el cargo y éste no es el funcionario de hecho. (54)

## 2.6 SERVIDOR PUBLICO

Antes de analizar lo que es servidor público, es preciso señalar lo que es servicio público, utilizando el método de investigación deductivo, esto es, partiendo de lo general a lo particular, y del género a la especie.

---

54 Cfr.; Olivera Toro, Jorge. Op. Cit., pág. 305



El término servicio público encuentra su origen en Francia aproximadamente en el año de 1790, consagrandose en las Leyes de 16 y 24 de agosto de 1790 y en el Decreto de 16 fructidos año III.

Asimismo, los artículos 3, 27, 73, 108, 115 y 123 de la Constitución, refieren el término servicio público, sin embargo no se hace una definición del mismo.

Por lo que anterior, consideramos procedente transcribir los siguientes conceptos:

"Servicio público.- Empresa oficial o privada, destinada a satisfacer necesidades colectivas del público".(55)

"Concepto capital del Derecho Político y del Administrativo, y ha de satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa o regida por la Administración Pública."(56)

Para Marcello Caetano servicio público es "el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo la satisfacción de una necesidad colectiva individualmente sentida".(57)

Andrés Serra Rojas, alude: "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la Administración Pública activa o autorizada a particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una

---

55 Diccionario para Juristas, Op. Cit.

56 Diccionario Jurídico Elemental, Op. Cit.

57 Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo, Primer Curso, Op. Cit. pág. 276

necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de Derecho Público".(58)

La jurisprudencia ha establecido que se entiende por servicio público, la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva por virtud de norsa especial del poder público, caracterizados por ser regulares, continuos y uniformes (Tesis 419, Apéndice 1985, 2a. Sala).

El tratadista Francis Paul Benoit manifestó que de 1800 a 1940 en Francia predominó la estabilidad de la estructura administrativa del Estado francés en virtud de que ofrecía los servicios públicos en general, ocasionando que se confundiera la función con el órgano que lo prestaba, hasta que se identificaban ambos como servicio público.(59)

Al delegar el Estado sus facultades a los particulares para que prestaran los servicios públicos, se sacudió al Derecho Administrativo, surgiendo las siguientes teorías:

#### TEORIA SUBJETIVO U ORGANICA

Esta atiende a la persona que presta la actividad y si se trata del Estado indudablemente se habla de un servicio público.

órgano - actividad

---

58 Derecho Administrativo, Op. Cit., pág. 69

59 Cfr.; Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Primer Curso; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1991; pág. 271

Su principal representante es León Duguit ya que define al Estado como el conjunto de servicios públicos que prestan los gobernantes a la sociedad. Sin embargo esta teoría dejó de tener utilidad al momento en que el Estado le concede a los particulares la prestación de los servicios públicos.

#### TEORIA MATERIAL

Se basa principalmente en la naturaleza de la actividad, lo cual se caracteriza por ser de interés general.

Gabino Fraga afirma que se puede definir al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, y que se encuentren sujetos a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad. (60)

#### TEORIA FORMAL

Reconoce como servicio público única y exclusivamente a los que la ley les atribuye este carácter.

De lo anterior, se desprenden las siguientes características del Servicio Público:

- a) Se crea en base a una norma jurídica.
- b) Responde a una necesidad colectiva, sin olvidar que debe ser atendida, obligación que tiene el Estado.

---

60 Cfr.; Ibídem. pág. 275

c) Su desempeño requiere de una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida; y la prestación es directa cuando otorga los servicios el Estado e indirecta cuando los concesiona a los particulares.

d) La prestación debe ser regular, uniforme, continua y técnicamente adecuada para satisfacer la necesidad colectiva.

e) Su ofrecimiento lleva implícita la idea dominante de que está desprovisto de lucro.

f) La actividad se rige por reglas de derecho público, aún cuando sea prestado por particulares concesionarios.

g) En su desempeño requiere tener en cuenta el interés del usuario, señalándose además el mecanismo de defensa del particular contra deficiencias provenientes de la prestación que recibe.

Sin embargo, aún existe crisis en el concepto de servicio público sobre todo en la determinación de la naturaleza de la persona que presta el servicio público, del objeto o de la finalidad que se persigue al desempeñarlo y el régimen jurídico al que está sometido, y esto deviene por la intervención de los particulares en su prestación.

La actividad del Estado parece no tener más límites que los que él mismo se impone, para lo cual crea y extingue estructuras administrativas que considera necesarias para el cumplimiento de sus fines, es por ello que ha venido incrementando el número de personas que están a su servicio, esto ha traído consigo que se vaya formando un cuerpo de

funcionarios y empleados de la Administración estatal.

En el siglo XVIII los fisiócratas franceses bautizan a este cuerpo de hombres dedicados a la función pública, como burocracia, término que desde sus inicios asume una connotación negativa, al ser utilizado por los liberales, para identificar al formalismo, la altanería, el despilfarro de recursos, la falta de entusiasmo para desarrollar sus actividades, la corrupción y la adopción de trámites excesivos,(61) siendo ello el motivo del surgimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La función pública realizada por los trabajadores al servicio del Estado se encuentra vinculada con la actividad pública de este, pero no se deben confundir ambas, ya que una es la capacidad de acción del Estado y la otra depende de la relación entre el Estado y el servidor.

En consecuencia la función pública la constituye las tareas burocráticas las cuales implican una relación laboral, misma que esta regulada en el artículo 123 Constitucional apartado B y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que contempla las disposiciones que regulan estas

---

61 Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Op. Cit. pág. 301

relaciones, tratándose de trabajadores de base y de confianza, sin embargo a estos últimos los excluye casi totalmente en su artículo 8º, ya que únicamente les protege el salario y la seguridad social.

Esta pluralidad de formas en el Estado contrata a sus servidores ha generado desigualdad por lo hace a los derechos que tienen, aunque de acuerdo a su jerarquía tienen las mismas obligaciones.

Con ello también se ha ocasionado que exista confusión por saber que rama debe regular la relación entre el Estado y sus servidores, ya que actualmente es el Derecho del Trabajo, Administrativo o Civil en base a la naturaleza jurídica del acto.

#### DERECHO LABORAL

El artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, denomina al trabajador como toda persona que preste un servicio físico o intelectual a las dependencias de los poderes de la Unión, al gobierno del Distrito Federal; en virtud de un nombramiento o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, un trabajo personal subordinado a cambio de una contraprestación económica, en este caso la relación se inicia en virtud de un nombramiento o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

pero principalmente y en la práctica se da por un contrato laboral.

#### **DERECHO ADMINISTRATIVO**

Esta corriente dispone que la relación del Estado con sus servidores tiene su origen en un acto administrativo como es el nombramiento, consistente en la expresión unilateral de la potestad soberana del Estado con el objeto de designar una función a la persona que considera idónea para prestarla.(62)

Estableciéndose que esta relación atiende a un interés público por lo que debe estar sujeta a un derecho público.

#### **RAMA AUTONOMA**

Es autónoma porque contiene normas de derecho administrativo y laboral, con la advertencia de que son normas jurídicas previamente creadas para regular la función pública; la decisión libre del Estado y del particular para iniciar una relación de trabajo y la aplicación de dicho orden jurídico al caso concreto, esta corriente es la vigente ya que independientemente de la materia lo que importa es que sea una norma previamente establecida.

#### **TEORIA CIVILISTA**

---

62 Cfr.; Martínez Morales, Rafael. Segundo Curso. Op. Cit., pág. 307

Heredera de un afejo concepto, consistente en que la prestación del trabajo asalariado tiene su origen en la libre manifestación de la voluntad por parte del prestador y del prestatario, los que en igualdad de condiciones convienen las cláusulas bajo las que se van a regir.

En México supuestamente esta interpretación ha sido descartada desde la Constitución de 1917 la cual estableció los derechos mínimos de los trabajadores, y respecto a los trabajadores del Estado desde 1960 se adiciono al artículo 123 Constitucional el apartado B; negando la prestación en virtud de un contrato ya que es contraproducente para aquéllos que lo único que tienen es su fuerza de trabajo, implicando reconocimiento a la desigualdad de las partes. En este último caso debido a la prevalencia del Estado sobre el trabajador.

#### TEORIA DEL ACTO UNILATERAL

Aquí se establecen los servicios con carácter de obligatorios establecidos en el artículo 5º Constitucional.

En la clasificación que hace Rafael Bielsa de los servidores públicos, señala a aquéllas personas que prestan sus servicios con motivo del servicio social, siendo sus características que es obligatorio y gratuito, también encontramos a los servicios



censales, tareas electorales, cargos de elección popular y nos encontramos con la interrogante de que en virtud de que se consideran servidores públicos les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### SERVICIOS QUE SE PRESTAN POR CONTRATO

La práctica administrativa esta dirigida a la procuración de servicios necesarios para el Estado de carácter eventual o especializado y de los que no requiere mantener una relación laboral permanente con quienes lo prestan, por ello decide captar profesionales libres con los cuales establece una relación de carácter netamente civil. Esto se ha utilizado por las personas que no quieren someterse a un régimen de los servidores públicos, no obstante que las tareas que desempeñen sean iguales a las de los trabajadores.

Pero, a fin de aclarar la posición de la relación creada entre el Estado y sus servidores mediante un contrato de prestación de servicios profesionales, y ubicarlo en todo el campo de los contratos que puede celebrar la Administración Pública con los particulares, los cuales pueden ser regulados por diversas ramas de Derecho:

Contratos y  
convenios que  
celebra la  
Administración  
Pública

Derecho Civil

Derecho Mercantil

Derecho Administrativo

**Derecho Privado.**- aún cuando la doctrina ha discutido sobre el particular, en la actualidad se aceptan esta clase de contratos, se explica la intervención del Estado con una autolimitación a su soberanía y a su poder de mando en función de los objetivos que persigue con éste contrato, dándose la autonomía de las partes porque el Estado no puede obligar al particular a contratar con él.(63)

Allan R. Brever Carías, afirma: "Los contratos de la administración se prestan bajo dos formas distintas. Por una parte la Administración Pública puede realizar sus negocios jurídicos con los particulares, bajo las formas de contrato de derecho privado, es decir, idénticos a aquéllos de los particulares, tal como están regidos en el Código Civil..."(64)

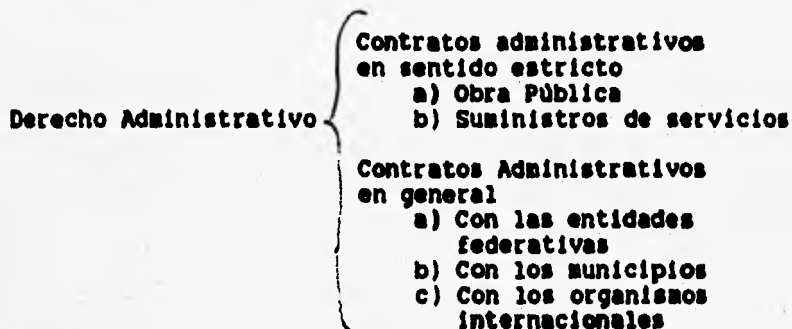
Sobre el contrato de prestación de servicios profesionales, hay ocasiones en que la Administración Pública, requiere de los consejos, consultas u opinión técnica de profesionistas que están dedicados a su profesión y que por diversos motivos no quieren

63 Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F.: 1989, pág. 468

64 Citado por Ibidem. pág. 469

ser funcionarios o empleados públicos, por lo cual están sujetos eminentemente al Derecho Civil.

Además existen otros contratos privados que también puede celebrar la Administración Pública, como el contrato de arrendamiento, comodato, donación, contratos también de derecho mercantil, por ejemplo los bienes privados de la Federación pueden ser objeto de compra-venta.



Quando el Estado acuerda con los particulares realizar una actividad de interés general y para ello celebra un contrato, se considera administrativo, porque el objeto va íntimamente ligado a la actividad de la Administración Pública, al satisfacerse un interés general.

Para André de Laubadere el contrato administrativo reúne los siguientes requisitos: "Es un acuerdo de voluntades creador de situaciones jurídicas concretas, su régimen jurídico es de

Derecho Público y profundamente autónomo inspirado en las exigencias de interés general".(65)

Marcel Waline considera al contrato administrativo como un negocio bilateral que el Estado realiza y su fin es de utilidad pública y regulado por leyes de interés general.(66)

Miguel Angel Bercaitz los define: "Son aquéllos celebrados por la Administración Pública con un fin público o que en su ejecución pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de Derecho Público que colocan al contratante de la Administración Pública en una situación de subordinación jurídica".(67)

En consecuencia, tras el anterior análisis se observa que el régimen legal de los servidores públicos es precario, injusto, desigual, discriminatorio, deja en el total desamparo al personal de confianza como a los prestadores de servicios profesionales.

Ignacio Burgoa, señala que el funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un

---

65 *Ibídem.* pág. 476

66 *Cfr.;* *Idem.*

67 *Idem.*

servidor público, con lo cual deja entrever que para él es lo mismo funcionario que servidor público. (68)

De lo anterior podemos concluir que en nuestro sistema mexicano, y aún apoyándonos en lo dispuesto por el artículo 108 Constitucional y el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, existe anarquía en la terminología conceptual antes referida.

Por consiguiente, todo aquél sujeto que desempeña un servicio público, un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública; además de que maneje recursos federales, puede incurrir en responsabilidad administrativa.

El concepto de servidor público en el derecho penal como en el derecho administrativo es el mismo, en virtud de que las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1983 al Título X del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, denoanino a dicho capítulo "Delitos cometidos por Servidores Públicos", lo que se entiende por servidor público en el artículo 212 del Código Penal, es lo mismo que establece el artículo 108 de la Constitución, así como la Ley

---

68 Cfr.; Derecho Constitucional, Op. Cit., pág. 551

## **Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Para nuestro tema es importante mencionar que Andrés Serra Rojas aclara que no debe confundirse el poder disciplinario con el Derecho Penal, porque aún cuando los dos tienen como carácter el de ser procedimientos de represión para fines sociales. El Derecho Penal se aplica a todos, el poder disciplinario sólo a los funcionarios y empleados en el ejercicio de su cargo, ello nos lleva a reflexionar, sobre el particular, ya que deja entrever claramente que si bien las dos responsabilidades se pueden dar (penal y administrativa) de acuerdo a los bienes jurídicos tutelados por cada una de ellas, el área administrativa no se debe pretender aplicarla a todos, sino que únicamente a los funcionarios y empleados de la Federación.(69)

Por otra parte se subsana la omisión en la Constitución, al determinar que los empleados y funcionarios del Congreso de la Unión si podrán ser sujetos activos de los delitos del Título X y XI del Código Penal.

---

69 Cfr.; Derecho Administrativo, Tono I; 15a. ed., Corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1992, pág. 472

Sobre las injusticias en contra de los servidores del estado se observa que cada seis años, con el cambio del Presidente de la República el éxodo de técnicas, experiencias, responsabilidad, honradez se produce por la voluntad política acertada o no, sin que exista garantía para ninguno.

Palabras de Andrés Serra Rojas: "Cada renovación del ejecutivo federal significa una renovación general del personal administrativo, el cual no goza de ningún derecho para permanecer en sus puestos. Esta situación creaba problemas graves de la necesidad que tenía el personal nuevo de ir conociendo y prepararse en la marcha de los asuntos administrativos. No siempre el personal que llega es más apto que el que se iba. Se crean casos de notoria injusticia y grave perjuicio de los servidores públicos".(70)

Retomando el objetivo de a quienes les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y tras observar el régimen anárquico en conceptos y contratos celebrados por el Estado para allegarse de los servicios de las personas, Fauzi Handan, afirma:

"...Sin embargo, tanto el artículo 108 constitucional como el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, califican con la categoría de servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de

---

70 Derecho Administrativo, Op. Cit. pág. 371

cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, surgiendo así la duda si dentro de tal concepto pueden quedar incluidos los particulares que forman parte de comisiones, comités, asociaciones o juntas cuyas funciones son primordialmente colaborar y participar coadyuvando con los órganos estatales propiamente dichos en sus funciones. Así por ejemplo, las Juntas de Vecinos, Asociaciones Residenciales inclusive el Consejo Consultivo del Distrito Federal o las diversas comisiones que han proliferado en el Distrito Federal, tales como la Comisión Taurina o de Espectáculos, etc. Tal clase de comisiones normalmente realizan funciones de consultoría y asesoría a los órganos de decisión, más como esta redactada la disposición constitucional tal parece que tales sujetos quedan también incluidos en la ley. En mi opinión en la forma en como se encuentra redactada la disposición constitucional se incluye a tal categoría de comisiones, comités o juntas, que aunque parte de sus miembros son particulares, por el hecho de constituir órganos públicos quedan incorporados en consecuencia a la estructura de organización estatal por ende sujetos a la presente Ley, no importando que reciban o no remuneración por el desempeño de sus cargos".(71)

Y no se diga las diferencias entre los trabajadores de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de los fideicomisos públicos.

#### DERECHO COMPARADO

Después de analizar la anarquía e injusticia que se ocasiona con el trato desigual a los servidores del Estado, haremos una revisión en lo que se considera en otros países.

---

71 Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año 7, Número 7, México, D.F.: 1983; págs. 241 y 242



## **ALEMANIA**

La ideología de Alemania es muy peculiar, la idea que tiene Hegel del Estado es tan magnificada al grado que a él supeditan sus intereses particulares, sobre todo existe una gran admiración a su Estado; además hay una gran rigidez en la selección, formación y disciplina del servidor público alemán, conjugandose esto con los grandes adelantos alcanzados por esa sociedad, sin embargo tampoco hay una generalidad porque su relación con el Estado algunos lo consideran como contrato de Derecho Público o contrato de adhesión, porque el Estado determina las condiciones bajo las cuales van a ejercer la función pública.(72)

## **ARGENTINA**

Partimos de que para Rafael Bielsa la relación jurídica entre el Estado y sus servidores es un acto contractual de Derecho Público, la argumentación es que con el nombramiento existe la aceptación de ingresar a la función pública; Por otra parte hace una clasificación de los servidores públicos en:

- a) Representativos y profesionales (técnicos)
- b) Ejecutivos o de nombramiento
- c) Nacionales, provinciales o municipales
- d) Autoridades o agentes (ayudantes)

---

72 Cfr.; Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Op. Cit. pág. 314

- e) Inamovibles o movibles
- f) Colegiados o unipersonales
- g) Honoríficos o remunerables.(73)

#### ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Hay diversidad de legislaciones, sin embargo cuentan con un organismo denominado "Comisión del Servicio Civil", que es el encargado de establecer las políticas de reclutamiento y disciplina personal de quienes desempeñan la función pública.

#### FRANCIA

Determinan que se considera como servidor público a toda persona que participa en la Administración gubernamental de acuerdo a un reglamento público, normal y permanente en la operación de un servicio.

#### INGLATERRA

Es un sistema burocrático muy riguroso, sin embargo las relaciones entre el Estado y sus servidores son reguladas por la práctica y la costumbre, determinándose como una actividad honorable y de privilegio.(74)

Alvaro Rodríguez dice: "En Gran Bretaña el ingreso al gobierno es una responsabilidad y un

---

73 Cfr.; Ibídem. pág. 308

74 Idem.

privilegio es una distinción de alto rango social".(75)

#### **ITALIA**

En la legislación italiana reciben un trato peculiar de acuerdo al servicio público que desempeñen, tomando en consideración los oficios públicos principales que representan la voluntad del órgano y los que son auxiliares, limitándose a realizar tareas de mero trámite.

Es similar a los conceptos que se aplicaban en México denominándose funcionario y empleado, considerando principalmente los siguientes aspectos. El funcionario desarrolla un encargo especial, transmitido por ley, tiene un carácter representativo y participa en la toma de decisiones y es el que representa al Estado y el empleado es el que únicamente se limita a participar en la función pública. Sin embargo ambos desempeñan una función pública de naturaleza permanente y no accidental.

### **3. LA APLICACION ILEGITIMA DE LA LEY EN MENCIÓN A LOS PRESTADORES DE SERVICIOS PROFESIONALES.**

La falta de cumplimentación de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto a la Administración Pública y terceros. El

---

75 Iden.

funcionario y el empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento por esto, están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta o causado una pérdida o un daño.

El trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administración.

Por este medio se asegura el cumplimiento de la relación jerárquica y de los deberes que impone la función pública. De acuerdo con nuestro sistema laboral-administrativo, estas sanciones que producen por las faltas en el orden interno, pueden ser impuestas: a) unas directamente por la propia administración pública y b) otras a solicitud de ella ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De lo que se desprende que la instauración de responsabilidad administrativa es únicamente para los funcionarios y empleados del Estado.

Por otra parte, es de señalarse que el Pueblo es soberano de acuerdo al artículo 39 constitucional, quien ha cedido el poder al gobierno estatal, de ahí

que éste emita actos de autoridad, pero con el objeto de garantizar su seguridad el pueblo autolimita al gobierno estatal, mediante la garantías, Isidro Montiel y Duarte las define como: "... todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aun cuando no sea de las individuales".(76)

Con las garantías se protegen los derechos del hombre que establece la teoría Iusnaturalista, se clasifican en garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica, mismas que se encuentran consagradas en los primeros 28 artículos de la Constitución.

Para nuestro tema es importante que analicemos la garantía de seguridad jurídica o de legalidad, que podríamos definir como el conjunto de medios jurídicos de preservación de la estabilidad, dentro de los cuales descuellos la existencia de la ley.

De lo anterior se desprende la relación de gobernados y gobernantes, y a fin de que podamos entender la misma partiremos, de que en la vida de cualquier Estado o sociedad existen tres tipos de relaciones jurídicas, las de Coordinación, Supraordinación y las de supra a subordinación.(77)

---

76 Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, 23a. ed., México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1991; pág. 162

77 *Ibidem.* pág. 165

Relaciones de coordinación son los vínculos que se entablan merced a una gama variada de causas entre dos o más sujetos físicos o morales dentro de su condición de gobernados. Estas relaciones pueden ser de índole privado o de carácter socio-económico. En el primer caso si están previstos y reguladas por las normas jurídicas, el conjunto de estas constituye lo que suele denominarse derecho privado y en el segundo si las citadas normas las imponen y rigen su agrupamiento lo que se llama derecho social.

En ambas hipótesis, los sujetos de las relaciones regulados jurídicamente no son los órganos del Estado, ni entre sí ni frente a los gobernados, pudiendo ser particulares o entidades colectivas, y si interviene algún órgano estatal, como sujeto, no es su actividad de imperio la que se encausa.

Las relaciones de Supraordinación se establecen entre diferentes órganos de poder o un gobierno de un Estado o sociedad, normando la actuación de cada uno de ellos, y si esta normación se consagra por el Derecho Constitucional como el Administrativo en sus aspectos orgánicos.

La relación jurídica de supra a subordinación y de la que surge el llamado derecho subjetivo del gobernado y equivale en al derecho del hombre de la

**Declaración Francesa de 1789 y nuestra Constitución de 1857.**

Las relaciones de Supra a subordinación estas se destacan entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir, entre el Estado como persona jurídico-político y sus órganos de autoridad, por un lado y el gobernado, por el otro.

Y como producto de esta relación son los actos de autoridad, emitidos por el Estado y que se caracterizan por ser unilaterales, imperativos y coercitivos, emitidos por el Estado.

Asimismo es importante acentuar que el orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados:

- a) Normas constitucionales.
- b) Normas ordinarias.
- c) Normas reglamentarias.
- d) Normas individualizadas.(78)

Retomando el punto en estudio, el contrato de prestación de servicios profesionales que realiza el Estado con sus servidores se da en una relación de coordinación, ya que el Estado actúa, pero no con su

---

78 Cfr.; García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Prólogo de Virgilio Domínguez; 4ta. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1990, pág. 83

actividad de imperio, en consecuencia este contrato se realiza en un plano de igualdad.

Asimismo, en el contrato se establece que a las diferencias que surgen entre las partes se aplicara el Derecho Civil, y de acuerdo a nuestra garantía de seguridad jurídica, se debe de realizar conforme se pacto.

En la práctica el Estado últimamente prefiere contratar a sus servidores mediante el contrato de prestación de servicios profesionales, ya que de esta forma no tiene ninguna obligación con ellos, limitándose a pagar sus honorarios, ya que en caso contrario tendría que brindarles todos los derechos como trabajador.

Sin embargo, a pesar de que el Estado no quiere otorgarle a los prestadores de servicios profesionales sus derechos como trabajadores, por el contrario si pretende sujetarlos a todas las obligaciones, tan es así que indebidamente les aplica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos porque al estar en una relación de igualdad, coordinación, no tiene facultad ni poder para sancionarlos administrativamente, ya que si el prestador del servicio incurre en alguna irregularidad, seria oportuno acudir al Tribunal



Superior de Justicia del Distrito Federal, como las partes en su momento lo acordaron.

Sin embargo, al ser sujetos de responsabilidad administrativa, se establece que es en virtud de que el artículo 108 constitucional y el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades en análisis, establece que es servidor público, cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, quedando en consecuencia encuadrado el prestador de servicios profesionales.

Sobre el particular, es importante recordar que el servicio público es la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva, la que debe ser regular, uniforme y continua, de lo que se desprende que casi todos somos servidores públicos, entonces porque no se aplica en general la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es preciso señalar que la Administración Pública contrata a los prestadores de servicios profesionales que pueden desempeñar sus funciones en dos planos, los primeros son aquéllos que tienen las mismas obligaciones que los demás trabajadores, esto es que realizan funciones auxiliares, sujetos a un horario y en forma permanente, ellos como ha quedado asentado pueden demandar ante el Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje para los trabajadores del Estado, se reconozca su relación laboral, en base a la jurisprudencia citada al final del capítulo tercero del presente trabajo, denominada: "CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES Y RELACION DE TRABAJO, EL PAGO DE HONORARIOS NO DETERMINA LA EXISTENCIA DE AQUEL Y LA INEXISTENCIA DE ESTA..."

Y en ese momento se encontrarían en subordinación hacia el Estado, y entonces si es factible aplicarles la Ley Federal de Responsabilidades referida.

Por lo que hace a los prestadores de servicios profesionales que efectivamente llevan la relación con el Estado de acuerdo a las disposiciones que rigen el contrato civil, por lo regular son personas que hacen funciones de asesoría, de apoyo y se caracterizan por sus conocimientos especiales, es ilegítimo que se les aplique la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, porque no realizan ningún servicio público.

Para robustecer lo anterior, Miguel Acosta Romero, señala sobre el particular: "Hay ocasiones en que la Administración Pública requiere de consejos, de las consultas o de la opinión técnica, de profesionistas que están dedicados al ejercicio de su profesión y que, por diversos motivos, no quieren ser funcionarios o empleados públicos, entonces, la

la Administración Pública para obtener sus servicios profesionales, los contrata bajo la forma de un convenio de prestación de servicios profesionales, sujetos eminentemente a las normas de Derecho Civil".(79)

Para robustecer el tema de investigación, consideramos importante señalar el siguiente criterio, sustentado por la Cuarta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación, con fecha 6 de diciembre de 1994, en el juicio de nulidad No. 5864/94.

"Como se puede constatar del análisis realizado al contrato de prestación de servicios profesionales de 1º de enero de 1992 celebrado entre la parte actora y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto del Oficial Mayor, las partes se someten a la legislación común aplicada de manera supletoria en materia federal, esto es que en lo no previsto en el contrato de referencia, convinieron en ajustarse a lo dispuesto en el Código Civil para el Distrito Federal. En tal virtud, no puede considerarse a la demandante como servidor público, pues aún cuando prestó un servicio para la Secretaría demandada, éste fue de carácter personal, independiente y que no puede equipararse al carácter de servidor público..."

Lo que ha ocasionado todo este desorden jurídico es que el Estado mezcla la ciencia jurídica, los intereses políticos, económicos y demás y no tiene límites para su actuación.(80)

---

79 Derecho Administrativo, Segundo Curso, Op. Cit. Pág. 470

80 Hans Kelsen, en su Teoría Pura del Derecho, establece: la disputa gira en torno a la relación de la Ciencia Jurídica con la Política; acerca de la pulcra separación de la una respecto de la otra, en torno a

Entendemos la denominación de servidor público como todo aquel sujeto que se le pueda aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre y cuando el Estado otorgue todos los servicios públicos y sus contratados estén en relación de subordinación a él, y no en una relación de igualdad como lo es el contrato de prestación de servicios profesionales, porque por orden jurídico un acto no puede estar en una relación de coordinación y de supra a subordinación, al mismo tiempo.

---

la renuncia, en nombre de la Ciencia del Derecho e invocando por tanto una instancia objetiva, a la inveterada costumbre de representar exigencias políticas que sólo pueden tener un carácter altamente subjetivo, aunque ellos aparezcan con la mejor buena fe, como ideal de una religión, de una nación o de una clase. Con ello pretende eliminar del conocimiento todo lo que no pertenece al objeto del Derecho. (Introducción a la Problemática Científica del Derecho), 2a. ed., Edit. Nacional, México, D.F.: 1976; pág. 19

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.**- En todos los tiempos se ha buscado sancionar a los servidores públicos corruptos, al principio fue a través del Juicio de Residencia el que consistía en que el servidor público no podía salir del lugar al que pertenecía; y posteriormente se instaura el procedimiento de responsabilidades.

**SEGUNDA.**- El juicio político se instaura a aquellos servidores públicos que tienen bajo su responsabilidad la dirección de nuestro país y consiste esencialmente en que sea sancionado por la pérdida de la confianza política.

**TERCERA.**- Por lo que hace a la responsabilidad penal de los servidores públicos, se aplica la legislación común, excepto tratándose de los servidores públicos referidos en el artículo III de la Constitución, para ellos se requiere que antes de que el Juez Penal gire orden de aprehensión en su contra, la Cámara de Diputados emita la declaración de procedencia, es decir, después de que revise los elementos que existen en contra del servidor público y si lo considera presunto

responsable, autorice continuar con el procedimiento penal.

**CUARTA.-** En relación a la responsabilidad civil de los servidores públicos, se aplica la legislación común.

Sobre el particular, es importante mencionar que tratándose de conductas dolosas de los servidores públicos y si se ocasionan daños o perjuicios a un particular, el Estado responde solidariamente y en los demás casos, en el supuesto de que el servidor público no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para garantizar los daños, el Estado respondera subsidiariamente, pudiendo en su momento, repetir en contra del servidor público.

**QUINTA.-** La responsabilidad administrativa se instaura cuando un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión no ha actuado con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

**SEXTA.-** En los artículos 53 y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se

señalan las sanciones que se deben aplicar a los trabajadores, ya sean de confianza o de base.

SEPTIMA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no dispone que sea aplicable a los prestadores de servicios profesionales.

OCTAVA.- Existe en nuestro sistema vigente anarquía terminológica en el sentido de como se les denomina a los sujetos que el Estado contrata a través de diversas figuras jurídicas, para prestar sus servicios, ya que tiene trabajadores de confianza, de base y contratados como prestadores de servicios profesionales.

NOVENA.- La Constitución en su artículo 108 y el artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establecen claramente quienes son sujetos de responsabilidad administrativa, únicamente se limitan a decir que es todo aquél sujeto que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, estos términos son tan comunes que en el mismo se puede encuadrar incluso a personas que no tienen ninguna relación con el Estado.

DECIMA.- La prestación de servicios profesionales no se puede equiparar a una relación de trabajo, porque la importancia de esta última no esta sujeta a un acuerdo de voluntades, sino a normas de orden público que protegen al trabajo mismo, y si continuáramos configurando a éstas figuras jurídicas estaríamos regresando a las teorías civilistas que pretendieron explicar la relación de trabajo.

DECIMA PRIMERA.- La prestación de servicios profesionales se caracteriza porque es por honorarios, no se esta sujeto a un horario, el profesionista no recibe ordenes de su cliente, sino que desempeña sus servicios de acuerdo a sus conocimientos.

Por lo cual si el prestador de servicios profesionales y el Estado, realizan un acuerdo de voluntades, están ambas partes en un plano de coordinación y se rigen por el derecho privado, por consiguiente no pueden estar al mismo tiempo regulados por normas de derecho público en virtud de que no existe una relación laboral, por consiguiente a los prestadores de servicios profesionales no les es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya



que al contratarlos no está aplicando su potestad de imperio, ni tampoco existe subordinación hacia él.

DECIMA SEGUNDA.- Cuando los prestadores de servicios profesionales cometen irregularidades en la prestación del servicio al Estado, les es aplicable la legislación común (Código Civil).

DECIMA TERCERA.- Es una aberración referirse a trabajadores por honorarios, como comúnmente se realiza, ya que en una institución no se pueden mezclar normas del orden público y privado.

DECIMA CUARTA.- Entendemos que se aplique la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a todos aquellos "Servidores Públicos", únicamente cuando el Estado otorgue todos los servicios públicos y sus contratados estén en una relación de subordinación hacia él (relación laboral) y no de coordinación como lo es el contrato de prestación de servicios profesionales (orden privado), ya que no se pueden mezclar dos ordenamientos que son diferentes y hasta contradictorios.

**DECIMA QUINTA.-** Por esencia pura del derecho el Estado no debe mezclar sus intereses económicos y políticos con las instituciones jurídicas como lo realiza al contratar en gran mayoría a prestadores de servicios profesionales.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo, Segundo curso; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1989; 955 pp.

Aguilar Carbajal, Leopoldo. Contratos Civiles; 3a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1982; 301 pp.

Bejarano Sánchez, Manuel. Obligaciones Civiles; 3a. ed.; México, D.F.: Edit. Harla, 1984; 621 pp.

Burgos, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano; 7a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1989; 1058 pp.

\_\_\_\_\_, Las Garantías Individuales; 23a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1991; 780 pp.

Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental; Buenos Aires, Argentina: Edit. Heliasta, S.R.L., 1988.

Cárdenas, Raúl F. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y leyes vigentes en México; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1982; 567 pp.

Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917; 8a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1990; 315 pp.

De Buen L., Nestor. Derecho del Trabajo. Tomo I; 8a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1991; 643 pp.

De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, historia, principios fundamentales,

derecho individual y trabajos especiales; Tomo I, 6a. ed., México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1980; 670 pp.

De Ferrario, Francisco. Derecho del Trabajo, De las relaciones individuales de trabajo; Tomo II; 2a. ed., Buenos Aires, Argentina: Edit. Heliasta, S.R.L., 1977; 155 pp.

De la Madrid Hurtado, Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio -Diciembre 1982-; Tomo I; México, D.F.: Talleres Gráficos de la Nación, 1993; 502 pp.

García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Prólogo de Virgilio Domínguez; 41a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1990; 444 pp.

Kelsen, Hans. La Teoría Pura del Derecho. Introducción a la problemática científica del Derecho; 2a. ed.; México, D.F.: Editora Nacional, 1976; 215 pp.

Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Primer Curso; México, D.F.: Edit. Harla, 1991; 337 pp.

\_\_\_\_\_. Derecho Administrativo. Segundo Curso; México, D.F.: Edit. Harla, 1991; 452 pp.

Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo; 3a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1972; 370 pp.

Orozco Henríquez, J. de Jesús, Fix-Zamudio, Hector, et al. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos; México, D.F.: Edit. Manuel Porrúa, 1984; 143 pp.

Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas; México, D.F.: Mayo Ediciones, S. de R.L., 1981.

Sánchez Medal, Ramón. De los Contratos Civiles. Teoría general del contrato, contratos en especial,

Registro Público de la Propiedad; 10a. ed.; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1989; 618 pp.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I; 15a. ed., Corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltrí; México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1992; 839 pp.

Soberanes Fernández, José Luis; Fernández Delgado, Miguel Angel, et al. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos; México, D.F.: Secretaría de la Contraloría General de la Federación/Universidad Nacional Autónoma de México, 1994; 298 pp.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano; 14a. ed., México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1976; 617 pp.

\_\_\_\_\_. Leyes Fundamentales de México 1808-1982. 7a. ed., México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1982, 955 pp.

Zamora y Valencia, Miguel Angel. Contratos Civiles; 3a. ed., México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1989; 375 pp.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), 108a. ed., México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1995.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), 3a. ed., México, D.F.: Edit. PAC, S.A. de C.V., 1994.

Ley Federal del Trabajo (1970), 74a. ed., México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1994.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963), Reglamentaria del Apartado B) del

artículo 123 Constitucional. 4a. ed., México, D.F.: Ediciones Delma, 1994.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1983), 4a. ed., México, D.F.: Ediciones Delma, 1994.

Código Civil para el Distrito Federal, en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal (1928), ed., México, D.F.: Berbera Editores, S.A. de C.V., 1995.

Código Penal para el Distrito Federal, en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal (1931), 46a. ed., México, D.F.: Edit. Porrúa, S.A., 1990.

## **ECONOGRAFIA**

Gaceta, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Número 2, México, D.F.: mensual, junio, 1995.

Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; México, D.F.: 1994.

Fix-Zamudio, Hector, "Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, Año 7, Número 7; México, D.F.: 1983.

Islas de González Mariscal, Olga. "Reformas al Título X del Código Penal", en Revista Mexicana de Justicia, Tomo III, Número 4; México, D.F.: Consejo Editorial Procuraduría General de la República/Instituto de Ciencias Penales, octubre-diciembre, 1985.

Serra Rojas, Andrés. "El Código Etico de los Servidores Públicos", en Auditoría Pública, número

4, Año 2; México, D.F.: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, septiembre, 1992.

## **JURISPRUDENCIA**

Cuarta Sala Regional Metropolitana, Tribunal Fiscal de la Federación, Epoca 3ª, Año I, No. 8, agosto de 1988, pág. 58

Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 8ª, Tomo IX, Marzo, Pág. 286

Sala Superior del Tribunal Superior de Justicia, Tribunal Fiscal de la Federación, Epoca 3ª, Año III, No. 33, septiembre de 1990, pág. 9

Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 8ª, Tomo VII, Junio, Pág. 397

Séptimo Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 8ª, Tomo VII, Mayo, Pág. 174

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal en Pleno, Epoca 8ª, Tesis No. XXII/96, Recurso de Revisión Administrativa 2/95, 4 de marzo de 1996.

## ANEXO NUMERO UNO

## PRINCIPALES ESTADISTICAS DE SERVIDORES PUBLICOS SANCIONADOS

El total de 77,692 servidores públicos sancionados de diciembre de 1988 a agosto de 1994 presentó el siguiente comportamiento estadístico:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público	16,166
Departamento del Distrito Federal	8,969
No sectorizadas	8,037
Secretaría de Educación Pública	6,062
Secretaría de Minas e Industria Paraestatal	5,617
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	5,206
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	5,009
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	4,531
Procuraduría General de la República	4,231
Secretaría de Salud	3,382
Secretaría de Gobernación	3,374
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	2,988
Secretaría de Desarrollo Social	1,070
Secretaría de la Reforma Agraria	775
Secretaría de Pesca	469
Secretaría de Turismo	427
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	409
Secretaría de Relaciones Exteriores	239
Secretaría de la Contraloría General de la Federación	198
Secretaría de Marina	7
Secretaría de la Defensa Nacional	7

Sanciones administrativas aplicadas a Servidores Públicos, de 1994 a junio de 1995:

Distrito Federal	1,180
Procuraduría de Justicia	448
No sectorizadas	327
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	278
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	194
Secretaría de Educación Pública	186

Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos. Op. Cit.  
pág. 280

GACETA 2, Secretaría de Contraloría y Desarrollo  
Administrativo, junio 1995, pág. 15



Secretaría de Agricultura y Ganadería	105
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	177
Secretaría de Salud	155
Secretaría de Gobernación	124
Secretaría de Energía	116
Secretaría del Medio Ambiente	58
Secretaría de la Reforma Agraria	48
Secretaría de Desarrollo Social	31
Secretaría del Trabajo	7
Secretaría de Turismo	4
Secretaría de Relaciones Exteriores	1
Secretaría de la Contraloría	1

#### ANEXO NUMERO DOS

ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL  
DE RESPONSABILIDADES DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO  
FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO  
COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA  
EN MATERIA DEL FUERO FEDERAL

FRACCION I

ARTICULO 215 FRACCION III

FRACCION II

ARTICULO 217 FRACCION III

FRACCION III

ARTICULO 214 FRACCION IV

FRACCION IV

ARTICULO 217 FRACCION III  
ARTICULO 223 FRACCION I  
ARTICULO 214 FRACCION IV

FRACCION V

ARTICULO 215 FRACCION II  
ARTICULO 259 BIS

FRACCION IV

ARTICULO 215 FRACCION II

FRACCION VIII

ARTICULO 214 FRACCION III

FRACCION IX

ARTICULO 214 FRACCION II

FRACCION XI

ARTICULO 214 FRACCION I

FRACCION XII

ARTICULO 215 FRACCION XI

FRACCION XIII

ARTICULO 220 FRACCION I

FRACCION XV

ARTICULO 222 FRACCION I

FRACCION XII

ARTICULO 221 FRACCION III

FRACCION XXII  
II.

ARTICULO 217 FRACCION I Y

## ANEXO NUMERO TRES

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS POR HONORARIOS, QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, EL EJECUTIVO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE DENOMINARA "LA PRESTATARIA DEL SERVICIO", REPRESENTADA POR EL C. \_\_\_\_\_ EN SU CARACTER DE TITULAR DE \_\_\_\_\_, QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "EL PRESTADOR DEL SERVICIO", DE CONFORMIDAD CON LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS: -----

## DECLARACIONES

## 1 DE "LA PRESTATARIA DEL SERVICIO".

1.1 DECLARA "LA PRESTATARIA DEL SERVICIO" QUE SUS ATRIBUCIONES SE ENCUENTRAN ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 31 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 29 DE DICIEMBRE DE 1976 Y REFORMADA EL 21 DE FEBRERO, EL 25 DE MAYO DE 1992 Y EL 28 DE DICIEMBRE DE 1994 Y EN EL ARTICULO 88 BIS DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. -----

1.2 QUE EL LIC. \_\_\_\_\_, TITULAR DE LA \_\_\_\_\_ TIENE FACULTADES LEGALES SUFICIENTES PARA REPRESENTAR A LA "PRESTATARIA DEL SERVICIO", EN TERMINOS DEL ARTICULO 88 BIS DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO EN VIGOR. -----

1.3 DECLARA "LA PRESTATARIA DEL SERVICIO" QUE REQUIERE TRANSITORIAMENTE DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES DE PERSONAS CON CONOCIMIENTOS TECNICOS, CAPACIDADES Y HABILIDADES PARA EFECTUAR LAS ACTIVIDADES DE: -----

1.4 "LA PRESTATARIA DEL SERVICIO", DECLARA QUE PARA LAS EROGACIONES QUE SE DERIVEN DEL PRESENTE CONTRATO CUENTA CON LA CORRESPONDIENTE PARTIDA PRESUPUESTAL APROBADA DE CONFORMIDAD CON

EL ARTICULO 29 DE LA LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS, PARA CUBRIR LOS HONORARIOS DETERMINADOS EN EL PRESENTE CONTRATO.-----

1.5 QUE "LA PRESTATARIA DEL SERVICIO" PARA EFECTOS DEL PRESENTE CONTRATO SEÑALA COMO DOMICILIO EL UBICADO EN \_\_\_\_\_,-----

## 2. DE "EL PRESTADOR DEL SERVICIO"

2.1 DECLARA QUE ES DE NACIONALIDAD MEXICANA Y SE IDENTIFICA CON \_\_\_\_\_, CON REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES NUMERO \_\_\_\_\_, CON GRADO DE ESCOLARIDAD \_\_\_\_\_; CON DOMICILIO PARTICULAR UBICADO EN \_\_\_\_\_ Y CON CUENTA BANCARIA NUMERO \_\_\_\_\_,-----

2.2 ASIMISMO "EL PRESTADOR DEL SERVICIO" DECLARA BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, QUE POSEE LOS CONOCIMIENTOS TECNICOS CAPACIDADES Y HABILIDADES PARA DESEMPEÑAR LAS ACTIVIDADES REQUERIDAS POR "LA PRESTATARIA DEL SERVICIO", AL IGUAL QUE CAPACIDAD JURIDICA PARA CONTRATAR Y OBLIGARSE A LA EJECUCION DE LOS SERVICIOS, OBJETO DE ESTE CONTRATO Y COMO CONSECUENCIA, CONOCE PLENAMENTE EL PROGRAMA DE ESPECIFICACION DE LOS SERVICIOS QUE SE ENCOMIENDAN.-----

EL PRESENTE INSTRUMENTO TIENE COMO FUNDAMENTO LOS ARTICULOS 1793, 1794, 1798, 1858, 2606 Y DEMAS RELATIVOS Y APLICABLES DEL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL; EN MATERIA DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DEL FUERO FEDERAL.-----

VISTAS LAS DECLARACIONES, DE CONFORMIDAD DE LAS PARTES CUMPLIR Y HACER CUMPLIR LO QUE SE CONSIGNA EN LAS SIGUIENTES:-----

## CLAUSULAS

PRIMERA.- OBJETO DEL CONTRATO. "EL PRESTADOR DEL SERVICIO" ACEPTA Y SE COMPROMETE A PROPORCIONAR SUS SERVICIOS A LA "PRESTATARIA DEL SERVICIO", REALIZANDO DE MANERA PERSONAL LAS ACTIVIDADES ENUNCIAS EN LA DECLARACION 1.3 DE ESTE CONTRATO.-----

SEGUNDA.- SERVICIOS. "EL PRESTADOR DEL SERVICIO" ACEPTA Y SE COMPROMETE A REALIZAR LAS ACTIVIDADES QUE LA "PRESTATARIA DEL SERVICIO" DETERMINE, MISMAS QUE SERAN EVENTUALES Y TRANSITORIAS, APLICANDO AL MAXIMO SU CAPACIDAD Y CONOCIMIENTOS PARA CUMPLIR SATISFACTORIAMENTE CON LAS MISMAS, ASI COMO GUARDAR UNA CONDUCTA RECTA Y PROBA DURANTE LA VIGENCIA DEL CONTRATO.-----

EL CUMPLIMIENTO DE ESTE CONTRATO SERA POR AMBAS PARTES, "EL PRESTADOR DEL SERVICIO" SE OBLIGA A DESEMPEÑAR SUS ACTIVIDADES, EN EL LUGAR O LUGARES EN LOS QUE SE REQUIERAN SUS CONOCIMIENTOS Y CAPACIDADES, LAS CUALES DEBERA EJECUTAR DE ACUERDO A LAS CLAUSULAS PACTADAS EN ESTE CONTRATO Y LA "PRESTATARIA DEL SERVICIO" SE OBLIGA A CUBRIR LOS HONORARIOS CORRESPONDIENTES A CAMBIO DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS.-----

TERCERA. - DESEMPEÑO DE ACTIVIDADES. "EL PRESTADOR DEL SERVICIO", ADECUARA EL DESEMPEÑO DE SUS ACTIVIDADES A LOS HORARIOS QUE SE LE INDIQUEN EN EL LUGAR O LUGARES QUE SE REQUIERAN PARA EL CUMPLIMIENTO DE ESTE CONTRATO COMO CONSECUENCIA, LAS ACTIVIDADES LAS DESARROLLARA DE CONFORMIDAD CON LAS NECESIDADES QUE RECLAMEN PARA SATISFACER LA "PRESTARIA DEL SERVICIO".-----

EN EL CASO DE QUE "LA PRESTATARIA DEL SERVICIO" REQUIERA QUE "EL PRESTADOR DEL SERVICIO", SE TRASLADE DE UNA CIUDAD A OTRA PROPORCIONARA LOS MEDIOS NECESARIOS PARA CUMPLIR CON TAL OBJETO. -

CUARTA. - HONORARIOS. "LA PRESTATARIA DEL SERVICIO", SE COMPROMETE A CUBRIR A "EL PRESTADOR DEL SERVICIO" EN LOS TERMINOS DE ESTE CONTRATO, LOS HONORARIOS POR LA CANTIDAD TOTAL DE \$\_\_\_\_\_, LA CUAL SE CUBRIRA EN PARCIALIDADES MENSUALES VENCIDAS DE \$\_\_\_\_\_, POR LOS MESES DE \_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_, LOS HONORARIOS FIJADOS BAJO NINGUNA CIRCUNSTANCIA VARIARAN DURANTE LA VIGENCIA DE ESTE CONTRATO, Y PARA EL CASO DE QUE SE DE ALGUNA CAUSAD DE RESCISION, UNICAMENTE SE LE CUBRIRAN LOS HONORARIOS POR EL TIEMPO QUE HAYA PRESTADO EL SERVICIO.-----

QUINTA. - OBLIGACIONES. - "EL PRESTADOR DEL SERVICIO", SE COMPROMETE A DESEMPEÑAR LAS ACTIVIDADES DE ESTE CONTRATO, LAS CUALES REALIZARA CON ESmero Y EFICACIA. EL INCUMPLIMIENTO A LO ESTABLECIDO EN EL PRESENTE CONTRATO, SARA MOTIVO A SU RESCISION Y A LA APLICACION DE LAS DISPOSICIONES LEGALES CORRESPONDIENTES SIENDO "EL PRESTADOR DEL SERVICIO" EL UNICO RESPONSABLE POR CUALQUIER DAÑO O PERJUICIO QUE SE LLEGUE A CAUSAR CON MOTIVO DE LAS ACTIVIDADES CONTRATADAS Y QUE SEA CONSECUENCIA DE LA IMPERICIA, NEGLIGENCIA O IRRESPONSABILIDAD DEL MISMO.-----

SEPTIMA. - VIGENCIA. LAS PARTES CONTRATANTES CONVIENEN EN QUE LA VIGENCIA DEL PRESENTE CONTRATO SERA DEL \_\_\_\_\_ AL \_\_\_\_\_ .-----

OCTAVA. - RESCISION. "LA PRESTATARIA DEL SERVICIO" TENDRA LA FACULTAD DE VERIFICAR SI LOS SERVICIOS, OBJETO DE ESTE CONTRATO SE ESTAN EJECUTANDO POR "EL PRESTADOR DEL SERVICIO" DE ACUERDO CON LAS CLAUSULAS PACTADAS EN EL PRESENTE CONTRATO; EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DERIVADAS POR PARTE DE "EL PRESTADOR DEL SERVICIO", DARA LUGAR A SU RESCISION, LA QUE SE COMUNICARA Y SE HARA VALER POR "LA PRESTATARIA DEL SERVICIO", DENTRO DE LOS QUINCE DIAS SIGUIENTES, CONTADOS A PARTIR DE QUE TENGA CONOCIMIENTO DEL HECHO.-----

NOVENA. - PARA EL CASO DE QUE SE DE POR CONCLUIDA LA VIGENCIA DEL CONTRATO O SE APLIQUE LA RESCISION MENCIONADA, "EL PRESTADOR DEL SERVICIO" SE OBLIGA A DEVOLVER TODOS LOS INSTRUMENTOS E IDENTIFICACIONES QUE LE FUERON PROPORCIONADAS POR "LA PRESTATARIA DEL SERVICIO" PARA EL BUEN DESEMPEÑO DE SUS ACTIVIDADES; EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DARA LUGAR AL PROCEDIMIENTO Y A LAS SANCIONES QUE CORRESPONDAN.-----

DECIMA. - TERMINACION. LAS PARTES CONVIENEN EN QUE SE PUEDE DAR POR TERMINADO EL CONTRATO EN CUALQUIER MOMENTO DE SU VIGENCIA Y

LA "PRESTATARIA DEL SERVICIO" TENDRA LA FACULTAD DE DAR POR TERMINADO EL PRESENTE CONTRATO EN TODO MOMENTO, PARA CUYO EFECTO DEBERA DE COMUNICARLO A "EL PRESTADOR DEL SERVICIO" CON 15 DIAS DE ANTICIPACION.-----

DECIMA PRIMERA.- PRINCIPIOS LEGALES. LAS PARTES CONVIENEN EN SOMETERSE PARA TODO LO NO EXPRESAMENTE PREVISTO EN ESTE CONTRATO A LO DISPUESTO EN EL LIBRO CUARTO, TITULO DECIMO, CAPITULO SEGUNDO Y DEMAS DISPOSICIONES RELATIVAS AL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN, Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.-----

DECIMA SEGUNDA.- EXCLUSION. EL "PRESTADOR DEL SERVICIO" TIENE PLENO CONOCIMIENTO DE QUE NO LE ES APLICABLE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO NI LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, POR LO TANTO, SE ENCUENTRA EXCLUIDO DEL REGIMEN CONTEMPLADO POR LAS REFERIDAS DISPOSICIONES LEGALES, TODA VEZ QUE SE TRATA DE UN CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS POR HONORARIOS, DE CARACTER CIVIL, QUE CON LA FIRMA DE LAS PARTES QUE LO CELEBRAN QUEDA DEBIDAMENTE PERFECCIONADA, NO PUDIENDO SER EN CONSECUENCIA, CONSIDERADO COMO TRABAJADOR DE "LA PRESTATARIA DEL SERVICIO" POR LO QUE TAMPOCO LE SERA APLICABLE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, EN TERMINOS DEL ARTICULO 5 FRACCION III DEL ORDENAMIENTO MENCIONADO, NI LAS DISPOSICIONES ESTABLECIDAS EN LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.-----

DECIMA TERCERA.- JURISDICCION. PARA LA INTERPRETACION Y CUMPLIMIENTO DE ESTE CONTRATO, ASI COMO PARA TODO AQUELLO QUE NO ESTE EXPRESAMENTE ESTIPULADO EN EL MISMO, LAS PARTES CONVIENEN SOMETERSE PARA LA INTERPRETACION Y CUMPLIMIENTO DE ESTE CONTRATO CIVIL A LA JURISDICCION DE LOS TRIBUNALES CIVILES FEDERALES DE LA CIUDAD DE MEXICO, DISTRITO FEDERAL, POR LO TANTO "EL PRESTADOR DEL SERVICIO" RENUNCIA A LA JURISDICCION QUE POR RAZON DE SU DOMICILIO PRESENTE O EN FUTURO PUDIERA CORRESPONDERLE.-----

LEIDO POR AMBAS PARTES Y ENTERADOS DEL VALOR Y ALCANCE Y CONTENIDO LEGAL DE SUS CLAUSULAS, LOS FIRMAN DE CONFORMIDAD EN LA CIUDAD DE MEXICO, DISTRITO FEDERAL, A LOS ..... DEL MES DE ..... DE .....

LA PRESTATARIA DEL SERVICIO

EL PRESTADOR DEL SERVICIO

C. ....

C. ....