



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARACÓN

**ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE
LA SANCIÓN ECONÓMICA CONTEMPLADA
EN EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL
DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

ADRIANA VALERIO ROBLES

ASESOR: LIC. ENRIQUE GARCIA CALLEJA

ENERO

2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

11

**Gracias a Dios, por prestarme la vida
hasta este momento, en el que termino una
de las mas grandes metas.**

**A mis padres
Reyna Robles Secundino y Gaspar Valerio de Jesús,
con gratitud brindo este logro, por darme la vida y confiar en mi,
apoyándose en todo momento para lograr este objetivo.**

**A mis Hermanos
Israel, Iris, Yarmin, Omar;
Miriam y Ruth
por motivarme a concluir mi carrera
y dando un ejemplo a seguir.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

*En especial al Lic. Enrique García Calleja
Por sus sabia dirección y paciencia en la
elaboración de este trabajo*

*A mi alma Mater la
Universidad Nacional Autónoma de México,
Campus Aragón
Por este proyecto de vida.*

*A los maestros, integrantes del jurado
Mtra. Janette Yolanda Mendoza Gándara,
Lic. Silverio Nochebuena Tello,
Lic. José Antonio Soberanes Mendoza,
Lic. Enrique García Calleja y
Lic. Verónica Zárate López.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*A mis compañeros y amigos
de generación por compartir lo
momentos difíciles y agradables en
nuestra formación académica.*

*A toda aquellas personas que
contribuyeron directa o indirectamente
en mi formación académica.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

**ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA SANCION ECONOMICA
CONTEMPLADA EN EL ARTICULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES.**

Pág.

INTRODUCCION.

**CAPITULO PRIMERO.
BREVE NOCION SOBRE EL SERVIDOR PÚBLICO EN MEXICO.**

1.1.-El Servicio Público en el Derecho Positivo Mexicano.....7

 1.1.1. Concepto de servicio público.....20

 1.1.2. Finalidad del servidor público.....32

 1.1.3. Clasificación del servicio público.....37

 1.1.4. Naturaleza jurídica del servidor público.....43

1.2.- Noción del Servidor Público.....45

 1.2.1. Concepto.....46

 1.2.2. Diferencias con el funcionario público.....48

1.3.- Régimen Legal Aplicable a los Servidores Públicos.....51

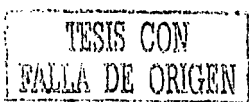
 1.3.1. Régimen constitucional.....54

 1.3.2. Régimen secundario regulatorio de la legislación marco.....55

**CAPITULO SEGUNDO.
PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

2.1.- Noción de Responsabilidades aplicable a los Servidores Públicos.....59

 2.1.1. Concepto.....60



2.1.2. Finalidad.....	68
2.1.3. Clasificación.....	71
2.1.3.1. Política.....	71
2.1.3.2. Penal.....	82
2.1.3.3. Administrativa.....	87
2.2.- El Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	98
2.2.1. Conductas violatorias.....	99
2.2.2. Etapas procesales.....	106
2.2.3. Sanciones.....	120
2.2.3.1. Apercibimiento.....	123
2.2.3.2. Amonestación.....	124
2.2.3.3. Suspensión.....	126
2.2.3.4. Destitución.....	127
2.2.3.5. Inhabilitación.....	129
2.2.3.6. Sanción económica.....	130

CAPITULO TERCERO
IRREGULARIDAD DE LA SANCIÓN ECONÓMICA COACTIVA APLICADA EN EL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINRIO

3.1 Planteamiento del Problema.....	133
3.1.1. Diferencia entre sanción económica y multa excesiva.....	135
3.1.2. Naturaleza jurídica de la sanción económica.....	140
3.1.2.1. Doctrinal.....	141
3.1.2.2. Legal.....	144
3.1.2.3. Jurisprudencial.....	147

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2. Problema práctico derivado de la aplicación de la Sanción Económica coactiva	
en el Procedimiento Contencioso Administrativo.....	150
3.2.1. Tribunal Fiscal de la Federación.....	151
3.2.2. Tribunales Colegiados en Materia Administrativa y Suprema Corte de Justicia.....	154
3.3. Propuesta de Solución al Problema.....	159
3.3.1. Efectividad de la sanción económica.....	166
CONCLUSIONES.....	169
BIBLIOGRAFIA.....	172

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

El Hombre con paso del tiempo se ha organizado para formar una sociedad moderna, en donde el Estado como ente principal de los intereses colectivos se encarga de satisfacer algunas necesidades básicas, mismas que vemos reflejadas en servicios públicos.

El Servicio Público a cargo del Estado se presta a través de las diferentes Secretarías o Dependencias, ahí se encuentran individuos que prestan sus servicios laborales, participan de manera directa o indirecta con la prestación de los Servicios Públicos.

Se trata de aquellas personas reconocidas el Título Cuarto, artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento legal, como "servidores públicos" que en la realización de sus actividades utilizan recursos materiales y económicos de naturaleza pública, que de una u otra forma y en distinto nivel de responsabilidad, se les confía para llevar a cabo los fines del Estado. Al darnos cuenta que tienen en sus manos el interés público general, nos lleva a la necesidad de conocer más las normas que regulan la conducta infractora cuya fuente primordial la encontramos en el artículo 113 Constitucional.

Encontramos que el 28 de Diciembre de 1982 se publicó en Diario Oficial de la Federación ciertas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que destaca el renovar las bases

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público, por lo que se crea la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El objetivo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el dar un trato igualitario en la ley a los mismos y cambiar la imagen de sobre protección como lo es el fuero, tribunales y privilegios especiales.

Ya que uno de los problemas que más atañen a nuestra sociedad es la corrupción de los servidores públicos, es necesario que los medios o recursos consignados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que los previene y los sanciona, sea plenamente eficaces, para lograr que éstos se conduzcan con responsabilidad, legalidad, imparcialidad, honestidad, profesionalismo y eficiencia, en ejercicio de sus funciones y atribuciones públicas tal y como lo establece el artículo 113 Constitucional en relación con el artículo 47 de la Ley de la Materia.

El incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos contenidas en el artículo 47 de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ocasiona que se inicie el procedimiento administrativo disciplinario contemplado en el artículo 64 de la Ley de la Materia, en donde se determina la responsabilidad del servidor público infractor, cuya sanción puede consistir en apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución,

inhabilitación, y una sanción económica cuya finalidad conforme a lo dispuesto en los artículo 53 fracción V y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es resarcir el daño económico causado al Erario Federal.

La sanción económica como medio sancionador debe ser eficaz, toda vez que al resarcir los daños y perjuicios no se perderán los recursos económicos de la Nación.

Analizando el artículo 113 Constitucional y en comparación con el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, notamos aspectos importantes en este último que demuestran que la sanción económica es fija en dos tantos, por lo que resulta inconstitucional.

Incluso analizamos la Tesis que aun no es Jurisprudencia, emitida por la Suprema Corte de Justicia de Nación que afirma la problemática actual que notamos respecto de la sanción económica.

Es por ello que proponemos reformar el artículo 55 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como una alternativa para sancionar justamente, tomando en consideración las circunstancias específicas de cada infractor y así no transgredir nuestro máximo ordenamiento legal.

En este mismo sentido es alegado por los servidores públicos sancionados que la sanción económica es un multa excesiva, razonamiento

que nos resulta equivoco, toda vez que la sanción económica no puede ser considerada como multa ya que son conceptos distintos y su naturaleza jurídica también lo es.

Es así que en esta investigación documental, la realizamos a través del método científico deductivo, ya que partimos de las generalidades del Servicio Público llegando a la singular observación de la problemática en la sanción económica.

Sirvió de apoyo para esta investigación técnica documental principalmente la doctrina, leyes y jurisprudencia citamos para tal efecto a notables estudiosos de Derecho Administrativo, tales como el maestro Andrés Serra Rojas, Miguel Acosta Romero, Sergio Ortiz Soltero, entre otros notables tratadistas, así como diversas fuentes documentales.

Para mejor organización dividimos esta investigación en tres capítulos, en el primero se analizamos desde un punto de vista general del servidor público, su concepto, naturaleza jurídica, su finalidad y su régimen legal aplicable.

En el segundo capítulo estudiamos la responsabilidad del servidor público, su clasificación, así como el procedimiento disciplinario previsto por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las diferentes etapas procesales y las sanciones aplicables previstas en la misma Ley, así como los diferentes medios de impugnación para estas.

En el tercer y último capítulo se expone la problemática Inconstitucional planteada del artículo 55 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que proponemos mediante argumentos jurídicos la individualización de sanción de acuerdo alas circunstancias específicas del infractor, misma que puede ser eficaz, si se aplica correctamente y justamente como lo establece el artículo 113 Constitucional, así cumplimos el objetivo de esta investigación.

CAPITULO PRIMERO.

BREVE NOCIÓN SOBRE EL SERVIDOR PÚBLICO EN MÉXICO.

1.1.-El Servicio Público en el Derecho Positivo Mexicano.

- 1.1.1. Concepto de servicio público.**
- 1.1.2. Finalidad del servidor público.**
- 1.1.3. Clasificación del servicio público.**
- 1.1.4. Naturaleza jurídica del servidor público.**

1.2.- Noción del Servidor Público.

- 1.2.1. Concepto.**
- 1.2.2. Diferencias con el funcionario público.**

1.3.- Régimen Legal Aplicable a los Servidores Públicos.

- 1.3.1. Régimen constitucional.**
- 1.3.2. Régimen secundario regulatorio de la legislación marco.**

CAPITULO PRIMERO

BREVE NOCIÓN SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

1.1. El Servidor Público en el Derecho Positivo Mexicano.

En el marco legal de nuestro máximo ordenamiento, la Constitución de 1917, descansa la obligación del Estado en prestar el servicio público tal y como se desprende de su artículo 5º, cuarto párrafo, que establece: "(...) En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta."

De lo anterior, podemos desprender que entre el Estado y los particulares hay una relación que se rige dentro de la ley en un Estado de derecho, un régimen en donde todos los actos de la autoridad pública se somete a los mandatos de la ley por lo tanto dichos actos de autoridad administrativa, legislativa y judicial se subordinan al principio de legalidad.

Ahora bien, si entendemos que la obligación del Estado es la de prestar el servicio público a los gobernados debemos saber quien es ese ente llamado Estado.

Al respecto el profesor Rafael Bielsa nos señala: "El Estado es la organización jurídica de la nación en cuanto a ésta una entidad concreta, material compuesta de personas y territorio."¹

Del concepto anterior podemos desprender tres elementos fundamentales: "Nación", "personas" y "territorio"; es importante señalar sin embargo que podemos entender que la nación es conformada por el elemento humano, es decir; las personas, razón por la que estos dos elementos son equivalentes, como más adelante lo denotaremos al definir cada elemento del Estado, no obstante lo anterior es de mencionar que no determina este autor un elemento importante que es el "gobierno", lo que resulta insuficiente e incompleta esta definición, por lo anterior analicemos a continuación la definición del Doctrinario Georg Jellinek que señala: "Estado es la corporación formada por el pueblo dotada de un poder de mandato originario y sustentada en un determinado territorio"².

De lo anterior se pueden observar los elementos fundamentales siguientes: "población", "territorio" y "poder", siendo éste último lo que puede ser traducido en "gobierno".

Este concepto nos resulta más completo por lo que explicaremos ahora en que consisten estos tres elementos fundamentales del Estado, que nos ha señalado Georg Jenillek.

¹ Cit. por MARTINES MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Temático. V. 3, México, Ed. Harla, 1997, p. 97.

² Vid. Id.

a) La Población se dice que esta integrada por los hombres y mujeres que se encuentran organizados en torno al propio Estado, por lo que podemos entender que la población se traduce en el elemento humano de una nación, cabe señalar que no todos los que habitan o se encuentran en el territorio Nacional son nacionales, ya que también se encuentran los extranjeros, siendo así que los primeros son el elemento del Estado como anteriormente habíamos señalado, aunque en los artículos 32 y 33 de la Constitución nos señalan que los extranjeros gozan de las garantías individuales que dimanar de nuestra carta magna, lo cierto es que no pueden intervenir en los asuntos políticos del país, como lo pudiera hacer cualquier nacional que ya se pueda considerar como ciudadano³.

Las personas como elemento humano de la población, se traducen en la nación y en la fidelidad que guardan con el Estado es un factor decisivo para crear y satisfacer la solidaridad entre en grupo humano.

Los nacionales se pueden ver desde el punto de vista nacional e internacional, desde el punto de vista nacional su vinculación con el Estado deriva de una serie de deberes y obligaciones, es por ello que los nacionales que reúnen los requisitos para ser ciudadanos tienen la posibilidad para ejercer derechos políticos, un ejemplo claro es el caso de los diputados, ya que en la Constitución el artículo 55⁴ señala entre los requisitos que se debe ser mexicano por nacimiento.

³ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 34 y 35.

⁴ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 55.

No todos lo nacionales se pueden considera como ciudadanos, ya que dentro de la categoría de nacionales, existe un grupo de personas que por reunir determinadas condiciones requeridas por la ley, son consideradas como ciudadanos.

La palabra ciudadanía⁵ se deriva de la expresión latina *civis*, que significa miembro de la ciudad; jurídicamente implicación activa en la vida pública del Estado, participación que define y caracteriza al ciudadano.

Desde un punto de vista internacional, se entiende que los nacionales gozan entre otras cosas de la protección diplomática y de beneficios pactados por los Estados en convenios internacionales.

La Nación es sinónimo de unidad del Estado tal y como se desprende de nuestra Constitución en su artículo 25, tercer párrafo, que a la letra dice: "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación."

De lo anterior, podemos desprender que el Estado esta íntimamente ligado con la nación, (población) que es con quien corresponde de manera directa o indirecta la prestación de servicios públicos que se le demandan.

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico. Tomo I, ed. México. Ed. Porrúa, 1998, p. 53.

b) El territorio como uno de los elementos del Estado es considerado por la mayoría de los autores, como el espacio geográfico en donde se puede aplicar el sistema jurídico creado por el ente político soberano (estado), existe una corriente doctrinal minoritaria la cual estima que tras el poder soberano del estado sobre su territorio hay un verdadero derecho de propiedad, lo que nos resulta inadecuado pues de ser así, los ciudadanos no tendrían un verdadero derecho de propiedad, sino solo sería un derecho de uso.

El territorio no puede ser considerado como elemento esencial del Estado según lo señala el doctrinario Duguit cuando nos señala: "El territorio no es un elemento indispensable para la formación del Estado".⁶

Nos resulta equivoco y no estamos de acuerdo con este autor, ya que si no hay territorio entonces en donde o en que lugar se asienta la población de dicho Estado, cómo se encontraría demarcada su jurisdicción de ámbito espacial, quizás en los tiempos de los nómadas era aplicable, pero en la actualidad en la sociedad moderna se halla fijada sobre un territorio determinado y la acción de los gobernantes se extiende en un territorio determinado.

El maestro Rojina Villegas⁷ sostiene al respecto que en la teoría tradicional, el territorio es un elemento esencial del Estado en virtud de que

⁶ LEON, Duguit. Tratado de Derecho Constitucional. 3ª ed. Paris. Ed. Ancienne, 1973, p. 53.

⁷ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Teoría General del Estado. 2 ed. México. Ed. Porrúa, 1968, p. 41.

sin él no se le puede concebir, es por eso que lo incluye como elemento de definición.

Este concepto nos parece más acertado y estamos de acuerdo con el profesor Villegas, ya que consideramos que el sin territorio no se puede concebir el Estado.

Para el Doctrinario Hans Kelsen⁸, más modernamente nos dice que el territorio es el ámbito de validez jurídica del Estado, es decir su jurisdicción.

Aunque es corta y algo simple la definición del Doctrinario Kelsen, debemos reconocer que es muy acertada al señalar que el ámbito de validez de la norma jurídica se da en el territorio, ya que de no ser así estaríamos hablando de una invasión en la esfera jurídica de otro Estado en razón de su territorio.

Al respecto del territorio el profesor Ignacio Burgoa⁹ hace consideraciones que estimamos conveniente mencionar ya que señala que el territorio no sólo es el asiento permanente de la población, de la nación o de las comunidades nacionales que la forman. No únicamente tiene una acepción física, sino que es un factor de influencia sobre el grupo humano que en él reside, modelándolo de muy variada manera. Puede decirse que el territorio es un elemento geográfico de integración nacional.

⁸ KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. cd. México, Ed. UNAM, 1973, p. 35.

⁹ Vid. BURGOA O., Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 13 ed. México, Ed. Porrúa, 2000, p. 898s.

Es muy detallada esta referencia dada por el profesor Burgoa ya que emplea los elementos que anteriormente hemos enunciado y complementa de manera general al territorio como elemento del Estado.

En relación a todo lo anterior, es de señalar que en nuestra Carta Magna en el Art. 42, nos señala que el territorio nacional comprende:

I.- El de las partes integrante de la federación (es decir, las entidades federativas). (---) II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; (---) III.- el de las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo; (---) IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos del as islas y los cayos y arrecifes; (---) V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y los términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores, y (---) VI.- El espacio situado sobre el territorio Nacional con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Así mismo el artículo 43 señala los Estados que integran la federación, que a la letra dice:

“ Las partes integrantes de la federación son los Estados de Aguas Calientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, y Distrito Federal.”

De los anteriores artículos podemos afirmar que el territorio es el espacio de validez en un orden normativo y no debe de concebirse como la superficie terrestre, es decir, como un plano sobre el cual se asienta el Estado, sino que incluye el espacio aéreo y el subsuelo.

Así pues, el territorio del Estado es un espacio tridimensional; que no solo tiene longitud y latitud, sino también tiene profundidad.

El territorio como espacio virtual del Estado excluye cualquier otro poder superior o iguala suyo, por señalar un ejemplo entre el Estado de Oaxaca y Morelos, no hay una superioridad del uno con el otro, sino que cada uno ejerce su competencia dentro de su propia jurisdicción que los artículos 43, 45, 46 en relación con el 115 constitucional les permiten, ya que estos señalan la jurisdicción de los Estados de la República en cuanto a su extensión y límite, por lo que podemos entender que no hay superioridad entre los Estados y el Distrito Federal, sin omitir que es en la capital de la República la sede de los poderes de la unión¹⁰, trasladando este supuesto a nivel internacional sucede lo mismo en relación con cada país cada uno goza de la plena jurisdicción.

El territorio es el ámbito de aplicación de las normas expeditas por sus órganos competentes, es lo que podríamos también nombrar como jurisdicción, que es el área donde el Estado puede ejercer el mando supremo.

¹⁰ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 44.

El territorio no es del Estado una acepción patrimonial, sino que únicamente es el ámbito de aplicación o validez del orden jurídico; es el lugar geográfico determinado en donde se pueden imponer las disposiciones soberanas de dicho Estado.

Es así que cuando el artículo 27 de la Constitución Federal afirma que la propiedad del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, se refiere que ésta es su versión Estatal y puede fijarle modalidades a los bienes de los particulares.

Es de mencionar, que la propiedad del Estado o Nación como constantemente lo hemos venido enunciando, es inalienable e imprescriptible, debido a que dicha propiedad no se enajena, sino que se otorga en concesión figura que más adelante detallaremos.

c) En relación al elemento "poder" o que podemos traducir también en "gobierno" de la definición del doctrinario Georg Jellinek, lo podemos definir como la capacidad de imponer la voluntad propia, a sí mismo y a los demás. En el caso del Estado, esta voluntad se manifiesta mediante las normas jurídicas y cuenta con la posibilidad de ser acatada de manera obligatoria, un ejemplo claro puede ser cuando la autoridad (un juez solicita la comparecencia obligatoria de una persona) hace útil la llamada fuerza pública.

Es así que podemos señalar, que los actos de los hombres se encuentran vinculados con el Estado, ya que éste al ser creado por el

pueblo y al someterse al mismo, Estado y pueblo se hayan obligados entre sí.

Esta vinculación que guarda el Estado con los gobernados, se basa idealmente en asegurar el origen popular del poder y al mismo tiempo la firmeza a un sistema que asegure el ejercicio responsable de tal poder.

Al respecto el Doctrinario Enrique Pérez de León, señala al Gobierno como "un conjunto de autoridades que investidas de poder de mando, integran con el territorio y con el pueblo, al Estado; y por otra, al orden normativo de la conducta jurídica del pueblo"¹¹.

Dicho poder no se concentra en un sólo órgano, por lo que se deposita en órganos de gobierno y en un titular que es el presidente de la república en el caso del poder ejecutivo.

El ejercicio de poder público radica en un régimen democrático en las personas que viven y actúan en el estado y a quienes se reconoce el derecho indiscutible de velar por la organización que ellos reciben y por la superación de las instituciones, tal y como se desprende del artículo 39 que a la letra establece: "La Soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable el derecho de alterar y modificar la forma de su gobierno"

¹¹ PEREZ DE LEON, Enrique. Derecho Constitucional. 9 ed. México, Ed. Porrúa, 1989, p. 48.

Al respecto del poder, el profesor Burgoa¹² nos señala que la actividad de poder se traduce en actos de autoridad legislativos, administrativos y jurisdiccionales cuyo conjunto integran las funciones publicas. Muchas de estas actividades, se traducen en funciones desempeñadas dentro del sistema de gobierno, es decir, los actos de las autoridades.

Nuestro sistema de gobierno contempla la división de poderes y al respecto el Doctrinario John Locke¹³ nos menciona que son el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, misma que se haya plasmada en nuestra Constitución en su artículo 49 primer párrafo que señala "El Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Si bien, nuestra constitución admite la división de los tres poderes en legislativo, ejecutivo y judicial en forma de colaboración, de los ya mencionados solo dos primeros están investidos de poder.

El legislativo a través de la ley y el ejecutivo por medio de la fuerza material; el judicial no tiene voluntad de mando sus actos están encaminados sólo a esclarecer la voluntad emitida por el legislativo y esta desprovisto también de toda fuerza material.

¹² *vid. id.* p. 901.

¹³ REYES TAYABAS, Jorge. Derecho Constitucional aplicado a la especialización en amparo. México, Ed. Themis, 1998, p. 70.

Ahora bien, el poder legislativo es depositado en el Congreso General mismo que a su vez se divide en la cámaras de Diputados y Senadores, tal y como se desprende del artículo 50¹⁴ constitucional, por lo que éste es el encargado de legislar; a través de la aprobación de leyes y reformas

Estas reformas son sometidas a consideración y posteriormente son aprobadas mediante el llamado "proceso legislativo de iniciativa y reformas de las leyes" mismo que encontramos en la Constitución en el artículo 71¹⁵ y subsecuentes.

Por lo que respecta al poder Judicial de la Federación, se haya depositado en la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal, que son los órganos encargados para aplicar nuestras leyes.

El poder Ejecutivo se encuentra depositado en el Presidente de la República,¹⁶ que si bien es un sólo individuo, esto no quiere decir que él solo cumple esta función, ya que en virtud de ser tan extensa la obligación que se haya recaída en este poder y por la complejidad de las labores, se requiere del auxilio plural a través de la delegación de facultades a diversos órganos que forman parte de administración pública Federal, que

¹⁴ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 50.

¹⁵ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 71.

¹⁶ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 80.

coadyuvan a esta tarea que sin lugar a duda es un sistema complicado de distribución de funciones dentro de la administración pública, cuyo fundamento se haya en nuestra carta magna cuando nos señala:

“Art. 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida al Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”

En esta tesitura es de señalar, que se encuentra encomendado al poder ejecutivo, el proporcionar los servicios públicos, por lo que éste es el encargado de prestarlos, es así que el Poder Ejecutivo se auxilia a través de las diversas Secretarías de Estado, tal y como lo dispone el artículo 26¹⁷ de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así las cosas, podemos decir que la Administración Pública se prevé por el poder ejecutivo; que a través del Estado realiza diversas actividades entre las que debemos destacar el servicio público. Sin embargo hay que aclarar que el esta división de poderes no debe ni puede ser rigurosa, ya que entre los poderes debe haber una coordinación,

¹⁷ Cf. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 26.

buscando la correcta estructura y organización para lograr con los objetivos que les han sido asignado a cada poder y así el Estado cumplir con la finalidad y espíritu por la cual el pueblo le ha depositado el poder soberano. Sin embargo, hemos visto que esta división de poderes no es rígida y no es absoluta sino que por el contrario hace intervenir a un poder en actos que por su naturaleza corresponderían a cualquiera de los otros dos y así encontramos actos que realiza el ejecutivo y que por su naturaleza corresponderían a cualquiera de los otros dos y así encontramos actos que realiza el ejecutivo y que por su naturaleza tienen el carácter de legislativos o jurisdiccionales, actos realizados por el legislativo que por su naturaleza se identificarían como ejecutivos o judiciales y por último actos ejecutados por el poder judicial que por naturaleza del acto mismo tendrían el carácter de ejecutivos o legislativos.

1.1.1. Concepto de Servicio Público.

El Servicio Público ha sido creado para satisfacer necesidades particulares, que al mismo tiempo son generales, por lo que la organización del Estado se encuentra obligada a vigilar y fomentar el desarrollo de estos servicios.

Uno de los principio que obligan al servicio público son las necesidades de la sociedad, por lo que podemos decir; que estos son creados directamente cuando la actividad privada no se satisface adecuadamente o totalmente una necesidad general, como por ejemplo el servicio de educación u hospitalarios por mencionar algunos, y al no satisfacer las necesidades generales de la población el Estado se encuentra obligado a prestar estos servicios públicos.

La actividad del Estado que es requerida por los particulares, se encuentra relacionada con los servicios que éste presta, y vemos que se transforman en servicios públicos.

Es entonces el Estado quien a través de la administración pública realiza actividades que se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas, principalmente se ven en forma de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas a los servidores públicos ya sea por nombramiento, mandato, orden, comisión o empleo para que materialicen el fin del Estado.

Diverso autores convienen en las dificultades que se presentan para definir suficientemente el servicio público, por lo que señalaremos algunos de estos conceptos.

Para el Dr. Andrés Serra Rojas¹⁸ el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso. 20 ed. México, Ed. Porrúa. 1999, p. 12.

a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

El profesor Marcelo Caetano¹⁹ ha señalado que el servicio público es el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo (a cuantos carezcan de los medios idóneos) la satisfacción de una necesidad colectiva individualmente sentida.

Mientras que para el Profesor Gabino Fraga su concepto es diferente cuando señala lo siguiente: "Se puede definir al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les impone adecuación, regularidad y uniformidad."²⁰

De los tres conceptos anteriormente citados por los tratadistas, podemos desprender que llegan a concordar en que es una actividad que se presta destinada a satisfacer las necesidades colectivas, de manera regular, continua y permanente para satisfacer las necesidades generales.

Sin perjuicio de lo anterior, el profesor Andrés Serra Rojas nos da una definición que nos parece la más completa, ya que el enuncia otras

¹⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael. *op. cit.* p. 250.

²⁰ *vid. Id.*

características del servicio público y sobre todo una de las más importantes de ella es que el servicio público es sin propósitos de lucro.

Por lo que señalemos con más claridad los elementos que se señalan en este concepto son "actividad", destinada a "satisfacer la necesidad colectiva", que es "general", que debe ser "permanente" "regular" y "continua", sin propósito de lucro, sujeta a un "régimen especial."

En el diccionario²¹ de lengua española describe a los elementos de la siguiente manera:

- 1.- **Actividad:** faculta de obrar, conjunto de operaciones tareas propias de la entidad.
- 2.- **Satisfacción:** acto o acción que permite agradar, contentar, proporcionar los factores básicos satisfactores.
- 3.- **Interés:** que conviene, beneficia, causa producto o utilidad.
- 4.- **Colectividad:** conjunto de seres que conforman en unidad, posesión en común.
- 5.- **General:** universal, común, opinión general del mismo sentido y espíritu.
- 6.- **Permanente:** duración constante, sin modificación.
- 7.- **Continua:** que dura sin interrupción, preservar algún acto.
- 8.- **Lucro:** beneficio o provecho que se obtiene de algo.
- 9.- **Régimen:** conjunto de reglas que se imponen o se siguen.

²¹ GARCÍA PELAYO, Ramón. Diccionario de Lengua Española. 1ª ed. México, Ed. Larousse, 1992, p. 256, 260, 428, 541.

De anterior podemos desprender que los conceptos antes citados tiene amplias variaciones que de acuerdo con las definiciones del párrafo anterior uno de los menos acertado es de profesor Caetano ya que su concepto carece de elementos suficientes para poder englobar el concepto de servicio público ya que solo contiene los elementos citados con los números 2, 3, 6 y 7, por lo que nos resulta muy simple.

Sin embargo, en comparación con los conceptos de los profesor Serra y Fraga tratan de manera más específica abastecer sus conceptos al enuncia los nueve elementos antes citados.

Por lo anterior, es de hacer la aclaración que uno de los conceptos más acertado es el señalado por el doctrinario Fraga pero que al mismo tiempo se opone al del profesor Serra Rojas, ya que enuncia más claro y robustece de manera más específica su concepto, un elemento importante que enuncia el autor en comento es que el Estado como prestador de servicios públicos no obtiene ganancias, sino que el pago que se traduce en impuestos, que realizamos como usuarios de dichos servicios, es una contribución en razón de la contraprestación recibida.

Así pues, robustece lo anterior la tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, la Novena Época, Tomo: VII, Enero de 1998, Tesis: P./J. 1/98, Página 40, que a la letra dice:

DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.

Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las **contribuciones** que se **pagan al Estado** como **contraprestación de los servicios administrativos prestados**, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el **precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado**, pues los **servicios públicos que realiza el Estado** se organizan en **función del interés general** y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado **no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares**. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como **obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de "derechos"**.

Aunado a la expresión del servicio público que hemos estado señalando se haya de forma copiosa en la constitución el los artículos 3º, 27, 73, 115, y 123 por mencionar algunos sin embargo no se haya ninguna definición al respecto, lo que genera incertidumbre por los alcances de la misma.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En consecuencia, nos vemos en la necesidad de recurrir a la jurisprudencia emitida por nuestro máximo Tribunal que robustece lo manifestado con anterioridad, tesis del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Junio de 1997, pág. 43, Octava Época, tesis XXI/94, que señala:

"SEGURO SOCIAL, LEY DEL. LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS TIENEN EL CARACTER DE CONTRIBUCIONES AUNQUE DIVERSAS A LOS IMPUESTOS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES DE MEJORAS Y DEBEN CUMPLIR CON EL REQUISITO DE EQUIDAD DE ACUERDO CON SU NATURALEZA ESPECIFICA. El Constituyente de 1917 estableció en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, la **obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos**, pero a su vez consignó el **derecho de éstos a que dicha contribución se realizara de la manera proporcional y equitativa** que dispusieran las leyes. Es decir, el Constituyente de 1917 plasmó las bases generales de la facultad impositiva del Estado para el logro de las funciones que le están encomendadas, pero dejó al legislador ordinario la facultad de determinar en cada época de la historia la forma y medida en que los individuos y los grupos que integran la sociedad deben contribuir. Así, es el legislador ordinario quien, respetando las bases fundamentales de nuestra Carta Magna, debe definir cuáles son las contribuciones que en cada época existirán de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas, con la evolución de la administración pública, con las **responsabilidades que el Estado** vaya asumiendo en la **prestación y mantenimiento de servicios públicos** que aseguren el desarrollo integral de los individuos que componen la sociedad. En efecto, el legislador ordinario les ha otorgado el carácter fiscal expresamente en el artículo 267 de la Ley del Seguro Social, y en el presupuesto de egresos, expedido por la Cámara de Diputados en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 74, fracción IV,

constitucional, que contempla como parte del gasto público al cual deben destinarse los ingresos que se recaudan en materia de seguridad social por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Además, los capitales constitutivos participan actualmente de todas las características propias de una relación jurídica tributaria, a saber: 1) el sujeto activo de la relación es un ente público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, que si bien tiene personalidad jurídica y patrimonio propios y diversos al del Estado, fue creado por éste y forma parte de la Administración Pública Federal Paraestatal para realizar una función que al Estado le compete: la del servicio público de seguridad social; 2) es una obligación impuesta unilateralmente por el Estado en virtud de su soberanía para todo aquél que se coloque en la hipótesis normativa, pues ni el patrón ni el trabajador tienen la opción de no acogerse al sistema de seguridad social; 3) es una obligación que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo: La Ley del Seguro Social; 4) el Instituto encargado de la prestación de este servicio público está dotado por la ley de facultades de investigación del debido cumplimiento a estas obligaciones, así como para, en su caso, determinarlos, fijarlos en cantidad líquida y cobrarlos mediante el procedimiento administrativo de ejecución (artículos 240, fracción XVIII, y 271 de la Ley del Seguro Social); 5) los ingresos que por virtud de tales aportaciones se recaudan, son para sufragar el gasto público, en tanto se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva y quedan comprendidos dentro de la definición que de tal concepto da la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y si bien pasan a formar parte del patrimonio del organismo descentralizado, no se funden con el resto de los ingresos presupuestarios por destinarse a un gasto especial determinado en la ley que los instituye y regula, lo que se deriva de su naturaleza que responde a una obligación de carácter laboral pero que para prestarse con mayor eficacia y solidaridad ha pasado al Estado a través del Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo anterior no quita a los capitales constitutivos su destino al gasto público, pues nuestra Constitución no prohíbe que las contribuciones se apliquen a un gasto público especial, sino a un fin particular. Consecuentemente, si tales capitales constitutivos tienen

naturaleza fiscal, es decir, son contribuciones en términos de lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, los mismos están sujetos al requisito de equidad que en tal precepto se establece.”

Asimismo, la Tesis visible en la página 44, del Volumen LXIX, correspondiente a la cuarta Sala, Sexta Época, del Semanario Judicial de la Federación, se establece el siguiente criterio:

“La fijación de una tarifa para la prestación de un **servicio público**, implica como resultado lógico ineludible, que el usuario del servicio no tiene que pagar más que esa prestación y que la organización o empresa que presta el servicio no puede cobrar por la prestación del servicio más que esa única tarifa, y ninguna anexidad más por ese concepto. De otra manera, la fijación se hace tomando en cuenta el interés público y el interés privado, de los que prestan el servicio. Un **servicio público** corresponde inicialmente prestarlo al Estado, pero existe un caso especial de la gestión de los **servicios públicos** que puede encomendarse por el Estado a una compañía, a una asociación u organización o a un individuo que asumen la misión y la responsabilidad de atender un servicio público, recibiendo en cambio una remuneración, que, por lo general, consiste en la percepción de tasas o tarifas pagaderas por los individuos que aprovechan el servicio público concesionado. La primera obligación del individuo u organismo que presta un servicio público, es respetar las tarifas, que se han fijado en interés público. Entre el individuo u organización que ha recibido del Estado el encargo de prestar un servicio público y el particular que hace uso de él, no hay relación laboral; el servicio no se presta bajo la dirección y vigilancia del usuario; en realidad, la dirección, y vigilancia en el cumplimiento de las normas, corresponde al Estado.”

En la tesis del Pleno de la Corte, correspondiente a la Quinta Época, Volumen XX, visible en la página 663, del Semanario Judicial de la Federación, se señala lo siguiente:

“La sociedad y el Estado tienen interés en que no se suspendan los servicios que presten los particulares, pero que tengan el carácter de **servicios públicos**, por lo que, contra la orden para que dichos servicios se continúen prestando, es improcedente conceder la suspensión, aún cuando con ello se vulneren intereses privados.”

Tesis visible en la página 1251, Volumen XV, correspondiente a la Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación, se define claramente lo que es servicio público, señalándose así que:

“En derecho administrativo, se entiende por **servicio público**, un servicio técnico prestado al público, de una **manera regular y continúa, para la satisfacción del orden público**, y por una organización pública. Es indispensable, para que un **servicio se considere público**, que la Administración Pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el Poder Público y formen parte de la Administración, quedando sujetos al estatuto respectivo, o, en otros términos, al conjunto de reglas que norman los deberes y derechos de los funcionarios y empleados públicos, entre los cuales figuran: la obligación de otorgar protesta, antes de entrar en posesión de su encargo, y el derecho de recibir la retribución, que será fijada forzosamente, por la Cámara de Diputados, en los Presupuestos de Egresos.”

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como se observa, la legislación y jurisprudencia mexicanas, relativas a la materia, giran en torno al concepto del servicio público, ya que no obstante que se le define, no se contempla fórmula alguna que determine la existencia de una necesidad colectiva, sin lugar a dudas requiera ser satisfecha mediante el establecimiento del servicio público correspondiente, lo que para una corriente de opinión deja al arbitrio estatal su delimitación en detrimento de los particulares.

De ahí la necesidad de seguir insistiendo en la elaboración de un concepto, que no satisfaga a todos, sino que le dé certidumbre a gobernantes y gobernados acerca de las bases reales de aplicación de los servicios públicos, y evite su manejo de manera caprichosa.

Del contenido de los conceptos de servicio público anteriormente enunciados no es inmutable, ni mucho menos se agotan las posibilidades, ya que una idea tan general y cambiante como es la necesidad básica o general de la población.

El establecimiento, organización y transformación, debe ser a cargo generalmente del Estado se afirme que generalmente, porque hay actividades de los particulares que tocan la frontera del servicio público que determinan que una necesidad de interés público, o colectiva será satisfecha mediante un procedimiento sujeto a un régimen jurídico especial ejemplo:

El oficio que aparecen el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1973, por el que se autoriza a Caminos a Caminos y Puentes Federales de Ingresos y servicios conexos, la prestación de servicio público de trasbordador en la ruta Miami-Cozumel-Puerto Morelos-Veracruz-Key West.

La ley Orgánica del departamento del Distrito Federal (diario oficial de la federación de 29 de diciembre de 1978 abrogada) en su artículo 23 definía al servicio publico como: "para los efectos de esta ley, se entiende por servidor publico la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de este servicio es de interés público."

De todo lo anteriormente señalado, podemos definir de manera personal al servicio publico como: "La actividad publica, permanente a cargo del Estado de manera directo o indirecta, con el fin de satisfacer las necesidad e interés general, sin propósito de lucro, sujeto a un régimen jurídico especial"

Señalamos que es una actividad pública por que se dirige de manera general y no particular, que es permanente por que no puede ser interrumpida ya que se basa originariamente en una demanda de prestación de un determinado servicio, que es prestada a cargo del Estado, porque como órgano supremo y soberano se haya obligado con la

población, que asimismo debe buscar la satisfacción de ese interés general, que es sin propósito de lucro, ya que el Estado cobra el precio de la contraprestación como retribución más no como ganancia, más aun que se encuentra sujeta a un régimen jurídico especial de acuerdo a la materia de que se trate, ya sea en materia de energía, vías generales de comunicación por citar algunas.

1.1.2. Finalidad del Servicio Público.

Ahora bien, que hemos definido el servicio público y podemos señalar que se debe satisfacer el interés general, en este apartado analizaremos la finalidad.

Como se observo en el apartado anterior, la finalidad del servicio público es satisfacer el interés público, general o colectivo, que se transforma en necesidades que demanda la población.

Analizando que de esa exhaustiva tarea que tiene el Estado con los gobernados, como la prestación de servicios públicos cuya finalidad se reduce a la frase de "satisfacción de la necesidades colectivas" que a solicitud de la población el Estado satisface.

No podemos manifestar ampliamente que estas necesidades generales son totalmente cubiertas por el Estado, sino que como hemos

señalado anteriormente el servicio público es una actividad realizada por el estado.

Sin embargo esta actividad a veces no puede ser satisfecha por el Estado, ya que por falta de recursos económicos y técnicos hace utilidad de la figura administrativa denominada "concesión".

El diccionario²² la define como la acción o el efecto de conceder, otorgar algo a favor, pero si hablamos de "otorgar" en el servicio público, entenderemos que en la concesión administrativa tienen su fundamento en la insuficiencia del Estado para satisfacer o cubrir determinadas necesidades colectivas.

Para el Doctrinario Gabino Fraga²³ señala que la concesión administrativa es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.

En la concesión administrativa encontramos por una parte al estado y por otra al concesionario, en donde el Estado para el otorgamiento de dicha concesión se basa en un régimen legal inspirado en determinados principios que tiendan a garantizar esa finalidad del servicio público, por lo que para evitar esos tropiezos y mantener el control, se asegura que el concesionario tenga la competencia y las medidas adecuadas para la

²² *Ibid.* p. 256

²³ *vid.* FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 40 ed. México, 2000, Ed. Porrúa, p. 242.

explotación de dicha concesión; la ley reglamentaria de la materia es la que permite determinar las medidas reguladoras de la concesión, por ejemplo:

En la concesión para el aprovechamiento en una autopista se rige por la ley sobre Vías General de Comunicación que en su artículo 12 prevé esta sólo se otorgará a mexicanos o asociaciones en las que en su mayoría sean mexicanos

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aparecida en el Apéndice de 1995, Séptima Época, Tomo I, Tesis 64, Página 79, que señala lo siguiente:

“SERVICIO PÚBLICO EL TRANSPORTE DE, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 28 CONSTITUCIONALES. El Decreto 100 expedido por el Congreso de Baja California el 11 de octubre de 1961, que reforma el artículo 67 de la Ley de Tránsito de esa entidad federativa y que considera *servicio público* el transporte de agua para usos domésticos o industriales, cuando sea para el consumo directo y personal del transportador, es inconstitucional, porque mediante una Ley de Tránsito que no satisface las exigencias de un régimen jurídico especial regulador de un *servicio público*, se trata de impedir el ejercicio de una actividad comercial en contravención al artículo 4o. de la Carta Fundamental y se impide la libre concurrencia en la misma actividad con violación del artículo 28 de la Carta. El Estado para dar satisfacción en forma regular y continua a ciertas categorías de necesidades de interés general, puede determinar que actividades deben ser consideradas como un servicio público y establecer, desde luego, un régimen jurídico especial que tenga por objeto facilitar el que se satisfaga rápida y cumplidamente las necesidades que determinen la declaración de servicio público. El Estado puede prestar directamente el servicio de que se trate o bien darlo en concesión que se otorgue a particulares o empresas, pero en ambos casos es indispensable que

mediante el Poder Legislativo se haga la declaración respectiva y se reglamente el servicio, esto es, que se den las disposiciones legales necesarias respecto de la forma y modo en que dicho servicio debe prestarse, ya sea directamente por el Estado, o bien por conducto del concesionario. El Decreto 100, aunque expedido por el Poder Legislativo, no constituye la regulación jurídica de que se ha hablado, pues no basta la simple declaración de que el transporte de agua para usos domésticos o industriales es un servicio público, para que se entienda cumplido el régimen a que debe someterse. Es necesario que el legislador dé, además, las normas de funcionamiento regular y continuo del servicio que va a prestarse, para satisfacer las necesidades generales determinantes de la declaración de servicio público, porque de otro modo no se pueden dar los presupuestos de su existencia. En tales condiciones, una disposición como la que se comenta, aun cuando se encuentra comprendida dentro de las facultades que el Estado tiene para determinar por necesidades de interés general, qué actividades son servicios públicos, no reúne los requisitos de una norma que regule la actividad y prestación del mismo servicio y, en cambio, mediante ella, se pretende impedir el ejercicio de una actividad distinta en que por su propia naturaleza se requiere del transporte para llevarla a cabo; en tal virtud el Estado va más allá de sus facultades, no sólo en perjuicio de quien ejerce el comercio ambulante de agua y se sirve de vehículos de su propiedad para transportarla, sino también del consumidor, a quien, bajo una pretendida satisfacción de sus necesidades, se le somete a un control de precio o tarifa compensatoria del servicio que se le presta, y ello se justifica tanto por el hecho de la autorización acordada para ejercer funciones que en principio corresponden al Estado, o dependen de una concesión del mismo, cuanto porque importando el privilegio concedido un monopolio real o virtual, la absoluta libertad de contratar o fijar precios sometería al público que no puede prescindir de tales servicios, a la presión económica de los concesionarios. En conclusión, se impide el comercio de los artículos de que se trata, pues si no puede transportarlos el propietario para ponerlos a disposición de los consumidores, sino

mediante los vehículos que el Estado controla o los controla el concesionario, sin limitación o traba alguna ni para el gobierno ni para los particulares, por la falta de una regulación legal que es necesaria, se está impidiendo la libertad del comercio y consecuentemente la libre concurrencia, con violación de los artículos 4o. y 28 de la Carta Fundamental, en relación con los artículos 14 y 16 también constitucionales.”

Por lo que el Estado buscando los medios necesarios de la satisfacción del servicio público hace alusión de la figura de la concesión para evitar que estas queden insatisfechas.

Si entendemos que corresponde a la administración pública el prestar diversos servicios públicos, entonces entendemos que la única finalidad que tiene los servicios públicos es la de satisfacer las necesidades que estos requieren.

Luego entonces la actividad administrativa dependiente del poder ejecutivo, se armoniza de manera que pueda cumplir con la finalidad de satisfacer las necesidades, por lo que todos los servidores públicos deben seguir con este fin.

Confirma lo anterior la tesis aparecida en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: XI, Junio de 1993, Página 309, que a la letra señala:

"SUSPENSIÓN. DEBE NEGARSE SI SE SOLICITA PARA QUE UNA EMPRESA DE TRANSPORTE DE PASAJEROS NO PRESTE SIMILAR SERVICIO AL AUTORIZADO A LA SOCIEDAD QUEJOSA. Tratándose de permisos o concesiones para la explotación de un servicio público de transporte de pasajeros, donde el interés general es el que exista el suficiente número de vehículos destinados a prestar dicho servicio para satisfacer las necesidades de la población, es improcedente conceder la suspensión para que una empresa de transporte de pasajeros no preste el servicio en la ruta ya otorgada a la quejosa, puesto que la causa de interés público que concurre en este asunto, esto es, la de que exista el mayor número de medios de transporte, es preponderante para negar la medida cautelar solicitada en términos de la fracción."

Por todo lo anteriormente señalado, concluiremos en señalar que la primordialidad del servicio público es la satisfacción del interés general, que para asegura dicha satisfacción tiene que regular jurídicamente a trabes de leyes y reglamentos.

1.1.3. Clasificación del Servicio Público.

El profesor Andrés Será Rojas nos señala la siguiente clasificación que nos parece una de las más completas, por que a continuación la detallaremos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.- Servicios obligatorios o facultativos.

Se dice que los servicios públicos obligatorios son aquellos se imponen a los administrados, como el seguro social, y los señalados en el artículo 4° de la Constitución; y los servicios públicos facultativos que quedan a discreción de los usuarios, como Correos, Telégrafos y otros; es decir que los usuarios de manera libre pueden decidir si hacen o no uso de ellos.

2.- Servicios en razón de la competencia.

Los servicios públicos pueden clasificarse en cuatro grandes categorías si partimos de la competencia de los diversos órganos del Estado Federal mexicano, de manera personal nos parece una forma adecuada de clasificar a los servicios ya que podemos definir con mayor precisión quien esta obligado a prestar algún servicio determinado.

1.- Servicios públicos Federales.

2.- Servicios públicos de las entidades federativas.

3.- Servicios públicos municipales.

4.- Servicios públicos internacionales.

Por lo que se refiere a los servicios públicos federales, su naturaleza se determina por las facultades de los órganos federales. El planteamiento de este problema es semejante a la determinación de la competencia en determinadas materias como impuestos, turismo, forestal, vial y otros; esto

es de suma importancia ya que como sabemos la federación se le confieren determinadas atribuciones que sólo son de su competencia.

Tal y como lo señala el artículo 27²⁴ diversas materias que son de su competencia como son las aguas territoriales, minerales, entre otros; asimismo el artículo 124 de la Constitución establece: "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." Determinada la competencia del órgano federal, puede crearse en una ley la organización de un servicio público, claramente podemos demostrar la competencia en razón de territorio.

Aunque también estos servicios pueden ser concurrentes con los particulares, es decir; siendo de la competencia federal el Estado puede organizar los servicios, atendiéndolos directamente o concesionándolos como señalamos anteriormente a los particulares, por ejemplo los servicios de radiodifusión, teléfonos, se manejan por los particulares de acuerdo con sus respectivas concesiones.

Sin embargo el servicio público también pueden ser concurrentes con las demás entidades, ya que hay determinadas materias que no son de la exclusiva competencia federal, y que por ello quedan reservadas y no pueden ser atendidas por las autoridades locales y municipales.

²⁴ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 27.

El propio artículo 124²⁵ de la Constitución reserva a las autoridades locales las materias que no sean federales, las cuales las regulan las constituciones de los Estados y forman la competencia de los servicios públicos locales, que deben ser regulados por leyes que expidan las Legislaturas de los Estados.

En cuanto a los servicios públicos municipales, son aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente al manejo de una ciudad, o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado, policía, transportes, jardines, cementerios, diversiones públicas. Municipalizar un servicio es entregar a las autoridades municipales un servicio que ha estado atendido por los particulares como lo podemos observar en el artículo 115 fracción III de la Constitución.

Se suele clasificar a los servicios internacionales que son creados por la acción de la organización de las Naciones Unidas en determinados ramos que interesan a todas las naciones. Los servicios públicos internacionales crean organizaciones que se regulan por convenios entre los Estados, tales como problemas sanitarios, educativos, asistenciales, económicos y otros.

²⁵ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 124.

3.- Otra clasificación es la que considera a los servicios públicos propios, los servicios públicos impropios o servicios públicos manejados por particulares.

Los servicios públicos propios son los servicios prestados directamente por la administración pública, como el servicio de agua potable; o a través de instituciones descentralizadas como el Metro, los Abastos o el servicio de transportes eléctricos urbanos; o por medio de concesiones como el servicio de transportes urbanos y otros.

El servicio público impropio, llamado también servicio reglamentado o virtual satisface una necesidad de interés general y corresponde a la actividad privada, regulada por leyes y reglamentos de policía, como el servicio de farmacias, panaderías, loncherías, carnicerías, supermercados, detallistas, el servicio de taxis, el servicio llamado "de peseros" y otros. La intervención de la administración pública se justifica por el indudable interés público que ellas prestan.

Propiamente estas actividades sometidas por la administración a medidas de orden, salubridad, tarifas, precios, etc., no constituyen un servicio público, aunque satisfacen necesidades generales, pero pueden llegar a serlo en forma exclusiva por la propia administración o en concurrencia por los particulares, como en el caso de las tiendas, panaderías, lecherías y demás servicios de la anterior tienda CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares).

Por ello esta última denominación de servicios públicos impropios a esas actividades, se les fija un régimen legal o reglamentario y su significación administrativa es distinta.

Como podemos observar los servicios públicos pueden ser clasificados de diferentes maneras, pero la importancia de poder ser clasificados radica en que por la variedad de servicios que tenemos y la forma en que se prestan, la clasificación ayuda a tener una mejor comprensión de estos, sin olvidar que el principal objetivo es la de satisfacer las necesidades de la sociedad.

De lo anterior, es de señalar que nos parece más adecuada hacer la clasificación de los servicios públicos en obligatorios y no obligatorios, lo consideramos más adecuado en razón, de que las Autoridades del Estado sólo puede hacer lo que la ley les permite, por lo que siguiendo el régimen jurídico especial de cada prestación de servicio, podemos decir que el estado sólo está obligado a prestar los servicios que son obligatorios por disposición expresa.

1.1.4. Naturaleza Jurídica del Servicio Público.

La constitución enuncia en diversas ocasiones la expresión servicio público; como anteriormente ya se dio el concepto de servicio público hablemos pues ahora de dicha actividad fundamentada sobre la ley.

Si bien el ejecutivo federal a través de Secretarías de Estado presta diversos servicios por ejemplo el artículo 3° constitucional hace referencia al servicio público de la educación cuando señala: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado federación, estados y municipios impartirá educación preescolar, primaria, secundaria."

De lo anterior, podemos desprender claramente que es obligación del Estado prestar el servicio público de educación, por lo que es regulado a través de la secretaria de educación pública.

Otro ejemplo se desprende del artículo 4° constitucional que señala el derecho de recibir la protección a la salud por lo que la ley señala las bases y modalidades para tener acceso a servicio de salud.

Todo servicio público que preste el Estado de manera directa o indirecta a los particulares; como señalamos anteriormente, hayan su fundamento en nuestra ley marco por lo que su naturaleza nace de la misma.

Entendemos que satisface las necesidades de interés público y por ende estas son generales y colectivas, como ocurre en el servicio de agua potable, salud, educación, etcétera, que son de manera directa o indirecta

de manera directa porque el que el Estado a través de sus organismos dependientes directamente del mismo nos presta el servicio; es de manera indirecta cuando se presta el servicio a través de los concesionarios que se les otorgado el permiso para poder satisfacer un servicio.

Por otro lado es necesario señalar que si hay fines de lucro pero no por parte directa del Estado sino que es por parte del concesionario.

El servicio público puede ser de manera permanente o regular, un ejemplo de regular es el auxilio que presta la seguridad social en caso de siniestros es prestado regularmente mientras la emergencia esta presente, y un ejemplo de continuo son los servicios de salud.

Podemos confirmar lo siguiente, en la tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Enero de 1998, Página 40, que señala lo siguiente:

“El Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a

los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de "derechos".

1.2. Noción de Servidor Público.

Es imprescindible el mantener todos los servicios que presta el estado, un elemento fundamental del que es materia de nuestra investigación quienes materializan el servicio público, y la forma para mantener un eficaz funcionamiento y realizar los demás fines que tienen a su cargo los servidores públicos, es necesario que su desenvolvimiento dentro de la función pública sea de calidad, un criterio que sirve de base en la actualidad dentro de la administración pública.

La ley le reconoce ciertos derechos a los servidores públicos, como son el sueldo, gratificaciones e incentivos por mencionar algunos, en tanto que los mismos deben responder a determinados reconocimientos que les otorga el estado, no viene por demás que estos desarrollen de manera eficaz, efectiva, con honradez dentro del servicio público.

El deseo indeclinable de la Nación mexicana se funda en la firme convicción de que sin excepción se respeten escrupulosamente los principios de honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia que son

la orientación a la buen administración pública, por lo que con dichas bases se garantiza el buen servicio público por parte de quienes son los encargados de tener la relación directa o indirecta con el usuario.

Los servidores públicos tiene la obligación de hacer un adecuado manejo de los recursos y en cumplir con eficacia sus funciones que tienen encomendadas, este firme compromiso no sólo es con la Secretaría, Entidad o empresa paraestatal para la cual trabaja, sino que debe ampliar su compromiso con los usuarios, toda vez que son estos los que al final de la cadena de trabajo reciben el servicio público.

Sin embargo en la permanente revisión que se hace a la administración pública, se hace notar la falta de calidad y eficiencia del servicio y por ende el de los servidores y funcionarios públicos, por lo que es necesario tener que acudir a los principios disciplinarios, que someten a aquellos que en incumplimiento de sus obligaciones se hacen acreedores a la imposición de sanciones, esto con el propósito de combatir la corrupción en la gestión pública, cuyo análisis se realizara en el siguiente capítulo.

1.2.1. Concepto.

El profesor Carlos A. Morales Paulín, señala que son las personas que desempeñan un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, en razón al artículo 90 de la Constitución

determina que la administración pública central se compone de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, en tanto que la Administración Pública Paraestatal, empresas de participación estatal, la institucionales nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las institucionales de seguros y fianzas, los fideicomisos públicos y los organismos descentralizados.

La anterior enunciación es importante por cuanto a que toda persona que desarrolla un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de las algunas de las entidades u organismos mencionados es un servidor público.

Sin embargo el profesor Miguel Acosta²⁶ Romero señala que el servidor público es aquella persona que realiza un trabajo prestado a favor del Estado; por lo que podemos entender que son los trabajadores al servicio del Estado.

La Constitución, no da propiamente una definición del servidor público, pero si lo enuncia en el Título Cuarto denominado De las responsabilidades de los servidores públicos, que señala:

Artículo 108. " Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de

²⁶ vid. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso. 14ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999, p. 193.

los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.(---) Las constituciones de los estados de la República precisarán, en os mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, en carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

De lo anterior podemos desprender, que si bien no da un concepto propio de los servidores públicos, pero si los define con toda claridad.

A nuestro criterio personal el concepto de servidor público lo definiremos como aquellas personas físicas que desarrollan el conjunto de actividades que de manera directa o indirecta trabajos a favor del estrado, los llamados burócratas.

1.2.2. Diferencia entre Servidor Público y Funcionario.

El profesor Gabino Fraga²⁷, en su obra denominada Derecho Administrativo considera la diferencia de la siguiente manera:

a) El criterio que distingue a los empleados de los funcionarios es en relación a la duración del empleo, ya que los empleados pueden

²⁷ Vid. FRAGA, Gabino. *op. cit.* p. 129.

permanecer por periodos mas amplios, mientras que los de los funcionarios son designados por un tiempo determinado, un ejemplo de esto puede el desempeño de Presidente de la República cuyo cargo tiene una duración de seis años²⁸ en comparación con un cargo de mando medio en alguna Secretaria de Estado que puede ser por tiempo indefinido.

b) El criterio de la retribución, que se considera que la distinción es en razón de que el funcionario puede ser por honorarios en tanto que el empleado siempre es remunerado por nomina.

c) En relación a la naturaleza jurídica, ya que si bien se considera que el servidor público se vincula directamente con el Estado, mientras que el funcionario tiene una relación de derecho público, misma que criterio personal es inadmisibile ya que ambas pueden ser consideradas de derecho publico.

d) En razón de mando, se dice que el funcionario tiene el poder de decidir y ordenar en tanto que el empleado solo ejecuta las órdenes. Sin embargo si tenemos en cuenta que el funcionario tiene autoridad, no todas las autoridades son funcionarios.

e) En cuanto a sus funciones se dice que mientras el empleado encuentra sus facultades en el reglamento de la secretaria a la que pertenece el funcionario tiene sus facultades señaladas en la constitución.

²⁸ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 8.

f) Otra distinción se haya en cuanto que se supone que el funcionario tiene un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado solo tiene una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública.

El Doctrinario Sergio Monserrit²⁹ considera que el funcionario es aquel que desarrolla y ejecuta las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad, mientras que el empleado en términos generales son todos aquellos servidores públicos o trabajadores que desempeñan una actividad física, intelectual a cambio de una contraprestación determinada, donde los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan son variados.

Como podemos observar esta definición tiene elementos que ya mencionamos con anterioridad; siendo así que podemos confirmar las diferencias fundamentales entre servidor público y el funcionario son la jerarquía, derivándose de ésta el poder de mando, los actos de gobierno y de autoridad.

Robustece lo anterior lo mencionado por la tesis aparecida en Semanario Judicial de la federación, Séptima Época, Volumen 40 primera parte, pagina 17, cuando señala:

²⁹ vid. ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 1ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999. p. 6s.

“EMPLEADO PUBLICO, NATURALEZA DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL, CON RESPECTO A LA ADMINISTRACIÓN. CONSECUENCIAS. Las consecuencias del carácter legal de la naturaleza de la situación jurídica del **empleado público** con respecto a la administración, son: 1). El empleado público tendrá frente a la administración, en cada momento, los deberes y derechos descritos en las leyes que regulan su régimen jurídico; 2). Tales derechos y deberes subsistirán en cuanto no se modifiquen las normas que lo establecen, modificación a la que no pueden oponerse los empleados públicos; 3). El régimen establecido con carácter general en la ley no podrá ser fijado por la administración en beneficio o en perjuicio de alguno de los empleados públicos, en virtud del principio de legalidad; 4). Si la administración desconoce la situación descrita en la ley referida de los empleados públicos, sus actos podrán ser impugnados”.

Consideramos que realmente en las disposiciones constitucionales, solo enumeran a los altos funcionarios y que puede ser esta la única diferencia, ya que no existe ninguna otra disposición legal que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado, ya que si bien de hecho pueden separarse a los servidores públicos que tienen un carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos.

1.3. Régimen legal aplicable a los Servidores Públicos.

La democracia debe tener como uno de sus principales fundamentos el control jurisdiccional y administrativo de los servidores

públicos, cualquier a que sea su cargo o nivel jerárquico, así como la voluntad de ellos para hacerlos efectivos en contra de aquellos que sean incapaces, por no tener la voluntad de cumplir con las leyes que regulan sus actividades públicas por lo que es menester saber los lineamientos bajo los cuales se rigen.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos consideran sus funciones, atribuciones y prerrogativas constitucionales y legales, la responsabilidad y sus obligaciones señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que con complemento de el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal , así como el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.

Otros ordenamientos federales o reglamentos contienen de igual manera tienen reservado un apartado especial; los sistemas de órganos de control creados por los distintos ordenamientos legales para prevenir y sancionar la corrupción de los servidores públicos; los procedimientos a los que deben quedar legalmente sujetos los servidores públicos, por el incumplimiento de sus obligaciones, como el Juicio Político que se siguen en contra de todos aquellos funcionarios que desarrollan trascendentes e importantes funciones de esta naturaleza, el procedimiento administrativo disciplinario contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos para los servidores públicos, funcionarios y empleados de confianza; sin embargo para los trabajadores de base del Poder Ejecutivo Federal y para los del Poder Legislativo Federal y para los del Poder Legislativo Federal, el procedimiento disciplinario prevé la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que se aplica los funcionarios, empleados y trabajadores de base, también se cuenta con el procedimiento de declaración de procedencia de responsabilidad penal para aquellos servidores que con su conducta se tipifique algún delito.

Las sanciones políticas, administrativas, penales o civiles a las que se hacen acreedores los servidores públicos en el incumplimiento de sus obligaciones por el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, las autoridades competentes para aplicarlas, los recursos administrativos previstos por las leyes aplicables; como los mecanismos de control para identificar las conductas indebidas serán materia del capítulo siguiente, por lo que no debemos pasar por alto que se encuentra con el marco legal aplicable a los servidores públicos.

En el presente estudio nos remitiremos a estudiar a fondo el procedimiento disciplinario de materia Administrativa, contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.3.1 Régimen Constitucional.

En nuestra constitución podemos encontrar la base fundamental del régimen legal aplicable a los servidores públicos, en el artículo 108 constitucional establece claramente que de las responsabilidades de los servidores públicos.

Asimismo, en el propio Título Cuarto de la Constitución artículo 109 nos señala lo siguiente:

“El Congreso de la unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: (---) I. Se impondrán, mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando 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.(---)II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y (---) III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. (---) Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza...”

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De lo anterior podemos desprender que el régimen legal aplicable a los servidores públicos se encuentra previsto en nuestro máximo ordenamiento legal que es la Constitución, ya se prevé para su cumplimiento el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados podrán expedir los ordenamientos que regulen las conductas de los servidores públicos, ya que si estos incurrir en responsabilidad les será aplicable el juicio político, el procedimiento penal, administrativo según corresponda al caso concreto.

1.3.2. Régimen secundario regulatorio de la legislación marco.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el ordenamiento que rige en materia de responsabilidad administrativa a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo Federal, en el Poder Ejecutivo federal y en los órganos de gobierno del Distrito Federal, entre su objetivo podemos encontrar los siguientes:

- a) Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- b) El Código Administrativo de Conducta, cuya infracción da lugar a la responsabilidad administrativa.;
- c) Las autoridades competentes;

- b) El procedimiento disciplinario administrativo;
- d) Las sanciones administrativas;
- e) Los recursos administrativos;
- f) La autonomía de los procedimientos; y,
- g) El registro patrimonial de los servidores públicos.

Su ámbito de aplicación es federal para aquellos servidores públicos, aún cuando se encuentren laborando en el interior del país, asimismo, este ordenamiento legal se aplica, con ciertas reservas ya que como mencionamos con anterioridad en el Poder Judicial de la Federación que están sujetos a los órganos y sistemas de control que en materia de responsabilidades prevé su ley orgánica, por lo que no es aplicable la ley en comento.

Los funcionarios, empleados o trabajadores que ocupen un empleo cargo o comisión en algunos de los Poderes de la Unión o del Gobierno del Distrito Federal, en tanto que aquéllos que hayan sido nombrados por las autoridades estatales o municipales, con base en el principio constitucional de competencia política les son aplicables las ley federal de responsabilidades por mandato constitucional.

De lo que podemos desprender que la competencia de la federación y de las entidades federativas, en materia de responsabilidades para conocer instrumentar y sancionar las conductas ilícitas o

irregularidades de los servidores públicos que están adscritos a la Federación, los Estados o Municipios de la República.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos solo debe aplicarse a los funcionarios, empleados y los trabajadores, y por excepción a los Gobernadores de los Estados, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso a los miembros del Consejo de las Judicaturas Locales, por lo que se refiere exclusivamente a la obligación que tiene a resguarda de las que se hayan en la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como por manejo de fondos y valores de carácter federal, por lo que de alguna manera directa o indirecta se ubiquen en los supuestos que señale la ley en comento.

CAPITULO SEGUNDO.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

2.1.- Noción de Responsabilidades aplicable a los Servidores Públicos.

2.1.1. Concepto.

2.2.2. Finalidad.

2.2.3. Clasificación.

2.1.3.1. Política.

2.1.3.2. Penal.

2.1.3.3. Administrativa.

2.2.- El Procedimiento de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.2.1. Conductas violatorias.

2.2.2. Etapas procesales.

2.2.3. Sanciones.

2.2.3.1. Apercibimiento.

2.2.3.2. Amonestación.

2.2.3.3. Suspensión.

2.2.3.4. Destitución.

2.2.3.5. Inhabilitación.

2.2.3.6. Sanción económica.

CAPITULO SEGUNDO

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. Noción de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento los personifican y realizan las funciones encuadradas dentro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente, su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley.

En otras palabras y desde el mismo punto de vista, ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público; sino por el contrario se debe mejorar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna.

Por ende, sí el funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público

(o como dijera él gran Morelos, como “siervo de la nación”), es evidente que está ligado con los gobernadores a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, entraña la obligación de ajustar los actos a que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley que consisten en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio a que hemos aludido.

La Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la ley. No obstante, también la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión.

2.1.1 Concepto.

La particular situación que representan los trabajadores del Estado, es decir; los servidores públicos concepto que anteriormente señalamos³⁰, son sujetos a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de

³⁰ vid. supra. Apartado 1.2.1. p.46 de la obra que se lee.

sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, este último más importante para nuestro estudio.

Por lo que en este apartado analizaremos el concepto de responsabilidad, iniciando por señalar el concepto que nos da el diccionario jurídico que a la letra dice: "La voz de responsabilidad proviene de *respondere* que significa, *inter alia*: prometer, merecer, pagar. Así, *responsalis* significa: el que responde. En un sentido más restringido *responsum* significa: el obligado a responder de algo de alguien."³¹

Sí del concepto anterior, analizamos las palabras de "responder", "prometer", "merecer" a alguien; nos referiremos a los razonamientos lógicos siguientes: cuando hablamos de un responder, se puede ajustar que son los servidores públicos, ya que son estos los que responden de manera directa o indirecta, los que prestan el servicio público solicitado por ejemplo: la Secretaría de Seguridad Pública es el ente creado para salvaguardar la seguridad pública, en respuesta a dicho cargo y por las funciones que se la han sido concedidas, debe responder ante un llamado de auxilio hecho por la ciudadanía. En este ejemplo las palabras de "responder", "prometer" y "merecer", se hayan dentro del propio concepto de responsabilidad, porque el ente responsable, en este caso la Secretaría de Seguridad Pública esta obligado a responder a ese llamado de auxilio, la

³¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico. Tomo IV. ed. México. Ed. Porrúa. 1996, p. 2824

promesa la realiza el titular de dicha Secretaría, ya que al rendir su protesta este hace una promesa como servidor público, en la que involucra a todo el personal que de él depende por lo que es un principio que no se debe olvidar; el "merecer" se traduce en la responsabilidad que se no se cumple genera esa carga de castigo por llamarle de alguna manera, ya que si bien; es responsable se hacer merecedor a la sanción penal, administrativa, política y civil que en caso concreto se imponga al servidor público.

Sin perjuicio de lo anterior señalemos lo que al respecto el profesor Gabino Fraga señala: "La falta del cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad que puede ser civil, de orden penal, o del orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal."³²

Los elementos que nos cita el profesor en comento para poder determinar la responsabilidad son: es falta que cometa el empleado en el desempeño de sus funciones, por la que se puede originar la responsabilidad de naturaleza civil, penal o administrativa

Nos resulta acertado el concepto citado, pero incompleto ya que se olvida de la clasificación de responsabilidad "política", que si bien es cierto, no se da con frecuencia, no es motivo para no ser contemplada, lo anterior

³² GABINO FRAGA, Manuel. Derecho Administrativo. 40 ed. México, Ed. Porrúa. 2000. p. 169.

porque consideró de manera muy personal que debe ser igualmente considerada, más aun deberá ser realmente aplicada en los altos funcionario, como el Presidente de la República cuando así lo ameriten las circunstancias.

Sin embargo, el Profesor Andrés Serra Rojas³³ en su obra de Derecho Administrativo Primer Curso, señala que es la Falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos originan responsabilidades de naturaleza. El funcionario y el empleado público están obligados a responder de sus actos públicos, la responsabilidad es la obligación en la que se encuentra el servidor del estado que ha infringido la ley, provocando diversos tipos de responsabilidad como la administrativa, la política, la penal, la civil, que aseguran una eficaz actuación de los organismos públicos.

Es un criterio muy acertado ya que efectivamente como señala el profesor Serra, la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública de los servidores públicos son causa de la responsabilidad administrativa, política, penal, civil, hasta el momento parecer ser un buen concepto.

El Profesor Juan Francisco Arroyo Herrera en su obra, señala: "el servidor público puede incurrir en cinco tipos de responsabilidad, a saber; administrativa, laboral, penal, política y civil."³⁴

³³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 20ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999', p. 501.

³⁴ ARROYO HERRERA, J. Francisco. Régimen jurídico del Servidor Público. 3ª ed. México, Ed. Porrúa, 2000, p. 3.

Resulta un concepto pobre, ya que únicamente se limita en señalar el tipo de responsabilidad en la que puede incurrir el servidor público, sin señalar la causa por la que se puede suscitar.

Aunque resulta interesante señalar que el autor en comento hace alusión a un tipo de responsabilidad laboral, que si bien no ha sido considerada por ninguno de los demás autores, hemos de señalar que no puede ser considerada como tal, lo anterior es por que hemos considerado la responsabilidad civil, administrativa, penal, política, proviene en razón de la cuestión laboral no del servicio que es prestado por lo servidores públicos ya que con sus labores, la comisión, o el abuso por los cuales puede incurrir en responsabilidad el servidor público, es por lo que se generan las responsabilidades citadas, motivo por el que no consideramos a la supuesta responsabilidad labora para ser considerada como clasificación para este trabajo de investigación.

De lo anterior, podemos señalar que los autores dan una descripción y un concepto de responsabilidad, pero dicho en un nuestras palabras y retomando la idea general de los conceptos anteriores diremos nuestro propio concepto de responsabilidad.

La responsabilidad como bien se ha mencionado, es la omisión o la realización de una acción del servidor público dentro de la función pública, que puede ser constitutiva de responsabilidades como la civil, penal,

política y administrativa, por la que tendrá que responder el servidor público infractor.

Ahora bien, señalamos como los motivos de la sanción se pueden suscitar porque el servidor omitió, realice alguna conducta o acción que no se encontraban contemplada de dentro de las que le son permitidas por la ley, que son las que más frecuentemente encontramos como el abuso de autoridad, sin embargo con la conducta o la falta de realización de alguna de las labores que le son encomendadas al servidor público, puede incurrir en responsabilidades simultáneas, es decir; se le pueden constituir los cuatro procedimientos de responsabilidad al servidor público, sin que esto sea una violación de garantías.

Lo anterior es así también mencionado por el profesor Gabino Fraga³⁵, cuando señala que incluso puede incurrir en responsabilidad administrativa, penal y civil, lo cual es acertado.

Confirma lo anterior la tesis aparecida en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: III, Abril de 1996, Página 128, que a la voz dice:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de

³⁵ vid. GABINO FRAGA, Manuel. *op. cit.* p. 169.

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

Confirma lo anterior el criterio sostenido por el Tribunal Pleno, en que aprobó que la tesis que antecede es idónea para integrar tesis de jurisprudencia, es por ello que los principios de autonomía de cada uno de los principios que rigen en los procedimientos penal, civil, administrativo y penal, no pueden constituir una violación ya que el servidor público, en las circunstancias específicas de su caso se pueden dar los uno o más procedimientos simultáneos.

La responsabilidad, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

un sin número de disposiciones, reglamentos y acuerdos que regulan las obligaciones específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades, y sin embargo, su ley orgánica no sólo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en ese mismo ordenamiento.³⁶

Así también, en el caso del Poder Judicial de la Federación, cuyos funcionarios, empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidad administrativa, por su ley orgánica³⁷ y no por la ley reglamentaria del título IV constitucional, las obligaciones a cargo de sus servidores públicos se consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario.

Podemos advertir, los servidores públicos guardan un serio compromiso con el Estado y la sociedad, buscan terminar con el camino de la corrupción que invade cada vez más a nuestra sociedad, mismo criterio que es buscado constantemente y no logrado aun por los diferentes sexenios de gobiernos, aun en la actualidad cuando se busca la calidad en

³⁶ Cf. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Art. 50 al 55.

³⁷ Cf. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Art. 129 al 140.

el servicio, podemos señalar que no se ha logrado. Es por ello que la responsabilidad de los servidores públicos tiene una finalidad misma que analizaremos en el siguiente apartado.

2.1.2. Finalidad.

No esta de más de mencionar en este apartado, cual es la finalidad de poder atribuir responsabilidades a los servidores públicos, que consiste principalmente en terminar con la irregularidad e irresponsabilidad del servidor público que genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, que actúa en contra de un Estado de Derecho y de la propia Democracia, tal y como se manifestó en la exposición de motivos en el primer párrafo de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la federación el 31 de diciembre de 1982 que a la letra reza:

"En un estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la ley y los agentes estatales responden antes ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público general ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos."

Asimismo, considerando lo que el Profesor García Máynez manifiesta cuando señala: "La consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal."³⁸ Resulta claro que la finalidad es terminal con la irresponsabilidad de los servidores públicos, la corrupción, reprimir las conductas violatorias y resarcir el daño.

Desde nuestro punto de vista, el más importante en este momento es el resarcimiento del daño económico, ya que se ve reflejado en nuestra economía, que no es de unos cuantos sino de la mayoría.

Es claro para cualquiera que como resultado de la irresponsabilidad de los servidores públicos, atenta contra la sociedad, ya que todos los ciudadanos nos sentimos indignados ante las constantes noticias de corrupción en las que se señala el menoscabo del Patrimonio Federal.

Es por lo anterior, que podemos afirmar que una vez determinada la responsabilidad al servidor público, a través de una investigación, denuncia, indagatoria, previamente realizada, como más adelante analizaremos de acuerdo a cada procedimiento disciplinario, lo siguiente será imponer una sanción.

³⁸ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 3ª ed. México, Ed. Porrúa, 1974, p. 294.

La responsabilidad genera como consecuencia la imposición de la sanción que en concordancia con lo que manifiesta el Magistrado Delgadillo Gutiérrez³⁹ podemos considerar que la finalidad es:

a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.

b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.

c) Finalmente, cuando el daño causado es irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad según sea el caso.

En efecto, podemos considerar que un sistema de responsabilidades para los gobernantes debe ser el eficaz, complemento de los medios jurídicos de impugnación con los que se puedan corregir este mal que cada vez atañe más a nuestra sociedad, los cuales serán analizados en el siguiente apartado.

³⁹ Vid. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. *op. cit.* p. 113

2.1.3. Clasificación.

Hemos señalado el concepto de responsabilidad, así como sus diferentes modalidades que son la política, penal Civil y Administrativa, mismas que explicaremos en los siguientes apartados.

Al respecto el Doctrinario Álvaro Bunster señala: "El sistema de responsabilidades se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, la política y la administrativa que se regulan por la iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional."⁴⁰

La opinión que nos señala este autor, se encuadra perfectamente desde el punto de vista a través del cual queremos tomar la clasificación de las responsabilidades que contemplaremos en esta investigación, a continuación detallaremos sobre la responsabilidad política, penal y administrativa.

2.1.3.1. Política.

Hemos venido señalando la responsabilidad política, así pues en este apartado daremos el concepto, enunciaremos a los servidores públicos

⁴⁰ BUNSTER, Álvaro. La Responsabilidad Penal de Servidores Públicos. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1984, p. 9.

que pueden ser sujetos de esta responsabilidad y hablaremos del procedimiento o también llamado juicio político.

Para el Jurista Carlos Morales, la responsabilidad política la señala como:

"(...) la responsabilidad política es determinada a través de un juicio también político que tiene una jurisdicción especial, que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, que obligan a un cuerpo político, momentáneamente revestido del poder de juzgador, a separarlos de su encargo e inhabilitación para desempeñar otro, dentro del plazo que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza."⁴¹

Como señalamos en el apartado de Responsabilidad, esta puede consistir en el acto u omisión de los servidores públicos, es importante resaltar que en la responsabilidad política como bien lo señala el autor en comentario, la naturaleza es especial en este juicio, ya que los servidores públicos sometidos a este procedimiento son altos funcionarios, mismo que se prevén los artículos 110 constitucional y 5° de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, para el Doctrinario Ortiz Soltero⁴², la responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales y locales, cuando

⁴¹ MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático. 2da. ed. México, Ed. Porrúa, 1999, p. 474.

⁴² vid. ORTIZ SOLTERO, Sergio. op cit p. 78.

con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, incurriendo en violación a las leyes federales y locales que de ella emanen o por el indebido manejo de fondos o recursos federales.

Del concepto antes citado, podemos desprender que éste autor señala que son los funcionarios federales y locales, que como ya señalamos son un punto importante para distinguir quienes son los sujetos que incurren en la responsabilidad política, en cuanto al demás contexto señala que se da por el incumplimiento de sus funciones o que antepongan sus intereses particulares ante los públicos, olvidando así el compromiso que tiene con la federación, por lo que con su conducta es generadora de responsabilidad política.

El Profesor Andrés Serra Rojas⁴³, en su obra de Derecho Administrativo señala que la responsabilidad política como una de las clasificaciones por las que se sancionan a los servidores públicos, pero no da un concepto propiamente, sino que solo hace referencia al artículo 109 fracción I, en el cual se señala que la responsabilidad política surge cuando el servidor público en ejercicio de sus funciones incurre en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El carente concepto de responsabilidad política proporcionado por el autor en comento, puede ser la muestra quizás de la poca práctica de dicha

⁴³ SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 20° ed. México, Ed. Porrúa, 1999, p. 504.

clasificación sin embargo, como señaló el artículo 109 fracción I, Constitucional relacionado con el diverso artículo 6° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son la base y el sustento jurídico tanto de la ley marco como de la ley secundaria.

Citemos para su análisis los artículos 109 Constitucional y 6° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra rezan:

Artículo 109. *Se impondrá, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando 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.*

Artículo 6. *Es precedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.*

Ciertamente como señala el Profesor Andrés Serra Rojas, el juicio político se basa en los artículos que hemos transcritos y en los que se encuentra el fundamento de la Responsabilidad Política, de los que observamos que debe de causarse un perjuicio en los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior, si bien no da un concepto de responsabilidad política; nos señala cuales son las causas y fundamento del juicio político, sin embargo aun tenemos la carencia de definir la responsabilidad política.

Por lo que acudiremos a lo que al respecto el Diccionario Jurídico señala:

(...) es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidades, en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 de la Constitución, las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos especifica esas causas. (...)⁴⁴

Como se advierte, las causas del juicio político es la responsabilidad política y que las mismas las podemos encontrar en el artículo 7° de la Ley de la Materia.

Aunque el concepto de responsabilidad sigue siendo muy ambiguo al citar el artículo 7° de la ley de la materia, podemos precisar cuando se redundan sobre los intereses públicos fundamentales, es decir; las causas por las que puede iniciar el juicio político, misma que analizaremos más adelante.

⁴⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico. Tomo IV. ed. México, Ed. Porrúa, 1996, p. 2832.

Retomando lo anteriormente citado, podemos desprender que la responsabilidad política son los actos y omisiones en el ejercicio de funciones, es la violación de las leyes y disposiciones que regulan el ejercicio de funciones de los Funcionarios que se hayan previstos en los artículos 110 constitucional y 5° de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quienes hacen una indebida aplicación de los recursos federal, anteponen sus intereses particulares sobre los públicos y la redundancia en perjuicio de este interés públicos fundamentales.

Señalamos cuales son las causas de la responsabilidad política al citar los actos y omisiones, la anteposición de los intereses particulares sobre los públicos, que hacen un indebido uso de los recursos federales, pero lo más importante de todo esto es señalar que son los funcionarios de alta jerarquía.

No es cualquier empleado de la federación, sino que son los funcionarios que ocupan un puesto por mandato, designación, elección popular, nombramiento del presidente de la república, resaltando así la responsabilidad y el compromiso que tiene con la ciudadanía.

Como mencionamos anteriormente, del artículo 7° de la Ley de la Materia se señala que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, siendo el Congreso de la Unión el órgano que valora la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo.

El artículo 7° de la Ley de la Materia consigna que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, como:

El ataque a las instituciones democráticas; (---) II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo 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, o 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 de las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

De la simple lectura, podemos desprender cuales son las causas por las que pueden general una responsabilidad política, misma que nos resulta de amplitud, ya que encierra cada término como "instituciones democráticas", "formas de gobierno", "violaciones graves" y "sistemáticas", cualquier "infracción a la Constitución", "omisiones de carácter grave", son conceptos que a nuestro parecer resultan de difícil precisión jurídica, sin embargo; esto no es causa de impedimento para señalar que algún servidor publico a incurrido en responsabilidad de tipo político, ya que de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

causales citadas no puede generar una responsabilidad administrativa o penal.

Ahora que ya sabemos quienes son los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, así como sus causales hablemos del procedimiento de juicio político.

Este procedimiento está regulado por los artículos 9 al 45⁴⁵ de la Ley de Responsabilidades que frecuentemente hemos citado, preceptos a cuyo contenido dispositivo nos remitimos.

El Procedimiento del juicio político se inicia con la presentación de la denuncia que en contra de alguno de los servidores públicos sujetos a la responsabilidad en estudio puede presentar cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad.

El escrito de denuncia deberá apoyarse en las pruebas documentales o cuales quiera otros elementos de probanza que resulten suficientes para provocar la presunción de responsabilidad.

Para asegurar la seriedad debida al juicio político, no procederán las denuncias anónimas, mas aún una vez presentado el escrito de denuncia ante la oficialía mayor de la cámara de Diputados, el mismo tendrá que ser ratificado dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.

Posteriormente la oficialía mayor turnara el escrito a una subcomisión de examen previo, para que determinar dentro de un término

⁴⁵ Cf. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art. 9 al 45.

de treinta días hábiles pudiendo determinar lo siguiente:

- a) Si el servidor público es sujeto de juicio político;
- b) Que existen elementos de pruebas suficientes, y
- c) Que la conducta del servidor público apoya a las probanzas, encuadra en algunas de las causales de la responsabilidad política, mima que ya hemos enunciado.

Si la declaración que emita la Cámara de Diputados es en el sentido de que procede la acusación contra el alto funcionario, éste ipso facto queda separado de su cargo y sujeto inmediatamente para que se ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo.

El Profesor Burgoa Origuela⁴⁶ señala que el Juicio Político es el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público que se menciona en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales.

Como observamos en el Juicio Político, implica el ejercicio de una

⁴⁶ BURGOA O., Ignacio. *op. cit.* p. 569.

ESTA TESIS NO SALI
DE LA BIBLIOTECA

función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía.

Se habla también de un procedimiento denominado "antejuicio" puesto que sólo persigue como objetivo, eliminar el impedimento que representa el fuero para que el funcionario de que se trate quede sometido a la jurisdicción correspondiente.

Por lo que corresponde al Titular del Ejecutivo Federal puede asegurarse que carece de responsabilidad política, en virtud de que si bien es cierto el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular; luego entonces debe incluirse al primer mandatario, que contrario a lo que se desprende del primer párrafo del artículo 110 no lo incluye como sujeto del Juicio Político.

Asimismo es de señalar, que el segundo párrafo del artículo 108 y en el cuarto párrafo del artículo 111 ambos de la Constitución Federal, el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, y dado el caso, la Cámara de Senadores resolverá conforme a la legislación penal aplicable.

Ahora bien las conductas infractoras que dan lugar a las responsabilidades políticas de los funcionarios públicos por violación a los intereses públicos fundamentales y su buen despacho no atañen al titular

del Ejecutivo Federal, en tanto no se consideren como traición a la patria y delitos graves del orden común y puedan tipificarse como conductas ilícitas graves, durante el tiempo que dure su encargo.

Si se considera que el Presidente de la República carece de responsabilidad política y de responsabilidad administrativa, aún siendo el primer político y el primer mandatario del país, su eventual conducta infractora debe tipificarse necesariamente en los delitos graves del orden común contemplados en la legislación penal y someter la denuncia penal a la consideración de la Cámara de Senadores para que declaren su procedencia y así estar en posibilidad legal de exigir cuentas de su actuación.

Por otra parte, el artículo 87 de la Constitución dispone que el Presidente de la República, al tomar posesión de su encargo y ante el Congreso de Unión preste la siguiente protesta:

Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande.

Antes de que las reformas de diciembre de 1982 señalaran las conductas infractoras que derivan en responsabilidad política de los

funcionarios públicos, se consideraba que ésta consistía de manera general, en guardar y hacer guardar la constitución alta responsabilidad que de cualquier forma tuvimos y seguimos teniendo todos los mexicanos por el solo hecho de ser, seamos o no empleados o funcionarios, pero que en el caso de los servidores públicos obligados a rendir la protesta significa la aceptación expresa y formal de conducirse dentro del marco de la ley.

De acuerdo con lo anterior, consideramos que la demanda popular no es suficiente sanción para el primer mandatario cuando no cumpla con el compromiso que le señala la Constitución o las Leyes Federales.

2.1.3.2. Penal.

Una vez que hemos ya mencionado la responsabilidad Política, analizaremos en este apartado la Responsabilidad penal como otra vía, ya que la comisión de delitos debe ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal para evitar la corrupción.

Para iniciar este apartado con un orden analizaremos los diferentes conceptos de Doctrinarios, para que posteriormente hablemos del procedimiento.

Para el Doctrinario Ignacio Galindo Garfias, la Responsabilidad Penal se puede dar:

"(...) cuando la conducta es de naturaleza que llega a tipificar alguno de los delitos comprendidos en el Título Décimo del Código Penal, que esta Dedicado a los Servidores Públicos, la responsabilidad del agente adquiere otra característica y produce otros efectos que son los de aplicación de las sanciones previstas en el Código de la materia según el tipo de delito que el servidor público haya perpetrado."⁴⁷

De lo anterior, podemos desprender que se considera responsabilidad penal cuando los servidores públicos cometan actos u omisiones que puedan tipificarse como delitos.

No se consideramos que se dificulte entender este concepto de responsabilidad penal, ya que el código penal señala en los artículos 212 al 227 los delitos que puedan perpetrarse por algún servidor público, en síntesis de dichos artículos los delitos pueden tipificarse son los siguientes:

1. Ejercicio indebido del servicio público.
2. Abuso de autoridad;
3. Coalición de servicios públicos;
4. Uso indebido de atribuciones y facultades;
5. Concusión;
6. Intimidación;
7. Ejercicio abusivo de funciones;

⁴⁷ MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático. 2da. ed, México, Ed. Porrúa, 1999, p. 447.

- 8.-Trafico de influencia;
9. Cohecho;
10. Peculado;
11. Enriquecimiento ilícito, y
12. Delitos Cometidos en la administración de Justicia.

En la responsabilidad penal no se limita en señalar a determinados servidores públicos a diferencia de la responsabilidad política, sino que el propio artículo 212 del Código Penal dispone que es servidor público toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judiciales Federal y Judicial de Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Las disposiciones son aplicables también a los gobernadores de los Estados, a los Diputados a las legislaturas locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos señalados con anterioridad en materia federal, en cuyo caso por ser local será resuelta por la contraloría interna local o por la entidad de que se trate.

Además es importante señalar que se impondrá las mismas previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de algunos de los delitos previstos.

Los funcionarios federales, con investidura constitucional, son penalmente responsables por cualquier delito que cometan en el ejercicio de sus encargos; sin perjuicio de que para proceder penalmente contra ellos es necesario que la Cámara de Diputados declare, por mayoría absoluta de sus miembros en sesión, si ha lugar o no de proceder Contra el inculpado;

El primer mandatario únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, para proceder penalmente contra el Presidente de la República, solamente habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, quien dictará la declaración de procedencia si a su juicio procede la denuncia penal.

La Constitución Federal no especifica cuales son los delitos por los que puede ser acusado el Presidente de la República durante el desempeño de su encargo, aun que es pertinente aclarar que su inmunidad procesal es temporal, toda vez que al concluir su encargo puede ser acusado sin que se requiera la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Senadores.

El funcionario público no requiere de la Declaración de Procedencia cuando cometa un delito mientras no se encuentre en funciones o se encuentre separado de su encargo, a menos que haya vuelto a desempeñar sus funciones o haya sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero que le dé investidura constitucional.

Tiene especial relevancia el tratamiento constitucional del enriquecimiento ilícito, ya que ésta sea una de las conductas delictivas que más perjuicios acarrea al país, en virtud de que muchos "servidores públicos" ven su empleo, su encargo o la comisión que desempeñan, como el instrumento para enriquecerse ilícitamente.

Seguramente, por este único e importante motivo, el legislador consideró pertinente sentar las bases para el tratamiento legislativo de esta conducta, dándole de esta forma una categoría constitucional, ya que el tercer párrafo de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Federal establece que las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente al servidor público por enriquecimiento ilícito⁴⁸ cuando durante el tiempo de su encargo, por sí o por interpósita persona aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños respecto de ellos cuya procedencia lícita no puedan justificar.

La ley penal sanciona el enriquecimiento ilícito, señalando en el código penal que las sanciones penales deben graduarse de acuerdo con los beneficios obtenidos y los daños y perjuicios causados independientemente de los que puedan incurrir en la comisión del delito, así como la sanción económica por frutos mal habidos.

⁴⁸ Cf. Código Penal Federal. Art. 224.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En tanto que es un daño o perjuicio el que causa el servidor público con su conducta delictiva la responsabilidad puede exigirse por la vía penal o administrativa.

La responsabilidad por delitos cometidos por cualquier servidor público, durante el tiempo de su encargo, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal que nunca serán inferiores a tres años.

Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto que el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111 Constitucional.

Consideramos que el procedimiento penal es desde un punto de vista teórico más lógico en comparación con el juicio político, por lo que abordaremos ahora la responsabilidad administrativa que no por ser la última nos resulte menos importante sino por el contrario, ya que es causa importante de esta trabajo de investigación.

2.1.3.3. Administrativa.

Nos corresponde ahora hablar de la responsabilidad administrativa, por lo que iniciaremos con los diversos conceptos de responsabilidad administrativa, para posteriormente dar nuestro propio concepto.

Para el doctrinario Sergio Monserrit señala que la responsabilidad administrativa es: "(...) es aquella en la que incurren los servidores, cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su comportamiento contraviene en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."⁴⁹

De lo anterior podemos desprender que como acertadamente y oportunamente lo señala el autor en comentario la responsabilidad administrativa se deriva de violación una o varias fracciones del artículo 47 de la Ley de la Materia, ya que el contenido de este artículo tutela los principios de conducta de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, mismos que se deben cumplir por todo servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El Dr. Humberto Delgadillo⁵⁰ manifiesta al respecto que la responsabilidad administrativa en los términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional establece que se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los cuales se encuentran

⁴⁹ ORTIZ SOLTERO, Sergio. El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos 1ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999, p. 112.

⁵⁰ vid. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. op. cit. p. 38.

enunciados en veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como se observa a diferencia de la definición anterior, el fundamento de esta se sustenta en la ley marco artículo 109 fracción III, que es considerado por el autor en comentario, como base y el sustento que da inicio al ámbito de validez, seguido por el ordenamiento que contempla al artículo 47 de la Ley de la Materia.

Para nosotros la responsabilidad administrativa es aquella en la incurren los servidores públicos señalados en los artículos 108 constitucional, 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales, cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, contravienen lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley de la Materia.

Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no se limitan en la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sin número de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades, por ejemplo la Ley

Orgánica de la Procuraduría General de la República que para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades, sin embargo su ley orgánica no sólo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en ese mismo ordenamiento⁵¹

Así también, en el caso del Poder Judicial de la Federación, cuyos funcionarios, empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidad administrativa, por su ley orgánica y no por la ley reglamentaria del título IV constitucional, las obligaciones a cargo de sus servidores públicos se consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario.

Sin perjuicio de los anteriores ejemplos en los que se prevé la responsabilidad administrativa, nosotros para este estudio analizaremos los previstos en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Para iniciar señalaremos lo previsto en el artículo 113 de la Constitución Federa, por el cual dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, deberán

⁵¹ Cf. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Art. 129 al 140.

determinar las obligaciones a su cargo a fin de salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones;

Estas obligaciones están previstas en el Código de Conducta contenido en las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, precisando así aunque de manera enunciativa las obligaciones específicas de los servidores públicos.

Por lo anterior es menester exponer la clasificación en relación con los criterios de conducta que contempla el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también conocido como Código Administrativo de Conducta, mismo que podemos clasificar en los diferentes principios que a continuación señalamos:

a) Legalidad.

- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia conforme a los ordenamientos legales, dentro de los que deben considerarse a las leyes, los reglamentos administrativos y las circulares, entre otras normas, ya sea federales o locales.
- Sujetar su conducta a las normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos.
- Ejercer sus facultades dentro del marco legal de los ordenamientos legales.

- Utilizar la información reservada a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones públicas.
- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de haber concluido el periodo para el cual se le designó o en su defecto, abstenerse de ejercer las funciones que tenía asignadas cuando, por cualquier otra causa, hubieren cesado.
- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a la competencia de ésta.
- Informar al titular de la dependencia, o en su caso al titular de la entidad, de los actos u omisiones que cometan los servidores públicos sujetos a su dirección, cuando incumplan alguna de las obligaciones señaladas en el artículo 47 de la ley reglamentaria o de las normas que al efecto se expidan.
- Abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

- Abstenerse de inhibir al quejoso en la presentación de la queja o denuncia o de realizar una conducta injusta que lesione los intereses de quienes la formulen.

b) Honradez

- Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés familiar, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado.
- Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público.
- Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que terceros tengan interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público, con los que este último mantenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedad de las que el servidor público forme o haya formado parte.
- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones y hasta por un año después de haber concluido el empleo, cargo o comisión, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos, donativos, empleos, cargos o comisiones, para sí o para las personas que tenga una

relación personal, familiar o de negocios, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público.

- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de haber concluido el empleo, cargo o comisión, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, bienes, mediante enajenación a su favor o para las personas que tenga una relación personal, familiar o de negocios, cuyo precio sea notoriamente inferior al del mercado ordinario y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público.
- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales para él o para las personas con las que tenga relación personal, familiar o de negocios, a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga.
- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, contratación, nombramiento, designación, promoción, remoción, cese o sanción de cualquier persona, o en su caso, cuando el servidor público, por esta situación, satisfaga un interés personal, familiar o de negocios, o que pueda derivar algún beneficio o ventaja para el servidor público o para

cualquier persona física o moral con las que guarde una relación profesional, comercial o industrial.

c) Lealtad

- Custodiar y cuidar la documentación e información a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión.
- Impedir o evitar el uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de la documentación e información a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión.
- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.
- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones en el servicio público.
- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en que presten sus servicios las dudas fundadas que surjan sobre la procedencia de las órdenes que reciba.
- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.
- Informar por escrito al jefe inmediato, y en su caso al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos en los que tenga interés familiar, personal o de negocios, incluyendo aquellos en los que

pueda resultar un beneficio económico para el servidor público, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales laborales o de negocios, o para socios o sociedad de las que el servidor público, o las personas referidas, formen o hayan formado parte, y que sean de su conocimiento y observar las instrucciones que por escrito reciba de su atención, trámite o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos

d) Imparcialidad

- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con imparcialidad a las personas con que tenga relación con motivo de éstos.
- Abstenerse de realizar actos u omisiones que impliquen abuso o ejercicio indebido de su empleo cargo o comisión.
- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.
- Abstenerse de autorizar a un subordinado para que, sin causa justificada, deje de asistir a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año. Abstenerse de otorgar indebidamente a sus subordinados licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo, o concederle otro tipo de percepciones, cuando las necesidades del servicio no lo exijan.

- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de aquel que haya sido inhabilitado, mediante resolución firme, para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

- **●) Eficiencia**

- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y deberá abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia en el servicio.

- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de éstos.

- Utilizar los recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, a los fines que están afectos.

- La inobservancia de las obligaciones que tiene a su cargo el servidor público contempladas en el artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estos criterios darán origen al procedimiento disciplinario estatuido en el artículo 64 de la citada ley, y a la aplicación de las sanciones correspondientes que será motivo de estudio en nuestro siguiente subtema.

2.2. El Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es la responsabilidad administrativa la que da inicio al procedimiento disciplinario, cuando los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, contravienen las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 47⁵² de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de conducta que debe observar el servidor público, así mismo en términos de la fracción III del artículo 109 constitucional, señala que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, es una responsabilidad administrativa con base en leyes y procedimientos administrativos.

⁵² Cf. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art. 47.

Por lo que en los apartados subsecuentes de este tema analizaremos las conductas violatorias que dan origen al procedimiento administrativo disciplinario, así como sus etapas procesales y diferentes sanciones entre ellas y el motivo de esta tesis la sanción económica.

2.2.1. Conductas Violatorias.

En este apartado de nuestro estudio que analizaremos el artículo 47 de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus veinticuatro fracciones, que son las que determinan la conducta violatoria, para su estudio las hemos dividido de la siguiente manera:

a) Las que tienden a proteger el servicio, ya que el contenido de las fracciones I, IX, X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV, estas vigilan que los que los servidores públicos cumplan con la máxima diligencia servicio que se les ha encomendado, abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio o implique abuso o ejercicio indebido, abstenerse de ejercer las funciones de un empleo después de haber concluido el periodo para el cual se le designo, abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir de causa justificada a sus labores por mas de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total del sueldo o de

otras percepciones cuando las necesidades del servicio público no lo exijan, abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley lo prohíba, abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente, excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, abstenerse durante el ejercicio de sus funciones acertar o recibir por si o por interpósita persona dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al bien a que se trate, recibir donaciones para si, familiares o amistades que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas los servidores públicos de que se traten en el desempeño de su empleo, en donde se implique un interés en conflicto, desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o familiares, atender con diligencia las instrucciones requerimientos o

resoluciones que reciba de la Secretaría conforme a la competencia de esta, supervisar que los servidores sujetos a su subdirección, cumplan con las disposiciones del artículo 47 de la Ley de la Materia y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones se llegara a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa respecto de la ley de la materia y de las normas que se expidan, proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que el correspondan, abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, abstenerse en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas de celebrar o autorizar la celebración de contratos o pedidos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes que no han sido aprobados previamente por la Secretaría Dependencia o entidad de que se trate.

b) Las que tienden a proteger el Patrimonio Federal, los principios de las fracciones II, III, IV, XV, XVI y XXIII, estas vigilan que se cumplan legalmente los planes, programas y presupuestos, cumpliendo las leyes y otras norma que determinan el manejo de recursos económicos públicos,

utilizar de manera adecuada los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo cargo o comisión, custodiar y cuidar la información e información que conserve bajo se responsabilidad, excusar de intervenir de cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar Hasta el cuarto grado consanguíneo, por afinidad o civiles, o con les que tenga relaciones laborales o de negocios, abstenerse de aceptar por si o por interpósita persona la enajenación en precio notoriamente inferior al mercado ordinario en su favor, familiares, amistades o de personan bajo su mando, abstenerse de obtener contraprestaciones adicionales para él, familiares u amistades contraprestaciones comprobables proporcionadas por el Estado por el desempeño de su empleo, abstenerse en ejercicio de sus funciones con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos, enajenación de todo tipo de bienes, prestaciones de servicio de cualquier naturaleza, sin autorización previa y específica de la Secretaria a propuesta razonada conforme a las disposiciones legales aplicables del Titular de la Dependencia o entidad de que se trate.

c) Las que se refieren a la conducta, respeto entre las jerarquías, celados en las fracciones V, VI, VII, XIV, XVIII, XX y XXIV cuando en las mismas se dispone que se debe observar buena conducta en el empleo cargo o comisión tratando con respecto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las

personas a las que tenga relación, observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravio y desviación o abuso de autoridad, observar respecto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo con sus disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones, informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos que sean de su conocimiento, cuando el servidor público no pueda abstenerse de ello, prestar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de la situación patrimonial en los términos establecidos por la ley, supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con lo dispuesto en el artículo 47 de la ley de la Materia y denunciar por escrito al superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones regare advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa.

d) Las que tienden a proteger la seguridad Jurídica, ya que los supuestos de las fracciones III, IV, XII, XIX, XXII y XXIII prevén que se debe utilizar de buen modo la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para que los fines a que están afectos, custodiar y cuidar la documentación e información que tengan a su cargo, evitando el uso o sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida, abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de

quien se encuentre inhabilitado por resolución de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión el servicio público, atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba, abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, abstenerse de celebrar pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

e) Las que tienden a proteger la coordinación en el servicio público, toda vez que las fracciones VIII, XIV, XIX, XXI y XXIV, en las mismas se señala que se debe comunicar por escrito a los titulares de las dependencias o entidades las dudas que se susciten la procedencia de ordenes que reciban, informar por escrito al jefe inmediato, al superior jerárquico sobre la atención tramite o resolución de los asuntos observando las atenciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, se debe atender con diligencia los requerimientos y resoluciones que se realicen por la Secretaria, proporcionar en forma y veraz toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le corresponda, comunicar planteamientos que se hacen al superior jerárquico y se considera que se tiene que hacer de conocimiento de la Contraloría.

Ya hemos clasificado las fracciones de acuerdo a la prioridad del precepto, así podemos determinar si el servidor público cometió un acto u omisión en donde se afectaba, al patrimonio de la federación o en cuanto al servicio público.

Es con esta clasificación, que podemos señalar que las irresponsabilidades más graves son aquellas que se cometen en contra del patrimonio federal, en contra de la buena prestación de servicios públicos y los que atentan contra la seguridad jurídica, no queremos señalar con esto que menos importantes las otras dos clasificaciones, pero si consideramos que las que hemos señalado como más graves son las que más afectan a la sociedad.

Sin perjuicio de lo anterior, no solo las veinticuatro fracciones del artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pueden ser consideradas para iniciar un procedimiento de responsabilidad administrativa sino que existen otros ordenamientos o circulares por lo que se pueda incurrir en responsabilidad administrativa.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aparecida en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo IX, pagina 872, de enero de 1999, que a la letra reza:

**"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ARTICULO 47,
DEBIDA INTERPRETACIÓN DEL.** Al efecto, el

dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado: " Sujetos y obligaciones del servidor público", de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicólogo, practicado a un servidor público debe sancionarse; **es relevante hacer énfasis que el artículo Invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a las que esta sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención de dichas funciones no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica, es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar."**

Ahora bien, una vez que ya se han señalado las causas de responsabilidad por las que se sanciona a un servidor público, pasaremos al siguiente apartado consistente en las etapas procesales que se siguen el procedimiento administrativo disciplinario, y sancionador, si se acredita la responsabilidad administrativa.

2.2.2. Etapas Procesales.

La imposición de las por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, debe ceñirse el procedimiento administrativo disciplinario que se contempla en la Ley federal de Responsabilidades de

los Servidores Públicos en su artículo 64, y a lo largo de los subsecuentes artículos.

La forma en que estudiaremos este, será a través de las etapas que conforman el procedimiento administrativo disciplinario, la primera es la investigadora, posteriormente la instrucción, resolución y finalizaremos con los medios de impugnación.

a) La etapa investigadora del procedimiento administrativo de responsabilidades, se inicia como lo establecen los artículos 49, 50, 57 y 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra rezan:

Art. 49. En las Dependencias y Entidades de la Administración pública se establecerán *unidades específicas en las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado quiera presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos con las que se iniciara, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.* (---) La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resultas con eficiencia.

Art.50. *La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de estas se causen molestias indebidas al quejoso.* (---) Incurre en responsabilidad el servidor público que por si o por interpósita persona, utilizando cualquier medio inhiba al quejoso para evitar la formulación presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ella realice cualquier conducta injusta u omita

una justa y debida que lesione los intereses de quienes la formulan o presenten.

Art. 57. Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección. (---) La contraloría interna de la dependencia o entidad determinara si existe o no existe responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos y aplicara las sanciones disciplinarias correspondientes. (---) El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviara a la Secretaría copias de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, o en su concepto y a habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones.

Art. 62. *Si de las investigaciones y auditorias que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento solo compete a la Secretaría, esta se abocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.*

De lo anterior podemos observar que la etapa de investigación se puede iniciar en forma oficiosa cuando la Secretaría investiga o realiza auditorias, o por la presentación de quejas y denuncias de particulares, o de las realizadas por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia, o por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, que en el término de las fracciones V, VIII, XVI y XVII del artículo 37 de la ley orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda administración pública federal.

Más específicamente, su reglamento interior en vigor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995, en sus artículos 18 y 21 prevé la existencia de Direcciones Generales de Auditoría Gubernamental y de Responsabilidades y Situación Patrimonial, con facultades de vigilancia e investigación.

Por su parte cada uno de los reglamentos interiores de las dependencias públicas estipula la existencia de las contralorías internas generalmente denominadas Unidades de Contraloría, con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias.

De esta manera, los diferentes órganos de control a nivel interno o a nivel general, según el caso, de acuerdo las normas y lineamientos que como globalizadora del control emite la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Se prevé como una obligación de los servidores públicos que denuncien en las contralorías internas de sus dependencias los hechos ilícitos de los empleados que tengan bajo su dirección, según el artículo 57 de la ley de la materia; obligación que si no es cumplida, los responsabiliza al igual con el infractor.

Como resultado de las investigaciones, si las realiza contraloría interna, y descubre irresponsabilidades cuyo conocimiento y castigo sea de su competencia, este órgano iniciara el procedimiento disciplinario correspondiente, si las infracciones son de la competencia de la Secretaría ya que estas son graves; se dice que son graves en razón del monto del daño económico causado por el servidor público, o bien como señala en el artículo 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es importante hacer resaltar, que el artículo 64 en su fracción IV determina que durante esta etapa investigadora se podrá decretar la suspensión temporal de funciones al servidor público presuntamente responsable, si se considera prudente para la continuación de las investigaciones y esta suspensión se iniciara a partir de que se le sea notificada al infractor la presunta responsabilidad. Aunque no sucede lo mismo con todos los servidores públicos, ya que aquellos que fueron nombrados por el Presidente de la República, en cuyo caso será necesario su autorización, de la misma manera se solicitará la autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió de su ratificación en términos de la Constitución.

b) La fase instructora se inicia una vez que del resultado de las investigaciones previas dio como resultado la responsabilidad del servidor público, todas las constancias de la investigación pasan integrar parte del

expediente que será remitido a la Dirección General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que esta inicie el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades de los servidores públicos contemplado por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El procedimiento se inicia con el oficio citatorio que otorga la garantía de la audiencia de ley, al respecto el Magistrado del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, en su obra titulada el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos manifiesta que en el artículo 64 se consideran aspectos esenciales debidos para el proceso, al proveer el aspecto de la garantía de la audiencia del inculpado, dando la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como de nombrar un defensor. La garantía de la que hablamos se rige en los principios de legalidad y de seguridad jurídica, contemplados en la Constitución en los artículos 14 y 16, ya que las actuaciones de la Autoridad, deben estar fundados y motivados.

Confirma lo anterior la tesis emitida por el en la Revista del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, tercera época, año 1, número 6, junio 1988, pagina 83, que a continuación se transcribe:

"SERVIDORES PÚBLICOS. EXISTE VIOLACIÓN PROCESAL SI AL CITARSELES A LA AUDIENCIA NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE

LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD. En acatamiento al artículo 64 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, *la demandada al citar al servidor público a la audiencia a la que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motiva su sanción a fin de que en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes.* Si en el juicio fiscal ala demanda no demuestra tal extremo debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la cuestión planteada y declara la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió."

Entre la audiencia de ley y el oficio citatorio se deberá mediar un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince días el oficio citatorio señalará la presunta responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, así como el expediente administrativo en el que obran las constancias previas de investigación las podrán ser consultadas por el servidor público inculpado a fin de que pueda preparar su defensa, también se señalará el día y hora en que tendrá verificativo la audiencia.

La audiencia de ley presidirá en la hora y lugar designado, a la que podrá asistir un representante de la dependencia que al efecto sea designado, iniciando con la presencia del inculpado o de su representante, se señala quienes participan en dicha audiencia, se apercibe y se señala las sanciones en las que puedan incurrir, posteriormente el servidor público

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

alegará y presentará las pruebas que a su derecho convenga, al finalizar la audiencia de ley se levantará el acta correspondiente.

Si en la audiencia de ley, no se contaran con los elementos suficientes para resolver o advierta los elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

Es importante resaltar, la discrepancia que guarda el procedimiento administrativo de responsabilidades, ya que señala el artículo 45 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos "...en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley se observaran las disposiciones del Código Federal de procedimientos Penales...", esta disposición se haya prevista en el apartado que regula el juicio político, y en dicho código contempla la instrucción del procedimiento que a luz de la armonía de las procedimientos del juicio político y el procedimiento administrativo disciplinario son distintos.

Resulta trascendente tomar en consideración lo anterior ya que el procedimiento administrativo de responsabilidades se encuentra regulado por el Título Tercero de la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en perfecta concatenación con la fracción III del artículo 109 y 113 de la Ley Suprema, en los cuales un servidor público se

encuentra sujeto al procedimiento disciplinario administrativo, y no al juicio político o al de declaratoria de procedencia.

Sería equivoco que se pueda realizar una interpretación literal y aislada de dicho precepto, pues nos llevaría a romper con el sistema de responsabilidades previsto en nuestra Ley Suprema, misma que establece los distintos procedimientos existentes para sancionar a un servidor público, así pues el artículo 110 Constitucional establece quiénes son sujetos de juicio político y por su parte el numeral 111 de la propia Ley Suprema prevé el procedimiento previo de declaratoria para proceder penalmente en contra de funcionarios que gozan de fuero constitucional, mientras que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases para sancionar administrativamente a los servidores públicos en general, destacándose que los procedimientos señalados con antelación se desarrollan de manera autónoma e independiente, de conformidad con lo señalado en el artículo 109 de la Lex Legum que en su fracción I determina la imposición de sanciones mediante juicio político en términos del diverso 110 y la fracción III del numeral 109, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, aclarándose en el párrafo segundo de ese mismo numeral que los

procedimientos se desarrollarán autónomamente.

c) Una vez que todas las constancias obran en el expediente y no existen más medios de prueba por desahogar, se procede a emitir una resolución en un plazo máximo de 30 días hábiles, misma que será notificada durante las siguientes 72 horas al servidor público, a su jefe inmediato, al representante que se hubiese designado por la dependencia y al titular de la misma tal y como lo manifiesta el artículo 64 fracción II⁵³, aunque estos plazos no siempre se dan en la práctica, con esto no quiere decir que se afecte la legalidad del procedimiento, como algunas veces lo pretenden alegar los servidores públicos inculpados.

Asimismo lo prevé la tesis publicada en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, pagina 1077.diciembre de 1998 que a la letra señala:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OPORTUNIDAD PARA DICTAR RESOLUCIONES EN EL DESPUÉS DE TRASCURRIDO EL TERMINO DE TREINTA DÍAS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN II DE CITADO PRECEPTO. El artículo 64, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: " la Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento. ... II. Desahogadas las pruebas si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días

⁵³ Cf. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Art. 64, fracc. II.

hábils siguientes, sobre la existencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificara la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, a su representante designado por la dependencia y a su superior jerárquico."; de la transcripción anterior se advierte que el legislador no prevé sanción alguna para el caso de que el acto se dicte fuera del plazo de treinta días y además, *ello no implica de ninguna manera, si la autoridad administrativa no dicta resolución en dicho término ya no puede hacer posteriormente, toda vez que de la lectura integral del referido numeral no se desprende que exista alguna sanción en caso de que no dicte dentro del plazo, lo que conduce a concluir que aun después de los treinta días, la autoridad demandada está en posibilidad de dictar resolución en el procedimiento administrativo."*

Las sanciones administrativas revisten especial importancia contenida en las siete fracciones del artículo 54 de la ley federal de Responsabilidad administrativa, que constituyen la motivación de las sanciones que se imponga al servidor público trasgresor, las cuales son determinadas de acuerdo con el arbitrio de la autoridad, mismas que analizaremos en el siguiente tema.

d) Los Medios de impugnación son dos y se hayan están previstos los artículos 71 y 73⁵⁴ de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidos Públicos, a través del cual el servidor público puede inconformarse; estos son:

⁵⁴ Cf. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Art. 71 y 73.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1.- El recurso de revocación que es optativo, se interpone ante la propia autoridad que emitió la resolución dentro de los 15 días siguientes a la fecha que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, mediante escrito señalando los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de la misma, la constancia de notificación y las pruebas que considere necesarias.

La autoridad acordará sobre la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueren idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución.

Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá una resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificando al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Es importante resaltar que con la interposición del recurso de revocación se suspende la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente conforme a las reglas establecidas en el artículo 72 de la Ley de la Materia, en que se señala:

I.- Si se trata de sanciones económicas, sólo si se garantiza el pago en términos de lo previsto por el Código Fiscal de la Federación.

II.- Tratándose de las sanciones de amonestación, apercibimiento, destitución, suspensión, e inhabilitación, se suspenderán si:

a) Si se admite el recurso.

b) Que la ejecución de la resolución cause daños o perjuicios imposibles de reparación en contra del recurrente.

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

2.- El Juicio de Nulidad que es directo o puede ser continuo del recurso de revocación, es a través del juicio de nulidad, interpuesto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 207, 208, 209 y 210.⁵⁵

Una vez que se admite a trámite la demanda de nulidad, se emite el acuerdo admisorio de la misma y de las pruebas en este mismo se otorga el plazo de 45 días hábiles para que la autoridad produzca la contestación de la demanda, posteriormente el magistrado instructor en términos de lo dispuesto por el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, diez días después que se haya concluido la substanciación del juicio y no teniendo pendiente ninguna cuestión que impida la resolución, se dará a las partes un término de cinco días para formular alegatos por escrito, una vez que este plazo a transcurrido queda cerrada la instrucción.

El sentido de la sentencia emitida por la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede ser:

⁵⁵ Cf. Código Fiscal de la Federación. Art. 207 al 210.

I.- Reconocer la Validez de la resolución impugnada, cuando se reconoce la validez de la resolución impugnada

II.- Declara la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, por lo al quedar sin efectos la resolución impugnada, la autoridad debe cumplimentar en el sentido dejar las cosas en el estado que se encontraban, antes del procedimiento administrativo disciplinario.

III.- Declara nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar la forma y términos en que esta se deba cumplimentar, salvo que se traten de facultades discrecionales; y

IV.- Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación de una obligación, así como declara la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un acto o iniciar un procedimiento, se deberá de cumplirse en un término de cuatro meses contados a partir de la sentencia quede firme.

La sentencia emitida por la Sala, puede ser impugnada por la autoridad a través del recurso de revisión en términos de lo dispuesto por el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, se interpone por escrito ante la Sala del conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, durante los quince días siguientes a la notificación de la sentencia.

Posteriormente la Sala remitirá el expediente, así como el recurso de revisión, al Tribunal Colegiado de Circuito para que este resuelva conforme a derecho.

2.2.3. Sanciones.

La imposición de las sanciones disciplinarias está sujeta a elementos que se señalan en el artículo 54 de la ley de la materia y sin que exista prelación alguna entre los que señala el artículo 53 de la misma ley, con la debida motivación la autoridad puede aplicar indistintamente una o varias de las sanciones que se enuncian en este último precepto.

El artículo 54⁵⁶ señala los elementos que son considerados para la imposición de las sanciones, mismas que señalamos a continuación.

1.- El primer elemento a que nos referimos, es la gravedad en que incurrió el servidor público y con la conveniencia de suprimir practicas ilícitas, en cualquier forma a la disposición de esta ley o las que se dicten con base a ella, compartiendo con el criterio del Magistrado Luis H. Delgadillo Gutiérrez, en su obra titulada El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos, la incertidumbre es notoria a lo que debe entenderse por falta grave⁵⁷.

⁵⁶ Cf. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. art. 54.

⁵⁷ Vid DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. op. cit. p. 190.

Ya que de la lectura y análisis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no existe ningún elemento expreso que permita determinar la gravedad de la responsabilidad.

2.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público, las cuales son consideradas en razón de que entre mas elevadas realmente sean estas; es de suponerse que será más elevada la responsabilidad del transgresor.

3.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, el análisis de estos elementos permiten determinar el grado de responsabilidad.

4.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, permite tener una mejor convicción de los hechos, con el propósito de determinar la intencionalidad en la conducta puesto que, en especial cuando la violación se hubiese cometido con maquinaciones o subterfugios se puede presumir el dolo o la mala fe en los hechos.

5.- La antigüedad en el servicio, esta permite que el servidor público por la experiencia en el servicio público, puesto que con ellos se identifica el nivel de conocimiento de la función pública que el presunto transgresor tenía al momento en que se realizó los hechos, a fin de determinar el grado de intencionalidad del infractor.

6.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, cuando esta existe se da una agravante en razón de que ya hay un conocimiento previ6 de los hechos y el prop6sito de infringir el mandato legal.

7.- El monto del beneficio, da6o o perjuicio econ6mico derivado del incumplimiento de obligaciones, permite imponer al servidor p6blico la sanci6n econ6mica equivalente hasta dos tantos m6s del beneficio, da6o o perjuicio, aunque tambi6n ayuda a determinar la gravedad del il6cito, puesto que en distintas disposiciones de la ley se hace referencia a cantidades en salarios m6nimos, como en materia de prescripci6n, de la autorizaci6n para no sancionar, y para fijar la competencia entre la Secretar6a de Contralor6a y las contralor6as internas de las dependencias.

Con estos criterios se pretende que la sanci6n impuesta al servidor p6blico transgresor, sea legal, adecuada y la justa, sin embargo la critica que nosotros hacemos ser6a conveniente que la ley fuera m6s expl6cita en las formas de valoraci6n de los anteriores elementos, estableciendo los casos y niveles de agravantes y atenuantes, a fin de eliminar al m6ximo la subjetividad en la valoraci6n de cada infracci6n.

La sanci6n administrativa puede ser amonestaci6n, apercibimiento, suspensi6n, destituci6n, sanci6n econ6mica e inhabilitaci6n mismas que detallamos en los siguientes subtemas.

2.2.3.1. Apercibimiento.

El apercibimiento señalado en el artículo 53 fracción I de la ley de la materia lo establece, señalando que este puede ser público o privado, como sanciones por la falta administrativa.

Aunque la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no señala en que consiste el apercibimiento, pero si es considerado como sanción, la enciclopedia Jurídica Omeba, señala ["...es una medida preventiva que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta o ilicitud y aun la inmoralidad de la misma, en la esfera del derecho."] por lo que el apercibimiento se identifica con una prevención especial, como una advertencia de que se aplicara una sanción en caso de persistir en una conducta indebida.

Por su parte, el Código Penal Federal señala en el artículo 43 que el apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona cuando ha delinquido y se teme con fundamento que esta en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente.

De lo anterior podemos derivar que el apercibimiento es una llamada de atención a quien ha incurrido en falta para que no la vuelva a cometer.

La resolución señala la modalidad de la amonestación que puede ser pública o privada, en cuyo caso si es privada como señala el artículo 56 fracción I, esta será aplicada por el superior jerárquico, si se trata de la amonestación pública se deberá de utilizar para su efecto que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o en su caso algún periódico de amplia difusión, aun que si bien es cierto no existe disposición expresa al respecto, por lo que queda al arbitrio de la autoridad sancionadora.

2.2.3.2. Amonestación.

La amonestación puede ser pública y privada, se haya contemplada como sanción disciplinaria en el artículo 53 fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo en ninguno de sus preceptos la define.

En el Código Penal Federal en su artículo 42 define a la amonestación como una advertencia que el juez dirige al acusado haciéndole ver las consecuencias de los delitos que cometió, exaltándolo a la enmienda y conminándolo, con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.

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

Por que podemos identificar a la amonestación como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito.

Para su aplicación como se señala el artículo 56 fracción I⁵⁸, al igual que en la amonestación, si la resolución se señala como privada esta será aplicada por el superior jerárquico, pero si se trata de pública se deberá de utilizar para su efecto que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, aunque pudiera autorizar una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión, aun que si bien es cierto no existe disposición expresa al respecto, por lo que queda al arbitrio de la autoridad sancionadora

De amonestación y el apercibimiento no se deben confundir con la misma figura, ya que en esencia son dos medidas correctivas diferentes, toda vez que en caso de la amonestación en su origen se trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que a diferencia del apercibimiento que es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una

⁵⁸ Cf. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Art. 54, fracción I.

advertencia o una amonestación, luego entonces el apercibimiento se encuentra en primer en orden con relación a la amonestación.

2.2.3.3. Suspensión.

La suspensión se prevé en el artículo 53 fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como sanción por la comisión de faltas. Asimismo, la suspensión temporal como medida procesal para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionadores como se prevé en al artículo 56 fracción IV, no se debe confundir la temporal con la definitiva ya que la finalidad y los efectos de casa una de ellas es diferente.

Conforme a la fracción III del artículo 53 y fracción I del 56 fracción IV de la Ley de la Materia, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas la cual se impondrá por el superior jerárquico del inculpado, si esta es por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las continuaciones, pero si de estas resulta la inocencia del servidor público, se de deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejo de percibir por la medida impuesta.

Por lo tanto sólo podemos considerar como sanción a la suspensión que se señala en el artículo 56 fracción, ya que si bien las dos son temporales es la que se impone en la resolución administrativa con carácter definitivo, mientras que la suspensión temporal solo es medida procesal para facilitar las actuaciones en el procedimiento.

2.2.3.4. Destitución.

De las seis sanciones disciplinarias que prevé el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución como sanción administrativa es aplicada por el superior jerárquico.

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

Se considera que la facultad sancionadora de la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias.

Nosotros consideramos en goce de esa facultad sancionadora, la Secretaría no debe confundirse con el cese de un derecho laboral, sino como la sanción de destitución como medida disciplinaria, por lo que hay diferencia en el aspecto labora y el administrativo, sirve de apoyo a éste criterio la tesis del pleno de la Suprema Corte, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, octava época, número 65 de mayo de 1993 que a continuación transcribimos:

SERVIDORES PÚBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. SU ARTICULO 72 FRACCIÓN II, INCISO B), NO ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. *La distinción entre el cese de los trabajadores sujetos al régimen del artículo 123, apartado B fracción IX de la Constitución y a la destitución del cargo como medida disciplinaria establecida por el artículo 108 y 113 de la propia Constitución se funda en la diversa naturaleza de las relaciones establecidas entre el estado y sus servidores en materia labora, por un lado, y las que derivan del servicio público cuya observancia garantiza el sistema disciplinario reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Es cese a que se refiere el artículo 123, apartado "B", fracción IX Constitucional, es la consecuencia del*

incumplimiento por parte del trabajador, de obligaciones de carácter laboral en tanto que la destitución prevista por el artículo 72, inciso B), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 Constitucional, deriva una infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, impuestos a los servidores públicos. En tales condiciones, es evidente que la falta de relación entre el precepto reclamado y el artículo 123, apartado "B", fracción IX Constitucional, llevan a la conclusión que el primero no es conculcatorio de esta última disposición constitucional.

2.2.3.5. Inhabilitación.

La inhabilitación como sanción señalada en la resolución administrativa se haya prevista en el artículo 56 fracción III, y será aplicada por el superior jerárquico, la imposición de esta sanción corresponde a la autoridad administrativa que debe imponerse en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es importante señalar que la fracción VI del artículo 53⁵⁹ de la ley de la Materia dispone que cuando la sanción sea de uno a diez años, si el daño o perjuicio no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

⁵⁹ Cf. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Art. 53, frac. VI.

Este último plazo de inhabilitación también es aplicable en las conductas graves del servidor público, esa falta grave como hemos venido señalando queda al arbitrio del juzgador.

En el caso de que un servidor público sea inhabilitado en los términos de ley por un plazo mayor de diez, para que pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, este será solo una vez transcurrido el plazo de inhabilitación que se le haya impuesto, con el requisito de que se requiera la autorización de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, y se dé aviso a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

En caso de cumplir con éste previo requisito será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quedando sin efecto el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

2.2.3.6. Sanción económica.

Como medida de sanción disciplinaria, se haya prevista en el artículo 53 fracción V y regulada en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En términos de lo dispuesto por del artículo 113 Constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos "... deberán establecerse de acuerdo a con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por actos u omisiones a que se refiere la fracción III, del artículo 109, pero que no podrán excederse de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

El aspecto importante de destacar es el establecimiento de una sanción económica física en dos tantos sin permitir una graduación de acuerdo a las circunstancias particulares en cada caso, que implican la individualización de la sanción, tal y como lo dispone el artículo 54 y que ha sido reconocida por los tribunales, se señala por este que la sanción económica es multa excesiva, sin embargo no lo consideramos así, motivo que será parte medular de nuestra tesis y que estudiaremos en el siguiente capítulo.

CAPITULO TERCERO.

IRREGULARIDAD DE LA SANCIÓN ECONÓMICA COACTIVA APLICADA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

3.1 Planteamiento del Problema.

3.1.1. Diferencia entre sanción económica y multa excesiva.

3.1.2. Naturaleza jurídica de la sanción económica.

3.1.2.1. Doctrinal.

3.1.2.2. Legal.

3.1.2.3. Jurisprudencial.

3.2. Problema práctico derivado de la aplicación de la Sanción Económica coactiva en el Procedimiento Contencioso Administrativo.

3.2.1. Tribunal Fiscal de la Federación.

3.2.2. Tribunales Colegiados en Materia Administrativa y Suprema Corte de Justicia.

3.3. Propuesta de Solución al Problema.

3.3.1. Efectividad de la sanción económica.

CAPITULO TERCERO

IRREGULARIDAD DE LA SANCIÓN ECONÓMICA COACTIVA

APLICADA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

3.1. Planteamiento del problema.

Hemos señalado como una de las medidas coactivas dentro del procedimiento administrativo disciplinario a la sanción económica, que conforme al mandato Constitucional artículo 113 y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 55, la aplicación de esta sanción tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito con el se causó un daño o perjuicio, este deba ser reparado por el transgresor.

En primer lugar, queremos señalar que la sanción económica no puede ser considerada como multa y algunas veces como excesiva, sino que es una medida disciplinaria de naturaleza administrativa.

El servidor público responsable que se hace acreedor a la imposición de una sanción económica de acuerdo con lo previsto en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando las cantidades se eleven hasta dos tantos por los daños y perjuicios causados a la Federación, este hecho no debe considerar como multa excesiva.

En segundo lugar y lo más importante de esta investigación, es demostrar que la sanción económica tal y como lo prevé el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en comparación con la redacción in fine del artículo 113 Constitucional, resulta inconstitucional.

Cabe señalar asimismo, que analizaremos la tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia en la que se considera que la sanción económica de acuerdo con lo previsto en artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es inconstitucional, toda vez que el mismo se advierte que la sanción económica se establece de manera fija, lo que resulta inflexible e invariable aplicar lo mismo para todos.

En todo caso consideramos que la sanción económica debe ser efectiva, evitando las constantes pérdidas al Erario Federal que es patrimonio de todos los mexicanos, debemos hacer pagar a los servidores públicos corruptos los daños y perjuicios causados.

La sanción económica no puede caer en la figura la multa porque la naturaleza de sanción económica es distinta de la multa, misma que analizaremos en siguiente apartado.

3.1.1. Diferencia entre sanción económica y multa excesiva.

Hemos señalado como medio coactivo para sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos la sanción económica, sin embargo esta se considera y se equipara con la multa, lo cual a nuestro criterio resulta erróneo en atención a las siguientes consideraciones.

La sanción económica es contemplada en nuestro máximo ordenamiento jurídico como una sanción meramente administrativa, por lo que si algunos casos se eleva el monto por lo previsto en el artículo 55 de la Ley de la Materia, no con esto quiere decir que sea una multa excesiva.

Es importante señalar que la *multa* es "una cantidad de dinero" que debe ser pagado por el infractor en forma adicional al pago de la prestación fiscal y de los intereses moratorias (recargos) constituyendo, por tanto, un plus con respecto a la reparación del daño causado por la infracción, según enseña el maestro Sergio Francisco de la Garza⁶⁰.

Además, las multas atienden a la capacidad contributiva del gobernado y las sanciones económicas atienden al beneficio obtenido o daño causado, traduciéndose lo anterior en que los gobernados son susceptibles a la imposición de las multas y las sanciones económicas se refieren únicamente a los servidores públicos como en el caso de los beneficios que obtienen adicionalmente a las contraprestaciones legítimas

⁶⁰ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1983, p. 872.

los servidores públicos corruptos que en su cargos o empleos o comisiones les otorgaba el Estado.

Se advierte en el diccionario de vocablos jurídicos⁶¹ que la multa es fiscal o de pena, la primera impuesta por la autoridad administrativa por infracciones a una ley impositiva, en atención al derecho de transacción reconocido al fisco.

Ciertamente aunque parezca que en este concepto no hay modo de hacer distinción entre la sanción económica y la multa, es necesario establecer que las características de la multa es que son de orden general, que si bien son ambas cantidades de dinero, la imposición de la sanción económica es específicamente para los servidores públicos.

También se advierte como un segundo concepto de multa a aquella condena pecuniaria, independiente del perjuicio real experimentado, y que se pronuncia a razón de tanto por día de retardo, en la que se tiene por objeto inducir al deudor a cumplir, por la amenaza de que se puede acrecentar de manera considerable por el incumplimiento.

De la misma manera a este concepto se agregan otras características clásicas de la multa consistentes en que esta es independiente del perjuicio real experimentado, atendiendo a tanto por día de retardo por lo que su objeto es inducir al deudor al pago con amenaza de que esta puede aumentar sino efectúa su pago, estas características no

⁶¹ GUACGLIANONE, Horacio A. Vocablos Jurídicos. 6ª ed. Buenos Aires, Ed. Depalma. 1979, p. 382.

pueden ser propias de la sanción económica ya que esta no atiende a este criterio sino que para su aplicación se prevén las reglas señaladas en el artículo 54 y 55, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra señala:

Art. 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos: (---) I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella; (---) II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; (---) III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; (---) IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; (---) V.- La antigüedad del servicio; (---) VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y (---) VII.- *El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.*

Art. 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados. (---) Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento: (---) I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y (---) II.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual, vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción. (---) Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Primeramente podemos señalar que como características propias de la sanción económica, esta atiende a un régimen especial y específico que se contempla en la Constitución Política⁶² y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁶³.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario definir la sanción económica, y que aunque no encontramos un concepto realizaremos el nuestro atendiendo a los preceptos que la establecen (artículo 113 constitucional y 55 de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

La sanción económica es la medida disciplinaria administrativa impuesta a los servidores públicos por la falta u omisión de los principios tutelados en las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en cantidad líquida de dinero "hasta tres tantos" de los daños, perjuicios, beneficios obtenidos y causados al patrimonio Federal.

Las características principales que observamos en nuestro concepto, nos da una muestra de que pueden ser diferenciada la sanción económica de la multa, por lo que no se puede caer en el error de que la sanción económica contemplada en la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como medida disciplinaria, es igual a multa, lo que se puede observar en la comparación que se muestra a continuación:

⁶² Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 113.

⁶³ Cf. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Art. 1º, fracc. 1 y 2º.

Sancción económica.

- a) Es una medida administrativa disciplinaria.
- b) Aplicable solo a servidores públicos.
- c) Atiende a los daños, perjuicios o beneficios obtenidos.
- d) Atenta contra el Patrimonio Federal.

Multa.

- 1. Es una sanción, pena o castigo administrativo.
- 2. Es de carácter general.
- 3. Atiende a la capacidad contributiva del gobernado.
- 4. Puede ser recargo moratorio.

Es importante precisar, que como observamos en nuestro nuevo concepto creado de la sanción hemos señalado que esta puede ser *hasta tres tantos de los daños, perjuicios y beneficios obtenidos*, y no como se observa actualmente en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que consideramos la imperiosa necesidad de hacer esta reforma a dicho ordenamiento, misma que será propuesta de este trabajo de investigación por la problemática que detallaremos en el apartado 3.3.⁶⁴

⁶⁴ vid. infra. apartado 3.3, p 158 de la obra que se lee.

3.1.2. Naturaleza Jurídica de la Sanción Económica.

Resulta evidente que la creación de las sanciones en el derecho, han sido un medio para darle fuerza jerárquica a éste; por lo que su fin es de gran beneficio para el carácter coercitivo del derecho, es explicable entonces que este se tome como uno de los medios más idóneos y consustanciales del mismo.

Luego entonces, la sanción económica dentro del derecho administrativo como medio coercitivo para imponer las medidas disciplinarias a los servidores públicos corruptos, debe ser efectivo.

Sin el carácter coercitivo del Derecho sería inexplicable y falta de razón jurídica la sanción económica, por lo que, siendo como es la norma contemplada en el artículo 113 constitucional ésta a su vez pareciera no tener la fuerza que requiere para regular la conducta infractora del servidor público, si no tuviera entre sus medios para lograr la figura reguladora de dicha sanción que podemos contemplar afortunadamente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁶⁵.

Por otra parte la configuración de la sanción requirió de establecer con claridad y precisión aquello que justifica su imposición y uso⁶⁶. Efectivamente, las sanciones surgen a raíz de que determinadas conductas

⁶⁵ Cf. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Art. 54 y 55.

⁶⁶ Cf. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Art. 46-78.

no deseadas que requieran desalentarse y descalificarse de manera definitiva.

La sanción económica como medida disciplinaria por la transgresión al ordenamiento jurídico que señalan las 24 fracciones del artículo 47 de la ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, constituye una hipótesis o supuestos legales no deseado por el Estado de Derecho; de modo tal, que cuando la conducta de un servidor público se encuadra en los supuestos señalados cometió una violación por lo que debe sancionarse al transgresor como lo prevén los artículos 113 constitucional; 53, 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estos dos último más importante para diferenciar la sanción económica.

La naturaleza jurídica de la sanción económica la podemos señalar a través de los siguientes subtemas, que son en el marco legal analizando lo que disponen los ordenamientos jurídicos aplicables, el doctrinal ya que es importante conocer los criterios de diferentes juristas y asimismo conocer lo que se ha señalado en tesis y jurisprudencia.

3.1.2.1. Doctrinal.

Es importante analizar lo que han vertido al respecto de la sanción económica, y aunque es bien cierto que pocos son los autores que opinan al respecto.

Nosotros señalaremos lo vertido por el Magistrado Luis Humberto Delgadillo⁶⁷ de quien compartimos el criterio de hacer la distinción entre sanción económica y multa.

Señala el doctrinario, que debe diferenciarse entre la multa y la sanción económica, por lo nos remite a la tesis titulada "Servidores públicos. Las sanciones económicas en las leyes de Responsabilidades relativas, deben sujetarse a lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no a lo dispuesto en el artículo 22 del propio ordenamiento." Que a continuación se transcribe:

SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ECONÓMICAS ESTABLECIDAS EN LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES RELATIVAS, DEBEN SUJETARSE A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y NO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 22 DEL PROPIO ORDENAMIENTO. Si bien las sanciones económicas aplicables a los servidores públicos pueden considerarse como especie de multas y, por tanto, sujetas a lo dispuesto en el artículo 22 constitucional, el hecho de que el Poder Revisor de la Constitución haya regulado, *en forma específica, en el artículo 113 de la propia Constitución Política su existencia, los elementos para su cuantificación y sus límites mínimo y máximo, implica que los preceptos legales que establezcan las referidas sanciones deben apegarse, para fijar tales elementos únicamente a lo establecido en el último dispositivo constitucional citado, del cual son reglamentarios.*

⁶⁷ vid. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. op. cit. p. 139.



En esta tesis se señala que no resulta aplicable la multa para el caso de la sanción económica, ya que para su imposición se atiende al ordenamiento del artículo 113 Constitucional, que prevé la aplicación de la sanción económica como medida disciplinaria a los servidores públicos que incurran en responsabilidad.

Asimismo el autor en comento, nos señala la problemática que hay en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que dicho precepto establece que para la aplicación de la sanción económica, esta tiene que ser en dos tantos lo que no permite la individualización y por consiguiente su motivación.

Lo anterior nos resulta inconstitucional ya que al no poder individualizar la sanción económica como lo prevé el artículo 113 Constitucional al establecer un mínimo y un máximo hasta de tres tantos del lucro o beneficios obtenidos, así como de los daños y perjuicios causados, este principio no se observa en el artículo 55 de la Ley de la Materia.

Lo anterior nos permite observar que hay la necesidad de reformar el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, propuesta que se detallaremos en este trabajo de investigación en su apartado 3.3.1.

3.1.2.2. Legal.

Primeramente la sanción económica no puede considerarse como una multa, pues la sanción económica se impone con fundamentos en los artículos 113 Constitucional; 53 fracción V y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de donde se sostiene que es una sanción de naturaleza administrativa, lo que señalaremos en atención al contenido de los siguientes artículos que establecen:

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

Del artículo transcrito, desprendemos con toda claridad que como sanción administrativa al servidor público se le impone una sanción

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

económica de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos, con los daños y perjuicios patrimoniales causados, más no señala que sea una multa.

Si bien es cierto que el monto asciende a veces a cantidades enormes, no quiere decir que esto se equipare a una multa, sino que el monto de los daños y perjuicios causados o los beneficios obtenidos fueron de la misma manera enormes.

Ahora bien, señalemos lo que dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los siguientes artículos:

Art. 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán:
(---) V. *Sanción económica.*

Art. 55. En caso de aplicación de *sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.* (---) Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento: (---) I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y (---) II.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual, vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción. (---) Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De lo anterior, nuevamente confirmamos que la sanción económica se le denomina tal y no como multa, en las leyes respectivas que regulan el procedimiento administrativo disciplinario, por lo que la simple denominación de multa es errónea.

En segundo lugar es importante éste precepto para nuestra investigación, ya que del mismo podemos desprender que para la aplicación de la sanción económica se debe aplicar los dos tantos de lucro, beneficios obtenidos, daños y perjuicios causados, lo que no permite individualizar la sanción para cada servidor público, sino que este artículo obliga imponer a todos los servidores públicos por igual dos tantos en la sanción económica, resulta arbitrario el no tomar cuenta los elementos del artículo 54 de la misma.

Aun más confirmando lo anterior, el artículo 113 Constitucional establece en su redacción que para la aplicación de sanción económica este debe de ser como hasta de tres tantos como máximo del beneficio, lucro obtenido, daños y perjuicios causados, luego entonces nos resulta inconstitucional el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La fuente importante para este trabajo es la ley marco, así como la ley secundaria, pero también es jurisprudencia por lo que será análisis en siguiente apartado.

3.1.2.3. Jurisprudencial.

Como hemos señalado la sanción económica consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable, no debe ser considerada como multa por las anteriores precisiones que hemos hecho anteriormente y es importante precisar en este apartado que nuestro dicho se haya fundamentado.

Existe tesis que prevé que en el caso de la sanción económica en materia disciplinaria debe diferenciarse entre éstas y las multas, como se aprecia en la misma que a continuación se transcribe.

SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ECONÓMICAS ESTABLECIDAS EN LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES RELATIVAS, DEBEN SUJETARSE A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y NO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 22 DEL PROPIO ORDENAMIENTO. Si bien las sanciones económicas aplicables a los servidores públicos pueden considerarse como especie de multas y, por tanto, sujetas a lo dispuesto en el artículo 22 constitucional, el hecho de que el Poder Revisor de la Constitución haya regulado, *en forma específica, en el artículo 113 de la propia Constitución Política su existencia, los elementos para su cuantificación y sus límites mínimo y máximo, implica que los preceptos legales que establezcan las referidas sanciones deben apegarse, para fijar tales elementos únicamente a lo establecido en el último dispositivo constitucional citado, del cual son reglamentarios.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De lo anterior se desprende que como señala el artículo 113 Constitucional, la sanción económica hasta en tres tantos de los daños causados o beneficio obtenidos como medida disciplinaria, no puede ser en contravención con lo que establece el artículo 22 del propio ordenamiento, toda vez que son distintos conceptos, que sin bien son cantidades liquidas en dinero, la sanción económica atiende a una sanción disciplinaria para los servidores públicos corruptos mientras que la multa es de orden general.

Cabe señalar que existe tesis que establece como excepción a la regla, cuando los daños y perjuicios sean al Fisco Federal no es necesario valorar los elementos del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Tesis 1º. A. 5A., visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Época 9A, Tomo Segundo, Agosto de 1995, Página 622, que enseña lo siguiente:

“SERVIDOR PUBLICO, INFRACCIÓN COMETIDA POR EL, QUE CAUSA UN DAÑO O PERJUICIO AL FISCO FEDERAL, NO ES NECESARIO SEÑALAR LOS REQUISITOS QUE PARA IMPOSICIÓN DE SANCIONES SEÑALA EL ARTICULO 54 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- De una interpretación armónica de los artículos 53, fracción V, 54 y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se concluye que, no obstante que el artículo 54 de la Ley citada establezca diversos elementos que, por regla general, la autoridad sancionadora debe tomar en cuenta al motivar

la imposición de la sanción administrativa que corresponda a la infracción incurrida por el servidor público, *dichos elementos no deben tomarse en cuenta cuando la falta administrativa haya causado un daño o perjuicio al Fisco Federal, ya que, en este caso, el monto de la sanción debe ser de dos tantos del daño o perjuicio causado, por imperativo del artículo 55 del mencionado ordenamiento legal que establece una excepción a la regla primeramente citada*".

Nos resulta que tampoco puede ser certero el criterio de la tesis anterior, toda vez que de la misma como supuesta excepción a la regla no puede ser utilizada ya que como sabemos las pérdidas al Erario Federal se traducen en pérdidas para el pueblo, lo que permite que impere el espíritu de injusticia.

Lo anterior es así ya que si al servidor público hace que se tenga una pérdida al Fisco Federal, lo correcto es que tomando en cuenta los elementos del artículo 54 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en relación con el 113 Constitucional, la imposición de la sanción económica no deba ser de sólo los dos tantos que prevé el artículo 55 de la Ley secundaria, ya que la Ley Marco establece sancionar hasta con los tres tantos de los daños y perjuicios causados como máximo.

En esa tesitura, si los daños, perjuicios o beneficios obtenidos son al Erario Federal, son daños para nosotros mismos como pueblo, es menester terminar con este cáncer que deteriora la "democracia".

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Sin perjuicio de lo anterior, la sanción económica debe de estar fundada y motivada, por lo que los elementos del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos deben ser considerados ya que del contenido de este hay variantes que permiten individualizar la sanción económica, ya que no tendría que ser necesariamente en dos tantos como se establece en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que nos resulta inconstitucional, sino que; se debe aplicar hasta los tres tantos como lo señala el artículo 113 Constitucional, esta problemática la analizaremos en los subsecuentes apartados.

3.2. Problema práctico derivado de la aplicación de la Sanción Económica

Una vez señaladas las causas por las que consideramos que la sanción económica, no puede ser una multa excesiva, es necesario establecer la sanción económica nos resulta inconstitucional en razón a que lo que dispone el artículo 113 Constitucional como máximo para esta es hasta tres tantos de los beneficio, lucro obtenidos y de los daños y perjuicios causados, y en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que la sanción económica debe de ser de dos tantos por lo que contravine lo dispuesto

por la Ley Marco. Esto nos lleva a la necesidad de hacer una reforma al artículo 55 de la ley secundaria.

Asimismo, analizaremos en los siguientes apartados la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en que declara que la sanción económica es inconstitucional, ya que como lo prevé el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que ésta al ser fija en dos tantos de los daños, perjuicios o beneficios obtenidos es inflexible e invariable.

3.2.1. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es importante señalar en cuanto al problema que se suscita sobre la sanción económica en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es órgano juzgador que no tiene dicha facultad para resolver sobre la constitucionalidad de una ley, ya que lo que se pueda argumentar de la inconstitucionalidad se encuentra encaminado a tratar de acreditar una contraposición del fundamento de la sanción económica con las garantías consagradas preceptos Constitucionales para lo cual se encuentra impedido entrar al estudio de la Constitucionalidad del referido artículo 55 de la Ley de la Materia, toda vez que no tiene competencia para tal fin, si se atiende a lo dispuesto por los artículos 103 y 107

Constitucionales, los que determinan que tales cuestiones se encuentran reservadas al Poder Judicial Federal.

Resulta aplicable al anterior razonamiento, la Tesis sustentada por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo CVI, 5a. Época, Pág. 1181 que es del tenor literal siguiente:

“TRIBUNAL FISCAL, NO TIENE FACULTADES PARA DECIDIR SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY O ACTO DE AUTORIDAD.- La actividad jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación, que es un órgano delegado del Poder Ejecutivo Federal, debe limitarse a declarar: bien la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que se le planteen, o bien reconocer la validez de tales actos o procedimientos; *pero no hay norma legal de la que aparezca que dicho Tribunal está investido de la facultad de examinar y decidir en cada caso, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas exclusivamente a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal”.*

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, encuentra su fuente Constitucional en lo dispuesto por el Título Cuarto de la Carta Magna, el cual contiene lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

estableciéndose en su artículo 113, las bases de dichas responsabilidades en la esfera administrativa, con la finalidad de prevenir y castigar la corrupción en contra el servicio público se refiere.

De esta manera las leyes que al efecto se expidan y que reglamenten a dicho Título, deben apegarse a los principios establecidos en las bases mencionadas para las sanciones aplicables a los servidores públicos que infringen la Ley de la Materia. En este sentido es necesario que como fin práctico se pueda reformar el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que no transgreda lo dispuesto por el artículo 113 Constitucional.

Así las cosas, es palmaria la existencia de un marco Constitucional específico que regula lo relativo a las sanciones económicas cuando se trata de responsabilidades de los servidores públicos, tomándose sólo en consideración para su imposición los beneficios obtenidos, así como los daños y perjuicios causados, como se desprende del artículo 113 Constitucional que señala un parámetro de un mínimo y un máximo.

En efecto, el artículo 113 Constitucional citado, prevé que la sanción económica podrá ascender hasta tres tantos de los daños y perjuicios causados o de los beneficios obtenidos, lo que hace evidente que el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos transgrede el marco normativo supremo, pues señala que la sanción económica será de dos tantos del lucro, beneficios obtenido

daños y perjuicios causados, sin permitir que se pueda individualizar la sanción económica e imponiendo a todos por igual en dos tantos.

Sin perjuicio de lo anterior es de señalar que el propósito de estudio nos lleva al razonamiento de reformar el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en concordancia con el multicitado artículo 113 Constitucional.

3.2.2. Tribunales Colegiados en Materia Administrativa y Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Colegiado al resolver respecto de la constitucionalidad del artículo 55 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que en concordancia con el criterio sustentando por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es inconstitucionalidad por lo que nos adherimos a lo manifestado en la Tesis número P. CXL/97 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aparecida en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo VI septiembre de 1997, novena época, pagina 207.

**"SERVIDORES PÚBLICOS, SANCIÓN
ECONÓMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55
DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
RELATIVA, A NO FACULTAR A LA AUTORIDAD**

ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL. De conformidad en el artículo 113 constitucional la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que asciendan esos trastornos originados por el actor indebido del infractor; ósea que el Constituyente señale los elementos a los que *la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro un mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello*; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que *contravine lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando en la aplicación de ésta a todos por igual de manera invariable e inflexible.*"

De la tesis anterior que todavía no llega a ser Jurisprudencia, señala claramente que lo señala el artículo 113 constitucional es lo siguiente:

a) La sanción económica es una sanción administrativa por lo actos u omisiones del servidor público responsable.

b) La sanción económica es como un mínimo los el lucro, beneficio obtenido, daños y perjuicios causados y como máximo hasta tres tantos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c) No debe aplicarse la sanción económica de manera fija en dos tantos como se prevé en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

d) Para la imposición de la sanción económica se debe atender a las reglas prevista en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que se puedan graduar.

e) Se debe atender al principio de la individualización de la sanción evitando la inflexibilidad.

En efecto, en el caso sujeto a estudio, existe preeminencia de la norma que regula la materia especial prevista en el multicitado artículo 113, en virtud de que es un principio general de derecho el que en caso de existir discrepancia entre normas de diferente naturaleza, las disposiciones de carácter especial se deben aplicar preferentemente a las de carácter general.

A este respecto opina el Dr. Lorenzo Benito⁶⁸, quien señala que cuando la ley especial formula un precepto será siempre el aplicable en primer lugar y cuando nada diga será el derecho general.

En el mismo sentido Alfredo Rocco⁶⁹, enseña que el Derecho Común se aplica a la materia regida por normas especiales o excepcionales, sólo cuando se carezca de un precepto especial.

⁶⁸ LORENZO, Benito. Las Bases del Derecho Mercantil. 2ª ed. Barcelona, Ed. Desalma, 1982, p. 39.

⁶⁹ Principios de Derecho Mercantil, Traducción de la Revista Derecho Privado, México, Ed. Nacional, 1966, p. 104.

Por su parte, el maestro Roberto L. Mantilla Molina⁷⁰, señala que el derecho especial se rige por un sistema de normas jurídicas propio y su aplicación se rige por tal sistema, lo que es aplicable en el caso que nos ocupa de conformidad con el artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En ese sentido, se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis aparecida en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 97-102, Primera Parte, pág. 55 que enseña lo siguiente:

“DESAHUCIO, JUICIO SUMARIO DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 739 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, QUE ESTABLECE LA SUBSTANCIACIÓN DE LOS INCIDENTES Y EXCEPCIONES QUE SE HAGAN VALER EN EL.-
 Como puede claramente inferirse de su texto, el artículo 739 del Código de Procedimientos Civiles de Nuevo León, otorga a las partes en contienda la garantía de audiencia y seguridad jurídica, ya que les da oportunidad a que, previa vista del escrito incidental, se conteste el mismo; se ofrezcan las pruebas conducentes y que las partes aleguen de su derecho. Por otro lado, no puede ser inconstitucional el citado artículo, por la circunstancia de que no consigne en todos sus términos lo estatuido en el diverso artículo 82 del referido Código de Procedimientos Civiles. Este artículo es aplicable en los incidentes promovidos en los juicios genéricamente considerados, pero que no contengan tramitación especial. Es bien conocido en derecho que las disposiciones especiales hacen inaplicables a las generales; así se desprende de lo dispuesto en el artículo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

11 del Código Civil para el Distrito Federal, y del contenido de la tesis de jurisprudencia número 89, publicada en la página 147 de la Octava Parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. En el caso concreto los incidentes a que se refiere el artículo reclamado de inconstitucional son los que se promueven dentro de los juicios sumarios de desahucio, que por sus características propias deben considerarse como procedimientos especiales, o normas de excepción, y sus disposiciones deben ser aplicadas aún en contra de lo previsto por otros artículos que se refieren a la tramitación general. Sin embargo, tales disposiciones deben observar lo que ordenan los preceptos de la Constitución General, por lo que el artículo en comento debe contener, entre otras, las garantías de audiencia y de seguridad jurídica, lo cual observa cabalmente sin que pueda decirse que por determinar un trámite que no es igual al establecido en un precepto genérico, viola los artículos 14 y 16 constitucionales”.

Por lo anterior, es claro que se debe atender en primer lugar a lo establecido en el artículo 113 de la Carta Magna, por contener los lineamientos que rigen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. De igual manera debe ser en cuanto a la comparación de la sanción económica y la multa excesiva ya que el ordenamiento 113 es el específico para la aplicación de la sanción económica y no el diverso artículo 22 que en todo caso es una norma general.

En razón de lo anterior, el argumento de multa excesiva señalado en el artículo 22 Constitucional, no resulta ser aplicable para el caso de la imposición de sanción económica previsto en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.3. Propuesta de Solución al Problema.

Como bien hemos señalado en la Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que ha sido la base para que los órganos jurisdiccionales (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como los Tribunales Colegiados de Circuito) señalen que las resoluciones en las que se impone la sanción económica fundamentada en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es inconstitucional y por consiguiente debe ser declarada nula.

La tesis hace la referencia por las que se considera inconstitucional el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos mismas que en su momento señalamos⁷¹ya que contraviene la redacción del artículo 113 Constitucional.

Es claro que es no correcto ni adecuado considerar lo que señala el artículo 55, toda vez que no permite la individualización de la sanción, ya que establece que se tendrá que sancionar siempre y por igual en dos tantos del lucro, beneficios obtenidos, daños y perjuicios causados, a todos los servidores públicos, por lo que no cumple con lo establecido por el artículo 54 de la propia ley, cuyos elementos que nos resultan indispensables para individualización de la sanción.

⁷¹ vid. supra. apartado 3.2.2 p. 154 de la obra que se lee.

Del espíritu de artículo 113 se desprende claramente que establece el principio de la individualización de la sanción, asimismo señala un parámetro en la sanción económica con un mínimo y un máximo. El mínimo se establece cuando señala que sancionara al responsable con los daños y perjuicios causados y como máximo cuando prevé que no podrá exceder de tres tantos de daños y perjuicios causados, mismo que a continuación se transcribe y enseguida el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Art. 55.- En caso de ***aplicación de sanciones económicas*** por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, ***se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados...***

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, de la simple lectura del artículo 113 establece como máximo los tres tantos de los daños y perjuicios causados, mientras que el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contravine el ordenamiento supremo, toda vez que establece de manera tajante y arbitraria que la sanción económica debe ser en dos tantos.

Esto implica que se transgrede el artículo 113, ya que en su sentido gramatical esta contrariando el espíritu Constitucional que establece en el texto in fine los parámetros mínimo y máximo, y al establecer el artículo 55 de la Ley de la Materia dos tantos sin ni siquiera tomar en consideración los parámetros constitucionales establecidos.

Por otro lado también es inconstitucional por que el hecho de que establezca el parámetro fijo de dos tantos, viola el espíritu del 113 Constitucional que establece que será hasta tres tantos como parámetro máximo, lo que implica que términos de este artículo se debe atender al parámetros mínimo y máximo, en relación con el artículo 54 que nos señala que la sanción se impondrá en atención a las circunstancias específicas del infractor, mimo que a continuación se transcribe:

Art. 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos: (---) I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella; (---) II.- Las circunstancias

socioeconómicas del servidor público; (---) III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; (---) IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; (---) V.- La antigüedad del servicio; (---) VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y (---) VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

El precepto antes citado nos permite que se cumpla la teoría de la individualización de la sanción, ya que estos elementos permiten valorizar las circunstancias específicas del infractor razón por la que consideramos que el artículo 55 de la ley Federal de Responsabilidades de los Públicos, ya que establece de manera tajante y arbitraria dos tantos, con lo que nos resulta letra muerta el artículo transcrito con anterioridad, ya que siempre se impone dos tantos fijos.

Lo anterior es así ya que consideramos que no es justo ni correcto que se sancione a todos por igual, ya que atendiendo a la teoría individual de la sanción y atento a las circunstancias específicas del infractor, no es lo mismo sancionar a un servidor público que obtiene un lucro indebido, a otro que es reincidente, que tiene una antigüedad considerable en el servicio público, y que su nivel jerárquico es mayor, se tiene que sancionar con mayor rigor en comparación con un servidor público que sus circunstancias son mas atenuantes, esto es; no es un reincidente, causó un daño y no obtuvo beneficio alguno, tiene un año en el servicio público, y su nivel es medio, no puede ser sancionado de la misma manera que el supuesto anterior.

Lógico es que no se puede medir con la misma vara a un servidor público que por su nivel jerárquico superior o por desempeño de sus funciones, su responsabilidad es mayor que con la de un servidor público inferior, en donde el servidor público de alto rango que por si mismo tiene a su cargo la protección de los intereses públicos fundamentales y cuya conducta por virtud de los intereses públicos que a su cargo tiene redundan seriamente en un mayor perjuicio del interés general que el funcionario de jerarquía inferior.

Por todo lo anterior nos adherimos a la ya citada Tesis Jurisprudencial número P.CXL/97⁷² emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que aun no constituye Jurisprudencia.

Lo anterior, ya que al ser la sanción económica fija de dos tantos como lo establece el artículo 55 de la ley Federal de Responsabilidades contraviene lo dispuesto por el artículo 113 Constitucional.

Por lo que nuestra propuesta de reforma al artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para establecerse de la siguiente manera:

"Art. 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el

⁷² vid supra, apartado 3.2.2, p. 154 de la obra que se lee.

Artículo 47, se aplicarán *hasta tres tantos* del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, *tomando en consideración las circunstancias específicas del infractor que contempla en el artículo anterior...."*

Lo que observamos en esta propuesta de reformarse, es que en acorde con lo previsto el artículo 113 constitucional atendiendo a la teoría de la individualización de la sanción, no es solo por preservar el texto constitucional, sino por que es injusto lo que previene el artículo 55 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en tratar a todos los desiguales en cuanto a circunstancia especificar del infractor como iguales.

La propuesta de reforma no es meramente técnica constitucional preservando el texto Constitucional y un fin practico, sino porque fundamentalmente existe una justificación en función de la imposición de la sanción económica dentro del procedimiento administrativo disciplinario, tratando con equidad y justicia a cada servidor público, atendiendo a las circunstancias específicas en el caso del infractor.

Ya que hemos señalado porque es inconstitucionalidad el artículo 55 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hay doctrinarios como Luis Humberto Delgadillo⁷³ que agrega que el artículo 55 de la Ley de la Materia no puede transgredir el artículo 113 Constitucional,

⁷³ vid. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. *op. cit.* p. 139.

ya que este precepto establece que la sanción económica impuesta a los servidores públicos no debe exceder tres tantos el monto de los daños, perjuicios, beneficios y lucro obtenido, siendo este el tope como máximo, lo que en el 55 de la ley de la materia solo señala que dos tantos, al no superar el tope máximo establecido por la Constitución no lo transgrede.

Lo anterior es erróneo toda vez que como hemos venido señalando, si se sanciona como establece el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en dos tantos de manera fija midiendo con la misma vara al servidor público de mayor jerarquía que tiene a su cargo intereses públicos fundamentales, que son mayormente protegidos que un servidor público de menos jerarquía.

Asimismo resulta inútil entonces el artículo 54 de la misma ley, ya que este contiene los elementos para poder valorar las circunstancias específicas de cada infractor, para imponer de manera justa la sanción económica correspondiente.

Por todo lo anterior consideramos que la propuesta de reforma se encuentra debidamente fundada y motivada, con principios de justicia y equidad jurídica.

3.3.1. Efectividad de la sanción económica

Para imponer sanciones económicas a los servidores públicos se debe observar lo señalado por el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para poder valorar y considerar el caso específico del infractor tomando en consideración las circunstancias específicas del infractor.

De lo anterior y con la respectiva reforma señalada, el servidor público infractor no podrá alegar ante las instancias correspondientes por los medios de impugnación⁷⁴ citados, como ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa a hasta en su caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación de inconstitucional sanción económica impuesta conforme el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Porque de seguir sancionado en las Contralorías Internas de cada Dependencia o Entidad Federativa conforme al artículo 55 de la Ley de la Materia, se puede impugnar esta por inconstitucional, ya que las autoridad resolutoria correspondiente declara la nulidad lisa y llana, trayendo como consecuencia que el daño y perjuicio causado a la Federación no se

⁷⁴ vid. supra. apartado 2.2.2 p. 106 de la obra que se lee.

repare, y al verse incumplido el principio de resarcimiento del daño económico se sigue perdiendo el patrimonio económico de la Nación.

Por otra parte, es evidente que el Fisco Federal tiene una capacidad económica que excede a la de cualquier individuo que preste sus servicios al gobierno, por lo que puede verse dañada en medidas muy superiores a la capacidad económica de un servidor público incumplido, pero tal circunstancia no puede liberar a alguien que resultando responsable de ese daño cuantioso, simplemente aduzca que *"carece de medios suficientes"* (pues es claro que al momento de perpetrar los hechos constitutivos de responsabilidad no atendió a su capacidad económica), independientemente de que la Nación debe recuperar el monto del daño y además castigar al infractor.

Las sanciones económicas no tienen por objeto que los sancionados contribuyan a los gastos públicos, sino que ésta tiende al resarcimiento de los daños causados a la Hacienda Pública Federal y a la sanción de una conducta ilícita atendiendo a los daños causados o a los beneficios obtenidos y no puede considerarse esta sanción como contribución en la que los servidores públicos irresponsables tengan una sanción económica por la que el Estado obtiene recursos tendientes para cumplir con su finalidad.

En otro orden de ideas, la sanción económica controvertida debe cumplir con el principio de equidad que rige la materia jurídico fiscal, el cual

se refiere exclusivamente a tratar de manera igual a los iguales y desigual a los desiguales, cumpliéndose en el tantas veces el citado artículo 113 Constitucional, y no a lo señalado en el 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que al no cumplir con este principio es Inconstitucional.

CONCLUSIONES

PRIMERA: En el servicio público, se observa que hay un gran cáncer que atañe cada día más a nuestra sociedad, por lo que las sanciones impuestas al servidor público deben ser eficaces, para evitar y prevenir las conductas infractoras no deseadas.

SEGUNDA: La sanción económica no puede ser violatoria del artículo 22 Constitucional, ya que esta no es una multa excesiva como se ha considerado por algunos Doctrinarios, toda vez que su naturaleza jurídica es distinta.

TERCERA: La multa es un sanción general, administrativa, de carácter moratorio y accesoria, cuestión particularmente distinta la que sucede en la sanción económica ya que esta es principal, aplicada únicamente a los servidores públicos como medida disciplinaria.

CUARTA: En la Actualidad la sanción económica que establece al artículo 55 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es fija y arbitraria al señalar que únicamente se sancione con dos tantos del lucro, beneficios, daños y perjuicios causados, por lo que transgrede artículo 113 Constitucional.

QUINTA: El texto del artículo 113 Constitucional establece claramente la teoría de la individualización de la sanción, atento a las circunstancias específicas del infractor, al establecer como mínimo el beneficio o lucro obtenido por el responsable y como máximo sancionar hasta con tres tantos el monto de los daños y perjuicios causados.

SEXTA: Resulta ocioso que en la actualidad las Unidades de Control Interno dentro de las Dependencias, continúen sancionando conforme al artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que se obliga a sancionar a todos por igual en dos tantos del lucro, beneficio obtenido, daños y perjuicios causados, sin poder individualizar la sanción de acuerdo con las circunstancias específicas del infractor como reestablece en el artículo 54 de la propia ley.

SEPTIMA: Dada la propia y especial naturaleza de la sanción económica y en busca del fin primordial de resarcir el daño causado al Erario Federal, es necesario que a través del Congreso de la Unión se reforme el artículo 55 de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, bajo los argumentos jurídicos establecidos en este trabajo de investigación y compartiendo el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una Tesis que irónicamente no es Jurisprudencia.

OCTAVA: En el desarrollo de este trabajo de investigación se ha logrado confirmar nuestra hipótesis planteada, sobre el análisis de la Constitucionalidad de la sanción económica establecida en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que resulta de importancia para sancionar con justicia al servidor público infractor.

NOVENA: Finalmente nos resulta necesario recomendar que en futuras investigaciones se analice la problemática notada a través de este trabajo, en cuanto a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales que establece el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, siendo que este contiene etapas procesales que no resultan adecuadas al procedimiento administrativo disciplinario, por lo que es mas recomendable la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles.

BIBLIOGRAFÍA**DOCTRINA.**

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo Primer Curso. 14ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999, 1134 pp.

ARROYO HERRERA, J. Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 3ª ed. México, Ed. Porrúa, 2000, 720 pp.

BURGOA O, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 13ª ed. México, Ed. Porrúa, 2000, 1085 pp.

BUNSTER, Álvaro. La Responsabilidad Penal de Servidores Públicos. México, Ed. Porrúa, 1984, 890 pp.

CARDENAS F., Raúl. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. México, Ed. Porrúa, 1999, 355 pp.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1983, 872 pp.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª ed, México, Ed. Porrúa, 2001, 221 pp.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 4ª ed, México, Ed. Porrúa, 2000, 506 pp.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 3ª ed. México, Ed. Porrúa, 1974, 444 pp.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México, Ed. UNAM, 1973, 266 pp.

LEON, Duguit. Tratado de Derecho Constitucional. París, Ed. Ancienne, 1976, 997 pp.

LORENZO, Benito. Las Bases del Derecho Mercantil. 2ª ed. Barcelona, Ed. Desalma, 1982, 326 pp.

MANTILLA MOLINA, Roberto L. Derecho Mercantil. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1953, 758 pp.

MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1999, 547 pp.

ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. México, Ed. Porrúa, 1999, 291 pp.

PEREZ DE LEON, Enrique. Notas de Derecho Administrativo y Derecho Administrativo, 10ª ed, México, Ed. Porrúa, 1998, 476 pp.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Teoría General del Estado. 2ª ed. México, Ed. Porrúa, 1965, 631 pp.

SANCHEZ PICHARDO, Alberto. Medios de Impugnación en Materia Administrativa, 2ª ed, México, Ed. Porrúa, 1999, 283 pp.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso, 21ª ed, México, Ed. Porrúa, 2000, 356 pp.

-----, Andrés. Derecho Administrativo Segundo Curso, 20ª ed, México, Ed. Porrúa, 1999, 12 pp.

LEGISLACION.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Trigésimo 2ª. ed. México, Ed. Delma, 1999, 147 pp

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 32ª. ed. México, Ed. Delma, 1999, 120 pp.

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 72ª ed. México, Ed. Porrúa, 1998, 337 pp.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. 2ª ed. México, Ed. Delma, 2001, 809 pp.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 32ª. ed. México, Ed. Delma, 1999, 120 pp.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. 10ª. ed. México, Ed. ISEF, 1997, 185 pp.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMINTOS PENALES. 2º ed.

México, Ed, Delma, 2001, 905 pp.

CODIGO PENAL FEDERAL. 3º ed. México, Ed, Delma, 2001, 809

pp.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. 2º. ed.

México, Ed. SISTA, 1997, 145 pp.

JURISPRUDENCIA

Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis.

IUS 2000. Jurisprudencias y Tesis Aisladas 1917-2000.

ECONOGRAFÍA

GARCÍA PELAYO, Ramón Diccionario de Lengua Española.
México, Ed. Larousse, 1992, 983 pp.

GUACGLIANONE, Horacio A. Vocablos Jurídicos. 6ª ed. Buenos
Aires, Ed. Desalma, 1979, 876 pp.

----- Diccionario
Jurídico Mexicano. Tomo I, 7ª ed. México, Ed, Porrúa, UNAM, 1994, 1976
pp.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario
Jurídico Mexicano. Tomo V, 7ª ed. México, Ed, Porrúa, UNAM, 1994, 1976
pp.

Principios de Derecho Mercantil. Traducción de la Revista Derecho
Privado, México, Ed. Nacional, 1966, 201 pp.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN