



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SANCIÓN  
ECONÓMICA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 13  
DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
ROGELIO RAMÍREZ HERNÁNDEZ**

**ASESOR: LIC. ROSA MARÍA VALENCIA GRANADOS**



**SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MÉXICO**

**2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**Le doy gracias a Dios por haberme permitido vivir una vida como la que tengo, porque a través de ella he encontrado el significado de lo bueno y lo malo, y el valor no de las cosas, sino de las personas.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme permitido ocupar un lugar dentro de sus aulas, haciendo la promesa de esforzarme para que el día de mañana la gente que me conozca pueda decir con gusto: es de la UNAM.**

**A la Facultad de Estudios Superiores “ARAGON”, por la cual a través de cada uno de sus profesores pude culminar mi formación profesional en razón de sus enseñanzas.**

**A mi Madre, a quien aún y cuando no esta físicamente con nosotros, su esencia perdura en cada recuerdo que tengo, dejándome de ella una de las mejores cosas que tengo en la vida y que me impulsan a seguir adelante: el orgullo.**

**A mi Padre, persona tan noble y tan buena que nunca se dejo abatir ante los embates de la vida, ni aún en el momento en que partió a una vida mejor, y quien me dejó la mejor herencia que pude haber tenido: el no tener miedo de la vida ni del trabajo.**

**A mi esposa, quien a sido una magnifica mujer a mi lado, haciéndome sentir en todo momento su apoyo y motivándome cada día más a buscar la superación no solo profesional, sino humana, a ella le dedico con especial particularidad el presente trabajo, mujer de relevante importancia en mi vida.**

**A mis hijos, Rogelio, José ángel y Liliana Montserrat, como ejemplo de que cuando se quiere se pueden lograr todas las cosas que uno desee y como muestra de todo el cariño que me embarga por la razón de estar siempre juntos, unidos como familia, y a quienes solo Dios sabe cuanto los amo.**

**A mis hermanos Enrique, Juan, Raúl, Roberto, Guadalupe y David, los cuales aún y cuando probablemente lo desconozcan aprendí muchas cosas de ellos.**

**A mi hermana Irma y a mi cuñado José Ignacio, personas de las cuales indudablemente en el transcurso de mi vida siempre he recibido un invaluable apoyo y ejemplo de vida.**

**A mi hermana Martha y a mi cuñado Homero, por su apoyo y cariño, sabiendo que en todo momento puedo contar con su apoyo.**

**A mis hermanos Salvador y Javier, por todo el apoyo que me han brindado en los momentos difíciles e importantes de mi vida.**

**A los Señores Salvador Estrada Galván y María Dolores Gutiérrez Hernández, quienes en todo momento me han tendido la mano para salir adelante, recordándoles que poco a poco se va lejos, tratando de cumplir lo mejor posible las promesas que un día les hice y a quienes solo me resta decir que se ha cumplido una meta más, agradeciéndoles todo el apoyo que me han brindado y por el ejemplo de personas que son.**

**A la Licenciada Rosa María Valencia Granados, por su comprensión, apoyo y tiempo que me brindo en la elaboración del presente trabajo, profesionalista de gran admiración, respeto y trayectoria para mi persona.**

**A los Señores Miguel Ángel Hernández Cedillo, Alma Silvia Hernández de Hernández, Javier Hernández Correa y Brígida Cedillo de Hernández, quienes cuando he tenido la necesidad de contar con un apoyo siempre he encontrado una mano extendida de su parte.**

**A la Licenciada Edith Muñoz Cándido, quien influyó en mi persona para creer que aun existe gente buena que puede brindar amistad y apoyo sin esperar nada a cambio.**

**A los Licenciados Irene Vázquez Vélez, Juan Junes Vilchis, Alberto Ortiz Lemus y Martha Leticia Ramírez Zamora, les agradezco hayan hecho un espacio en sus actividades para brindarme un poco de su tiempo a efecto de alcanzar el grado correspondiente.**

Ayer un sueño, hoy una meta y mañana  
una realidad, gracias Señor, Dios mío.

En un estado de derecho, como lo es el mexicano, en el que cada persona cuenta con el libre albedrío de decidir respecto del campo de acción en que va a desarrollar su vida social, dentro del cual en innumerables ocasiones se ve implicado en diversos conflictos legales y en donde invariablemente existe una parte y una contraparte, la labor de todo abogado ha sido y será la de luchar por la justicia y por el imperio de la ley.

# **ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

## **INTRODUCCIÓN.**

### **CAPÍTULO 1. Antecedentes en México del servicio público.**

1.1. Breve referencia histórica del servicio público en el derecho patrio.-----	1
2.2. El servicio público como función del Estado.-----	10
3.3. Fines y funciones del Estado.-----	36

### **CAPÍTULO 2. Generalidades, conceptos básicos.**

2.1. El servicio público. Concepto.- Naturaleza jurídica.-----	42
2.2. Servidores públicos.- Clasificación.-----	52
-Laboral.-----	53
-Por jerarquía.-----	55
-Administrativa.-----	56
2.3. Responsabilidades de los servidores públicos.-----	57
-Política.-----	57
-Civil.-----	59
-Penal.-----	62
-Administrativa.-----	63

**CAPÍTULO 3. Consideraciones sobre el Procedimiento Administrativo Disciplinario previsto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

3.1. Requisitos de procedibilidad.-----	65
-Queja.-----	65
-Denuncia.-----	66
-Revisión.-----	66
3.2. Fases del Procedimiento Administrativo Disciplinario.-----	68
-Citatorio.-----	68
-Audiencia de Ley.-----	70
-Ofrecimiento, Admisión y desahogo de pruebas.-----	72
-Cierre de instrucción.-----	73
-Resolución.-----	75
3.3. Sanciones Administrativas: -----	77
-Amonestación pública o privada.-----	78
-Suspensión de sueldos y funciones.-----	79
-Destitución.-----	81
-Sanción económica.-----	82
-Inhabilitación.-----	83

**CAPÍTULO 4. Análisis jurídico de la Sanción Económica prevista por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

4.1. Artículo 113 Constitucional. Exégesis.-----	86
4.2. Análisis del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Características.-----	89
4.3. Inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Características.-----	100

**CONCLUSIONES.**----- 104

**BIBLIOGRAFÍA.**----- 106



## INTRODUCCION

En un Estado de derecho, como lo es el mexicano, en el que los ciudadanos tienen la libertad de discernir sobre el campo de acción en que llevaran a cabo sus actividades productivas, se encuentran aquellas personas que han determinado adherirse al servicio público, teniendo la mención de servidores públicos, encontrándose por tanto sujetos a los deberes a que se encuentran obligados a observar y que están regulados en una Ley especial, en este caso en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual emana del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derivado de lo anterior, es lógico deducir que al faltar a los deberes que la legislación en comento les obliga, incurren en irregularidades que a la postre derivan en una responsabilidad y que serán necesariamente sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario previsto por el citado ordenamiento legal, el cual redundara en la imposición de una sanción administrativa por parte del juzgador, específicamente de las Áreas de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las distintas Dependencias y Entidades que conforman la Administración Pública Federal.

Cabe mencionar que etimológicamente la expresión “responsabilidad” proviene de la raíz latina “spondeo”, de la voz “responder” que significa responder, es decir estar obligado; no obstante en el cuerpo del presente trabajo se buscara hacer un acercamiento más apegado y entendible de lo que debemos entender hoy en día a dicho significado.

Ahora bien, el presente trabajo recepcional, de acuerdo al estudio que se llevará a cabo dentro del campo del derecho administrativo, persigue el propósito fundamental de respetar la prioridad que poseen las disposiciones constitucionales en el marco del derecho del Estado Mexicano, con el tema: “Análisis jurídico de la

sanción económica prevista por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”. Como es sabido, en la jerarquía de las normas adquiere prevalencia la norma fundamental, siendo que las disposiciones secundarias tendrán que ajustarse obligadamente a las regulaciones de las citadas normas de primera jerarquía. En ese contexto, y por lo que corresponde al régimen disciplinario que posee el Estado respecto de los servidores públicos, adquiere atención especial el sistema de sanciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como el procedimiento para aplicarlas, dentro del que adquiere una importancia capital el margen discrecional que posee el juzgador para aplicar sanciones administrativas, específicamente las de naturaleza económica, apartado éste en el que el constituyente permanente definió las reglas de la citada discrecionalidad con sujeción final a criterios reglados, los que deberán observarse por el juzgador al determinar la sanción correspondiente a la conducta dañina del servicio público.

Bajo ese enfoque, se desprende que el artículo 13 de la citada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al establecer la imposición de la sanción económica en la forma en que la prevé, es decir dicha sanción no podrá ser menor o igual al monto del daño, lucro o perjuicio causado, violenta los criterios reguladores del razonamiento lógico jurídico sancionador del juzgador, al impedirle que pueda establecer dicha sanción dentro de un mínimo y un máximo como lo estatuye el artículo 113 de nuestra norma fundamental; por lo que consecuentemente, el trabajo que se pretende desarrollar en líneas subsecuentes tenderá al propósito de señalar la trasgresión a este principio que observa la Ley secundaria con relación a la norma primaria y ubicar en la justa dimensión legal el criterio constitucional a que se ha hecho referencia.

Establecido lo anterior, resulta clara la necesidad de una reforma al precepto legal que nos ocupa, más aún si se parte de la idea que el servidor público, no obstante encontrarse en el cargo que desempeña en la Administración

Pública Federal, resulta ser las más de las veces un desconocedor de las diversas normas y lineamientos jurídicos respecto de los cuales debe conducirse, y que al faltar a las responsabilidades a que se encuentra sujeto a observar trae como consecuencia que se vea involucrado dentro de un procedimiento administrativo disciplinario, previsto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y del que también desconoce su desahogo y consecuencias, siendo que en la eventualidad y de que como resultado de la falta administrativa atribuida generara daños y perjuicios económicos, o bien que haya obtenido un beneficio pecuniario en perjuicio del Estado, le sea impuesta una sanción económica, misma que como se ha mencionado con antelación, de conformidad con lo previsto por el artículo 13 párrafo cuarto de la Ley que nos ocupa, necesariamente tendrá que ser de dos a tres tantos de dicho perjuicio.

De este objetivo, se derivan los siguientes propósitos con apoyo de la exégesis y el análisis:

1. Conocer quienes son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
2. Establecer las obligaciones a que se encuentran sujetos a observar los servidores públicos.
3. Conocer los requisitos de procedibilidad por los cuales los servidores públicos son sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades.
4. Realizar un análisis jurídico de la sanción económica prevista por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, acorde a lo establecido por el dispositivo 113 de nuestro ordenamiento fundamental.

Para cumplir con su cometido, este trabajo recepcional consta de cuatro capítulos:

El capítulo 1, que expone los fines y funciones del Estado, entendiendo a este como una forma de organización dentro de una colectividad, la cual resulta necesaria para satisfacer las necesidades de los individuos que lo conforman.

En el capítulo 2, se analizan y precisan conceptos fundamentales para el desarrollo del presente trabajo recepcional, como lo son: el servicio público, servidores públicos y responsabilidades de los servidores públicos.

En el capítulo 3, se realizará el estudio del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como de las sanciones administrativas que pueden imponerse a estos últimos derivado del incumplimiento de sus obligaciones.

En el capítulo 4, se efectuara un análisis jurídico de la sanción económica prevista por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para establecer la inconstitucionalidad de dicho precepto legal, según lo establecido por el artículo 113 de nuestra norma fundamental.

## **CAPÍTULO 1. Antecedentes en México del servicio público.**

Siendo el servicio público de relevante importancia en nuestro país, ya que incide directamente en la vida política, económica, social y cultural del mismo, dada la trascendencia que éste tiene en la prestación de servicios, tomando en consideración que es una función del Estado para el bienestar de la colectividad, es necesario conocer las formas de prestación de éste a partir de sus raíces hasta nuestros días como una función del propio Estado, o bien ser prestado de manera concesionada por los particulares.

### **1.1. Breve referencia histórica del servicio público en el derecho patrio.**

Desde su aparición el ser humano se ha visto obligado a organizarse con la finalidad de satisfacer sus necesidades básicas y en apoyo de su coexistencia, evolucionando en su forma de organización y creando distintas estructuras, así como diversas normas para la consecución de tal fin, dando como resultado la creación del Estado, entendiéndolo a este como un ente jurídico normativo que fija los criterios bajo los cuales los individuos habrán de conducirse como partes integrantes de la población a la cual pertenecen, elemento este esencial del propio Estado, razón por la cual el hombre se encuentra regido bajo las diferentes leyes y lineamientos que en su hábitat se encuentra obligado a observar. Con motivo de lo anterior, para conocer la historia en este caso del servicio público en México, se considera necesario realizar un breve esbozo de sus raíces y de su forma de organización a partir de la época prehispánica, pasando por la época colonial hasta llegar a la época contemporánea, tomando como inicio y claro ejemplo las culturas maya y azteca, para de esta forma tener un conocimiento más amplio del origen del servicio público en México.

Al respecto se analizará lo más relevante del tema con relación a su conducción y su importancia dentro del campo del derecho.

## **Los Mayas**

Dentro de la cultura maya el derecho mejor conocido por las transcripciones de los primeros observadores españoles es el derecho político del nuevo imperio, el cual se componía de una confederación de ciudades-estado, unida por un lenguaje y cultura comunes.

Resulta importante resaltar que en el nuevo imperio existieron cuatro ciudades principales, las cuales a saber fueron las de Tikal, Palenque, Copán y Toniná; no obstante lo anterior, las tres ciudades dominantes eran Chichen-Itzá, Uxmal y Mayapán.

Ahora bien, en el nuevo imperio, cada ciudad-estado fue gobernada por un halach uinic, también llamado ahau, caracterizado en las imágenes por un peinado extravagante, tatuajes, una nariz con un puente hacia la frente, un cráneo deformado y una joya lateral en la nariz. Cabe decir que esta dignidad pasaba casi siempre de padre a hijo mayor (en algunas ocasiones con regencia de un tío paterno si el hijo era menor de edad), es decir, el halach uinic bien puede considerarse como una figura hereditaria.

La política interior y exterior recaía en el halach uinic o ahau con apoyo de un consejo de nobles y sacerdotes, así también recaía en su persona el poder de designar a los bataboob, figura esta muy significativa, ya que dentro de sus funciones se encontraban las de administrar (lo cual muy probablemente marco el inicio de la administración pública), además de fungir como jueces con funciones militares y religiosas respecto de las aldeas encargadas a su ciudad-estado, con independencia de que en cada aldea hubiera un consejo de ancianos

que tuvieran injerencia respecto de la toma de decisiones relacionadas con la administración de justicia entre los pobladores.

La selección de los bataboob se basaba en un examen que implicaba el conocimiento de técnicas mágicas, ligadas a un “lenguaje de Zuyua”.

Los nobles formaron dos cofradías militares, con los símbolos del águila y del jaguar, en estas jugaba un papel importante el “nacom”, jefe militar elegido por tres años con la obligación de llevar a cabo una vida retirada, casta y ejemplar.

Dada la relevancia del cargo conferido, los bataboob fueron considerados como nobles, al igual que los dos o tres consejeros municipales responsables de los barrios de cada municipalidad.

Al lado de los nobles se encontraban los sacerdotes, mismos que a menudo eran provenientes de familias nobiliarias, y en algunas ocasiones con cargos hereditarios, de cuya opinión dependía el ritmo de las labores agrícolas; no obstante lo anterior, dada la figura que representaban, tanto en la agricultura como fuera de ella, estos personajes determinaban cuáles eran los días favorables y desfavorables para los diversos actos importantes de la vida. Por lo que bajo este contexto, sus conocimientos esotéricos les aseguraban un lugar dentro de la jerarquía social, más relevante incluso que el de los propios nobles.

Es de hacer notar que tanto los nobles como los sacerdotes, comerciantes y artesanos fueron sostenidos por la masa de agricultores, los cuales pagaban tributos al halach uinic.

Por debajo de la clase de los agricultores se encontraban los esclavos, producto de la guerra, de la venta de niños o bien seres que habían

nacido como tales, o que incluso habían caído en esclavitud en razón de haber incurrido en ciertos delitos.<sup>1</sup>

*Sobre el particular es de señalarse que la vida política y económica de dicha cultura, se asemejaba a una monarquía, en razón de que, como ha quedado expuesto, el gobierno de cada ciudad recaía en una sola persona, auxiliada de diversos personajes que tenían injerencia directa en la conducción de la vida económica del pueblo como en la administración de justicia entre los pobladores; lo anterior se robustece si se toma en consideración que se trataba de una confederación de ciudades-estado, en las cuales resaltaba una figura equiparable a un gobernador, apoyada por la nobleza, siendo de considerarse que su sostenimiento recaía en el tributo que pagaba la colectividad.*

## **Los Aztecas**

La organización social entre los aztecas se caracterizaba por una potestad ilimitada que se encontraba en unos cuantos, como lo eran las clases privilegiadas, entre las que se encontraban el rey, la familia real, los sacerdotes y los guerreros, que eran las clases dominantes, existiendo una sumisión absoluta de las grandes mayorías del pueblo.

El poder se concentraba en señoríos particulares a los cuales se encontraban sujetos los pueblos, y el Estado era gobernado por un jefe supremo, considerado rey de los mexicas o aztecas. Los historiadores coinciden en ponderar la autoridad de aquel soberano y el sumo respeto que le debían sus vasallos, de esta manera existía un orden regido por un personaje denominado colhuatecutli, seguido del sumo sacerdote.

---

<sup>1</sup>Vid. Margadant S., Guillermo F., Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Esfinge, México, 2005, pp. 19-20.



Los aztecas dependían ante todo de una vida mística-religiosa impresa en sus actos, pues para ellos las guerras no significaban otra cosa que una imagen, un eco de la guerra celeste; sus ceremonias religiosas llevaban un sentido mágico y se debían llevar a cabo antes de realizar los actos más significativos de su vida que impugnaba su ser individual y colectivo. En merito de lo anterior, es menester entender ese mundo de magia y cumplimiento con los dioses para que éstos fuesen propicios en toda actividad, verbigracia la guerra y la agricultura, si se quiere conocer el pensamiento y razón de la vida de los aztecas, el porque de sus instituciones, pensamiento que aún hoy en día no se logra comprender en toda su expresión.

Acotando, el pueblo mexicana o azteca se hallaba constituido en una monarquía o estado teocrático-militar, cuyo gobierno tenía ya en tiempos de la conquista visos de monarquía al estilo moderno. El monarca o rey, denominado colhuatecutli, era el eje central de su sistema. A su lado aparecía como figura prominente el cihuacóatl, gran sacerdote del culto de la diosa del mismo nombre, madre de Huitzilopochtli, quien en unión del señor de los colhuas, daba lugar a la simbólica dualidad hombre-mujer.<sup>2</sup>

Los pueblos dominadores de la meseta central, a la llegada de los españoles, aparecieron constituidos en una especie de confederación integrada por los mexicas (o aztecas), Texcoco y Tlacopan –lo que se conoce como Triple Alianza-, en la cual predominaba el reino de los primeros citados, sobra decir que esto era así en virtud de su fuerza para la guerra, en la que el techtli azteca encabezaba las batallas y las dirigía cuando intervenían los tres pueblos; cabe hacer notar que, según algunos autores, en su gobierno interno no intervenían los reyes de los demás pueblos, sino que la unión se daba específicamente para apoyarse en caso de existir guerra con otros pueblos o bien, concertar las guerras

---

<sup>2</sup> Vid. Esquivel Obregón, Toribio, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo I, p. 343, citado por el Doctor Armienta Calderón en su obra: El proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Porrúa, Cuarta edición, México 1992, p. 20.

floridas, lo que indica que contrario a lo expuesto, no había una confederación de estados propiamente dicha, sino una individualidad en su forma de gobierno.

Lo anterior se corrobora con lo manifestado por Don Alonso de Zorita, que expresa:

“La organización náhuatl corresponde a un arquetipo de derecho constitucional consuetudinario, de una federación de regiones y señoríos, supeditada a una confederación de estados independientes entre sí, pero íntimamente unidos en el ejercicio de su gobierno.”.<sup>3</sup>

Asimismo, las leyes o normas que regían la conducta de los gobernantes y los particulares entre si no estaban escritas, sino que se regían por la costumbre y el uso establecido a través de los tiempos por los jefes supremos que con anterioridad habían existido en los diversos señoríos. Dichas leyes se encontraban en la memoria de los hombres, ya sea por tradición o por las pinturas. No había súbdito que no las conociera, en gran parte porque los padres de familia no cesaban de instruir a sus hijos en ellas para evitar su trasgresión y prevenir un castigo, lo que nos lleva a conocer que se trataba de leyes no escritas.

La división territorial del Estado azteca o mexica se estableció en tres sectores, los cuales a saber eran:

1. La Ciudad de Tenochtitlán, misma que se dividía a su vez en veinte calpullis o barrios.
2. Los señoríos cercanos a la orbe, sobre las cuales la dominación azteca se ejercía con mayor severidad. Lo anterior obedecía en razón de que al ser conquistados no conservaban su propio jefe o tecuhtli, ya que para

---

<sup>3</sup> Vid. De Zorita, Alonso, Los señores de la Nueva España. Dirección General de Publicaciones, UNAM, Tercera edición, México 1993, p. 11

governarlos se les asignaba un miembro de la nobleza mexicana o azteca, cuyos señoríos eran Atzacapotzalco, Coyoacán y Xochimilco, y;

3. Todas las demás provincias que habían aceptado de buen agrado convertirse en aliados de los mexicas o aztecas, además de los tributarios en forma pacífica y voluntaria, así como aquellos que eran vencidos en guerra que estaban sujetos al yugo de la triple tributación consistente en bienes de uso personal, servicios, frutos, armas y aportación de guerreros cuando estos les fueran solicitados.<sup>4</sup>

### **Los Aztecas y su administración de la justicia.**

Baste decir que la carrera judicial se reservaba a la nobleza, de esta forma existía un periodo de aprendizaje o preparación, llamado tirocinio, durante el cual los jóvenes nobles teuctlis acudían a las audiencias en que se juzgaban los distintos casos judiciales como auxiliares de los jueces, y les servían como ejecutores de sus determinaciones.

Los juicios eran llevados a la práctica de manera oral, lo que permitía necesariamente una rapidez y celeridad en el trámite y solución de la problemática a resolver, cuestiones que incluso hoy en día se han buscado en bien de la procuración de justicia, por lo tanto no existía forma de retardar los juicios dada la ausencia de recursos.

El ejercicio de la función judicial le correspondía al Estado, que era quien cubría los emolumentos de los jueces por su desempeño, además el cargo llevaba implícito el derecho de gozar del fruto de tierras que laboraban personas

---

<sup>4</sup> Armienta Calderón, Gustavo. op. cit. p. 20.

dedicadas a este servicio, propiedades que no eran hereditarias, ya que al dejar el cargo también se perdía el derecho al goce de dicho beneficio, derecho que tomaba el sucesor en la función judicial.

Resulta importante mencionar que en la época de los aztecas ya existían tribunales especializados por razón del fuero, por ejemplo existían tribunales para los militares, para los comerciantes, y para los sacerdotes en lo relativo a la orden religiosa, quienes eran juzgados severamente; la organización teocrática-militar se traducía en una severidad en la aplicación de las sanciones y la pena de muerte se aplicaba regularmente por actos atentatorios contra la moral social y la integridad del Estado, en su conformación militar y religiosa.

Cabe aclarar que el despacho de los asuntos en los juzgados tenía lugar desde la mañana hasta el medio día, suspendiéndose las labores mientras los jueces degustaban los alimentos que de palacio les eran enviados y posteriormente seguían hasta la puesta de sol. Los jueces tenían la encomienda de administrar la justicia de manera correcta, y si no lo hacían así y la falta no era considerada como grave como sanción recibían una amonestación por parte de sus compañeros, y si reincidían se les privaba del cargo y como castigo se les trasquilaba, lo cual representaba una gran afrenta; no obstante, si era una falta importante, desde la primera vez eran destituidos por el rey; y si cometían una gran injusticia, el rey mandaba darles muerte.

Lo anteriormente expuesto, viene a ser un esbozo de lo que fue en sus inicios el servicio público, la forma de administración por parte del Estado, su división de clases sociales, dentro de las cuales tenía mayor importancia y preferencia la nobleza, además de la forma en que el propio Estado se allegaba de los recursos más indispensables para satisfacer sus necesidades, y que como ya fue citado, era necesario la creación de tribunales especializados para la impartición de justicia, dependiendo de las actividades de que se tratara.

## **El derecho hispánico en México.**

La administración de la justicia actual en México fue influenciada fuertemente por el derecho español, que a su vez fue una mezcla del derecho bizantino justiniano y de índole prerromano, así como germánico, e incluso de un derecho romano vulgar; no obstante, posterior a la conquista de la Nueva España, fueron respetadas diversas costumbres que llevaban a cabo los nativos para dirimir respecto de ciertas controversias que se presentaban, sin dejar de lado que la iglesia jugaba un papel muy importante respecto de los tributos que el pueblo debía rendir a través de la figura de los diezmos.

Cabe señalar que, previo al arribo de los españoles al territorio americano, en la península ibérica a raíz de la reconquista, florecieron diversos derecho forales, que no eran otra cosa que cartas pueblas y fueros municipales, los cuales eran producto del rey o del señor municipal, o bien de un acto autónomo del municipio no contradicho por la corona o por el señor feudal subordinado al municipio en cuestión.

Derivado de la conquista española, dos grandes corrientes se encontraron en México, amalgamándose con fuerte influencia de la más adelantada; siendo la primera una civilización neolítica y su aspecto jurídico de carácter predominantemente azteca; y en cuanto a la segunda, la civilización hispánica, fusionó en su derecho restos de postulados romanos, germánicos, así como normas canónicas, además de diversa reglamentación monárquica.<sup>5</sup>

Ahora bien, la Nueva España estuvo regida por un Virreinato, teniendo a su lado un Consejo de Indias para las cuestiones indianas, teniendo por consecuencia una forma de gobierno monárquica, y que sin embargo para la toma de decisiones de suma importancia dependía en gran parte del rey de

---

<sup>5</sup> Op. cit. Margadant S. Guillermo F., p. 37.

España, adoleciendo por tanto de tres aspectos de capital importancia, los cuales a saber eran:

- 1.- La sede de los poderes supremos no se encontraba en la Nueva España, sino en España.
- 2.- Los intereses económicos de la Nueva España quedaban supeditados a los de España.
- 3.- Para las altas funciones en las Indias existía preferencia por los peninsulares, teniendo incluso preferencia sobre los criollos.<sup>6</sup>

Las situaciones antes mencionadas influyeron en el desarrollo jurídico e incluso en el político y administrativo de México, hasta que fue proclamada su independencia en 1810, para continuar con un sistema jurídico independizado del país conquistador, en el que influyeron importantes personajes de su historia, como lo fue Don Benito Pablo Juárez García, quien dentro de la historia jurídica de nuestro país proclamo las Leyes de Reforma de 1857.

## **1.2. El servicio público como función del Estado.**

Al existir en México un estado de derecho, resulta necesario realizar un breve estudio del origen del servicio público como función del estado, encontrando en consecuencia que el mismo se encuentra regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo el mismo la función de llevar a cabo todas y cada una de las tareas que le sean encomendadas a través de las diversas leyes decretadas por el Congreso de la Unión, y para el caso que nos ocupa, lo relativo a las obligaciones del Estado están contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se encuentran todas y cada una de las atribuciones conferidas a las dependencias y entidades del Gobierno Federal, representadas e integradas por

---

<sup>6</sup> Ibidem, p. 48.

aquellas personas que han determinado prestar sus servicios a la administración pública, y que tienen la mención de ser servidores públicos, los cuales tienen la innegable obligación de cumplir con las funciones que les encomienda dicho ordenamiento legal, dentro de un marco de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, encontrándose asimismo las obligaciones mencionadas de manera específica en un ordenamiento especial denominado Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que emana del Título Cuarto de la Constitución Federal.

Por lo anterior, se estima necesario realizar una breve referencia respecto de los avances que ha tenido la normatividad en materia de responsabilidades de los servidores públicos a lo largo de la historia del servicio público en México.

### **Juicio de Residencia**

El Juicio de Residencia es considerado uno de los antecedentes históricos más importantes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, encontrando su origen en la recopilación de las Leyes de Indias, Libro V, Título XV, denominado “De las residencias y jueces que las han de tomar”, figura que nació y se aplicó en el año 1501, bajo el reinado de los reyes católicos, cuando se le expiden instrucciones precisas a Nicolás de Ovando para que efectuara residencia a su antecesor Francisco de Bobadilla, por lo que con la creación de esta institución existió la necesidad de establecer un sistema de control eficaz de la actuación de los funcionarios públicos en España.

El Juicio de Residencia tuvo como marco de aplicación los territorios conquistados por parte de la Corona Española, por razón de la necesidad de lograr un correcto funcionamiento y ejercicio de los recursos económicos de la Nueva España.

Manuel Osorio define el término en comento de la siguiente manera:

“Hasta el siglo XIX se llamaba Juicio de Residencia, en la legislación española, el que tenía por objeto indagar los cargos que resultasen contra los virreyes, capitanes, generales y gobernadores de ultramar por los actos de su administración.”<sup>7</sup>

Por lo que en este orden de ideas podemos definir a la figura que nos ocupa como *el procedimiento por virtud del cual era investigada la conducta de los funcionarios públicos de la Corona Española en los territorios conquistados, castigando en su caso su indebida actuación.*

El Juicio de Residencia fue denominado así porque el funcionario público al concluir su encargo debía permanecer obligadamente en el territorio donde lo ejerció, con el fin de que respondiera por cualquier irregularidad que se presentara con motivo del ejercicio de sus funciones, siendo considerado como un medio de control para los referidos funcionarios de la Nueva España y beneficiar de ésta manera a la colectividad en general, ya que cualquier ciudadano podía denunciar a los funcionarios, los cuales por regla general se encuentran obligados a rendir cuentas de su gestión, por lo que al respecto es posible afirmar que derivado de las Leyes de Indias la Corona Española extendió la residencia a los funcionarios que realizaban tareas administrativas y judiciales para tener un control político administrativo sobre el funcionario público.

Es de señalarse que el Consejo de Indias era el Órgano de Control encargado de nombrar a los Jueces de Residencia a través de su Presidente, ya que dichos Jueces eran los encargados de vigilar la actuación de los funcionarios públicos españoles.

---

<sup>7</sup> Osorio, Mario, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Tomo I, Heliasta, Argentina 1982, p. 392.



El Juicio de Residencia en las Indias consistía en la revisión que se efectuaba a las actuaciones de un funcionario público cuando éste finalizaba su gestión en el cargo encomendado, por ello siempre se iniciaba de oficio, sin tomar en consideración las demandas públicas que pudieran formular aquellas personas que se considerasen agraviadas por las actuaciones de los mencionados funcionarios.

Es de mencionarse que el Juicio de Residencia se dividía en dos partes, la primera en un minucioso y complejo procedimiento, esta primera parte era secreta, el Juez de oficio averiguaba todo lo que pudiera acerca de la labor del funcionario para determinar si existía alguna irregularidad de la cual el funcionario fuera responsable; la segunda parte consistía en recibir las demandas interpuestas por las personas que se consideraran agraviadas por la actuación deshonesto de este funcionario, etapa a la cual bien podría señalársele como pública.

En mérito de lo anterior, una vez que el Juez recibía la demanda o bien investigaba de oficio la conducta dañina de un funcionario mandaba publicar los edictos de residencia en las ciudades más importantes, a fin de que se diera a conocer el procedimiento en cuestión, y se invitaba a los ciudadanos en general a formular los agravios en contra del residenciado, es decir cualquier particular podía denunciarlo aún y cuando no hubiere sido perjudicado concretamente, a lo que se le llamo "principio de publicidad".

En consecuencia, se puede afirmar que el Juez nombrado por el Consejo de Indias completaba su control con el Juicio de Residencia al que quedaron sometidos todos los funcionarios públicos coloniales, desde los virreyes hasta los oficiales reales, por lo que este procedimiento significaba un freno para impedir la actuación irregular de los malos funcionarios. Así pues, esta figura española era sumamente rigorista, toda vez que el Juez residenciado podía valerse de cualquier medio de prueba fehaciente, tales como informes de

dependencias oficiales, revisión de documentación pública o privada, etc.; sin embargo la prueba de mayor realce era la testimonial, misma que representaba un serio peligro para los residenciados en razón de la constante falsedad con que se conducían los testigos, lo que invariablemente deformaba la verdad conocida de la que se buscaba.

Una vez presentados los cargos y desahogadas las pruebas era emitida la sentencia, cuyos efectos podían ser en dos sentidos: absolutorio o condenatorio. Si el residenciado resultaba ser inocente, era declarado como buen funcionario por parte del Juez, destacando su desinterés para lucrar o sacar ventaja de su encargo. Asimismo, se reconocía su rectitud y se hacía acreedor a ocupar cargos de mayor jerarquía; por el contrario, si resultaba ser culpable era rigurosamente castigado con inhabilitación temporal o perpetua, destierro, multas elevadas, confiscación de bienes y prisión. Había una etapa de apelación, en la cual el Juez no debía ejecutar la sentencia cuando el residenciado apelaba en tiempo y forma su recurso, el cual podía ser conocido según el caso, ya sea a través del Consejo de Indias o ante la audiencia respectiva como órgano de segunda instancia. Cuando los funcionarios eran designados por la corona española, los recursos se tramitaban ante el Consejo de Indias y en los demás casos conocía de la audiencia respectiva, teniendo como efecto del resultado de la apelación la confirmación o negación de la sentencia emitida por el Juez.

Durante el Juicio de Residencia se contemplaba la recusación a los Jueces de Residencia<sup>8</sup>, esto era el no querer admitir o aceptar una cosa, o señalar a una persona de carencia de actitud o de imparcialidad, o bien poner en tacha legítima a un funcionario público para que no actuara en un procedimiento.

En este sentido, otra de las finalidades del citado procedimiento era el de tratar que las ordenes y disposiciones de las autoridades españolas fueran cumplidas en estricto término por los funcionarios radicados en la Nueva España,

---

<sup>8</sup> Vid. Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Porrúa, México 1990.

para el efecto de que en el ejercicio de sus atribuciones lo hicieran con honestidad y eficiencia, todo ello para evitar la corrupción y arbitrariedad de los mismos.

Ahora bien, el hecho de residenciar a un funcionario público de la corona española servía para depurar y localizar donde se encontraba el daño y quien era el responsable de el, además de que tenía la obligación de responder por sus actos durante el tiempo en que estuviera en el ejercicio de su cargo, en otras palabras, era el exigir responsabilidad o cuentas del cargo o comisión encomendados.

De lo anterior desprendemos que el Juicio de Residencia no significaba de modo alguno un procedimiento lesivo de la autoridad ni de la persona del funcionario, sino que funcionaba como un acto jurídico-político de la responsabilidad de la función. Al mismo tiempo, significaba un inteligente equilibrio entre la función pública y el resultado colectivo de esa tarea, atento a un mecanismo apto para lograr el fin perseguido por el estado que era un mejor servicio político y administrativo, cuyo beneficiario era la propia comunidad.<sup>9</sup>

Finalmente, se considera que esta figura española se caracterizaba por haber sido ejercida con mano de hierro, pero su justificación la encontramos en el principio lógico de que en los órganos del Estado se concibe perfectamente que sean los superiores jerárquicos quienes exijan responsabilidad a los inferiores, por lo tanto, era una forma de control política y administrativa; fue política porque el Rey a través de sus órgano de control vigilaba la actuación de sus inferiores, y administrativa en virtud de que su finalidad estaba orientada a que los recursos económicos de los territorios conquistados se utilizaran correctamente y evitar así los malos manejos.

Por otra parte, con el nacimiento del “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, conocida como Constitución de Apatzingan del

---

<sup>9</sup>Vid. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVI, Jac-Lega, Libreros, Argentina 1969, p. 351.

22 de octubre de 1814, se contempló la responsabilidad de los funcionarios públicos, en su capítulo XVII denominado “Del Tribunal de Residencia” y el XIX “De las Funciones del Tribunal de Residencia”, los cuales regulaban el Juicio de Residencia como medio de control de los actos de los funcionarios públicos.

En el se establece que permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo en tres órganos que serán el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de justicia.

El Tribunal de Residencia se encontraba integrado por siete Jueces que eran elegidos por el Supremo Congreso de entre los individuos que habían sido elegidos con anterioridad por cada provincia cuyo nombramiento lo hacían las juntas provinciales; el mismo Tribunal elegía de entre sus individuos a un Presidente que sería igual a todos en autoridad, mismo que nombraría a un fiscal que tendría la única función de formalizar las acusaciones que se promovieran de oficio por el propio Tribunal; y por último el Supremo Congreso nombraba al Secretario correspondiente lo que hacía por suerte de entre tres individuos.

El Tribunal de Residencia tenía las funciones de conocer previamente de las causas pertenecientes a los individuos del Congreso, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia.

En el término de un mes, después de elegido el Tribunal, eran admitidas las acusaciones a que había lugar contra los funcionarios, estos juicios de residencia debían concluirse dentro de los próximos tres meses, prorrogándose por un mes más, y si no se concluían en dicho término eran absueltos los acusados. Además el mismo Tribunal de Residencia conocía de las causas que se promovían contra los sujetos de las supremas corporaciones por herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

En las causas que se mencionaron con anterioridad, se hacían las acusaciones ante el Supremo Congreso o este mismo las promovía de oficio y

declaraba si había o no lugar a la formación de la causa, y declarada esta mandaba suspender al acusado remitiendo el expediente el Tribunal de Residencia, quien previo a esta declaración, formaría la causa substanciándola y emitiendo la sentencia respectiva con arreglo a las leyes. Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia se remitían al Supremo Gobierno para que las publicara y ejecutara por medio del Jefe o Tribunal a quien correspondiera, para el efecto de que los gobernados se percataran de que se había hecho justicia, toda vez que se castigaba públicamente al funcionario en forma infamante por haber incurrido en alguna conducta prohibida y sancionada por la ley.

### **Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación del 3 de noviembre de 1870.**

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, es el antecedente histórico más importante del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, ya que se considera como el primer ordenamiento mexicano que establece un título exclusivamente referido a las responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, denominado “De las responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, en el cual hace alusión de los servidores públicos que pueden ser sujetos del procedimiento administrativo disciplinario, así como a las autoridades competentes para conocer de dicho procedimiento y el término que tenían estas últimas para iniciar el procedimiento administrativo en comento, lo anterior normado por los artículos 103 al 108 de la mencionada Constitución.<sup>10</sup>

El contenido de estas disposiciones constitucionales fue reglamentado a través de la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, publicada el día 3 del mes de noviembre

---

<sup>10</sup>Vid. Tena Ramírez, F., Leyes Fundamentales de México 1808-1985, Porrúa, México 1978, pág. 624.

del año 1870 por el señor Presidente de la República, Don Benito Pablo Juárez García.<sup>11</sup>

Esta fue la primera ley que en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos se expidió en nuestro país obedeciendo a una necesidad política.

Dicha Ley, entre otras disposiciones, estableció los mecanismos para calificar los delitos, las faltas y las omisiones oficiales y determinó como sujetos de responsabilidad a los Diputados, integrantes de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Despacho, así como a los Gobernadores de los Estados, en tratándose de violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales; incluyendo además al Presidente de la República, para el caso de que durante el tiempo de su encargo cometiera el delito de traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Para tal efecto, conforme a la disposición constitucional, dicha Ley desarrollo el procedimiento a seguir a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso integrado solo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como Jurado de Acusación, y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia. No obstante, a partir de 1875 en que se volvió sistema bicamaral, el Jurado de Sentencia se integró por la Cámara de Senadores, y la votación exigida era por mayoría absoluta de votos.

Esta Ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, bajo el mismo procedimiento, y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado, denominado de acusación, determinaba la culpabilidad o no, por lo que solo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena correspondiente por la culpabilidad ya declarada.

---

<sup>11</sup> Diario Oficial del 3 de noviembre de 1870.

Sin embargo, este procedimiento apenas consideró la cuestión procedimental y en trámites generales careció de una estructura operativa que permitiera llevarla a la práctica.

La Ley que nos ocupa fue sucedida por el Decreto del 5 de junio de 1896, el cual constituyó una Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal.

### **Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal del 6 de junio de 1896.**

Durante el gobierno del General Porfirio Díaz, encontrándose vigente aún la Constitución Federal de 1857, se expidió el 6 de junio de 1896 la “Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución”, compuesta por 64 artículos, en los cuales se determinaba a quienes debía reputarse como altos funcionarios, haciéndolos responsables de los delitos comunes y de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran en el desempeño de su encargo, y se garantizaba cierta estabilidad política al determinar que los integrantes del Poder Legislativo gozaran de fuero a partir del día de su elección.

Por otra parte, se establecía que el Presidente de la República sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, y los Gobernadores, por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

Reglamentó también los procedimientos a seguir en los casos de delitos del orden común, y los llamados oficiales. Asimismo, determinó el mecanismo para que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la declaración de inmunidad, para suspender la substanciación de un juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de

que no había lugar a proceder, dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada “Declaración de incompetencia”, que se emitía cuando el delito o falta se hubiese cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozaba del fuero; es decir, aunque el funcionario tuviese fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior a su encargo, podía procesársele por aquellos hechos sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.<sup>12</sup>

Asimismo, estructuro el juicio político por delitos, faltas u omisiones oficiales, determinando que la Cámara de Diputados se erigiese como Jurado de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

En esta Ley no se hace referencia a cuales son los delitos oficiales y ello se debe a que la definición de tales delitos estaba contenida en el Código Penal de 1872.

De lo anterior, se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encausado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativas y civiles tuvieran posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

### **La Constitución de 1917.**

A partir del 1º de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política, vigente hasta la fecha, que en el texto original de su Título Cuarto

---

<sup>12</sup> Crf. Delgadillo Gutiérrez, L. H., El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, Cuarta edición, México 1998, p. 45.



estableció las bases “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, sin incluir a los demás empleados de la Federación.

En el artículo 108 se dispuso que:

“Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo.”.

“Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.”.

“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.”.

De las disposiciones que vinieron a integrar el texto original del Título Cuarto de referencia, de los artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y solo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual dejó al legislador ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los “altos funcionarios”, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento para juicio político.

Debe señalarse que fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la federación.

**Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados del 30 de diciembre de 1939.**

En los términos del quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir una Ley de Responsabilidades de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales, en virtud de que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando se cumple con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta Ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por los altos funcionarios.

En términos generales en su artículo primero dispuso la existencia de las responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal y Territorios Federales respecto de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados, de acuerdo a lo que establecía la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y

Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios del Estado, señalando como sujetos de la Ley a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales, denominando altos funcionarios a los que a continuación se enuncian:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales.

Asimismo, contempló que el Presidente de la República solo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

En esta Ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo estas por exclusión, ya que plasmaba que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Aunque no definía los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios:

1. El ataque a las instituciones democráticas.
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
3. El ataque a la libertad de sufragio.
4. La usurpación de atribuciones.
5. La violación de garantías individuales.

6. Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
7. Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

A los Gobernadores y Diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

Ahora bien, como sanciones por la comisión de las faltas antes enumeradas se establecieron:

1. Destitución del cargo o del honor en que se encuentre investido;
2. Inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales, en setenta y dos fracciones se enumeran en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos y, en once fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde la destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años.

Con relación a las faltas, también las estableció por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las leyes y reglamentos respectivos determinaran las sanciones aplicables.

Esta Ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el Jurado Popular; uno

respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Referente a los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios, estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como Jurado de Sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debía erigirse en Gran Jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En caso de resolver que había lugar a proceder contra el alto funcionario, este quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, y la Secretaría de la propia Cámara debía liberar oficio al Juez o al Tribunal, a fin de que se suspendiera la sustanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía instrumentar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado y su defensor, el Juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación (y del Distrito Federal y Territorios Federales) para que dictara sentencia.

En cuanto a la remoción de los Funcionarios Judiciales, Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Jueces del Orden Común, el Presidente de la República pedía a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. La Cámara debía resolver en conciencia, y si se consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Como se puede apreciar este ordenamiento no trajo consigo avances relevantes en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que habían existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía concentrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto Constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

**Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de diciembre de 1979.**

El 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de las Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, que en su artículo segundo transitorio derogó la “Ley Cárdenas”.

Este nuevo ordenamiento continuó con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la Ley anterior, el aspecto disciplinario a las Leyes y Reglamentos.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo primero en los siguientes términos:

“Los funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos

comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su cargo o con motivo del mismo, en los términos de ley”.

De lo transcrito encontramos que se establecen tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales el primero tiene una naturaleza penal, y respecto del segundo llamado “delito oficial”, se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor, tal y como lo expresa en su artículo tercero:

“Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo que redunden en perjuicio del interés público y del buen despacho.”

Dichos delitos oficiales fueron determinados de manera semejante a lo que estipulaba la Ley Cárdenas, no obstante, del contenido de la Ley se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados “Altos Funcionarios”, ya que en este caso es aplicable el Juicio Político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado erigido en Gran Jurado.

Lo antes descrito nos coloca ante el procedimiento especial, actualmente denominado “Juicio por Responsabilidad Política”, el cual difiere en todas sus fases del procedimiento eminentemente penal; ya que en el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectará los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial, estructurado en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante el Juez Penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante el Jurado Popular

denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido, ya que tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 16 y 21, cuales serían las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el ejercicio de sus funciones siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

En términos del artículo 4 se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señalo la sanción como amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieron las Leyes y Reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la Ley anterior, solo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

En atención a todo ello, se puede dilucidar que la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecer la responsabilidad administrativa, a pesar de que la han identificado como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivado de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.



Aconteciendo que el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras Leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley sobre el Servicio y Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una confusión en el aspecto laboral y en el administrativo de la sanción disciplinaria.

### **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982.**

El 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 30 de diciembre de 1982, que en su artículo PRIMERO TRANSITORIO abrogó la “Ley López Portillo”.

Este nuevo ordenamiento tuvo como finalidad de acuerdo a su exposición de motivos, controlar las responsabilidades del servidor público, que generan la ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, lo cual por consiguiente erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia. En atención a que las anteriores leyes no consagraban realmente obligaciones que pudieran ser exigibles a los servidores públicos, ya sea por impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas, en atención a ello es que con esta nueva Ley se dio un avance significativo, aunque con algunas deficiencias, es necesario resaltar que en sus articulados vino a definir las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Esta Ley se compone de cuatro modalidades de responsabilidad, la penal y la civil que se sujetarán a las leyes relativas a cada materia, la política y la

administrativa, estas últimas de manera amplia, pretendiendo salvar las lagunas con que contaba la “Ley López Portillo” al respecto.

La responsabilidad penal respondió al principio de que todos los ciudadanos son responsables ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales, ya que esta Ley señala que los servidores públicos que cometan algún delito podrán ser acusados por el Juez ordinario con sujeción a la Ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisitos, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

En lo tocante a la responsabilidad civil, aún se sigue remitiendo esta Ley a lo que dispone la legislación común en la materia, quizás siendo necesario llevar a cabo un análisis profundo al respecto, que por el momento no tiene relación con el presente trabajo de investigación.

Respecto a la responsabilidad política, determina las conductas que por afectar los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad política y se imponen sanciones de esa naturaleza, ya que los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder político, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Ministros, Magistrados y Jueces del Tribunal Federal de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Estos últimos por violaciones a la Constitución, a las Leyes Federales y por el manejo de fondos y recursos federales.

Las responsabilidades políticas que se sancionan con destitución e inhabilitación, se sujetan a un procedimiento que se arregla con sujeción a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza que es material jurisdiccional. Asimismo, se aseguran los principios procesales de imparcialidad y audiencia.

Conforme a la tradición de equilibrio de los poderes, en especial el poder legislativo, el Juicio Político es desenvuelto bicamaramente, de manera que la Cámara de Diputados erigida en Jurado de acusación, instruye el procedimiento y sostiene la causa ante el Senado, erigido en Jurado de Sentencia, para que este resuelva en definitiva.<sup>13</sup>

Se incorporan conductas que pueden redundar en perjuicio a los intereses públicos y del buen despacho, añadiéndose una conducta que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa, como lo son las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

En lo concerniente a la responsabilidad administrativa se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afectan los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública, el procedimiento administrativo que contempla esta ley en autónomo del político y del penal, como lo establece el artículo 109 Constitucional, ofreciendo al inculpado las garantías que prevén los artículos 14 y 16 Constitucionales, y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, ya que se trata de una facultad única de imponerse por un juez penal.

---

<sup>13</sup> Vid. Carpizo, Jorge, ET AL., Derecho Constitucional, Antologías para la Actualización de los Profesores de Educación Media Superior, Porrúa, México 1987, pp. 206-208.

Esta legislación en su espíritu crea una vía mas expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas las cuales, según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal, cuestión que sus antecesoras no pudieron llevar a cabo. Las responsabilidades subsecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías (penal o administrativamente), pero siempre respetando el principio de que no se deberá de castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza. Esta Ley establece en el artículo 47 en sus diversas fracciones catalogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público. Determinando que la vigilancia estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los Órganos de Control de las Dependencias y Entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración pública con una pretensión de ser eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de la Función Pública, fue un gran paso para tener una autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias, pudiendo ser la destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de dos veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años. Estableciendo que cada dependencia deberá implementar órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a su cargo.

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales: los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad, además la ley contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevé la ampliación de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios.

Esta ley también regula la declaración de procedencia, en el cual se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos, para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para poder proceder penalmente en su contra con arreglo a la disposición penal.

Conserva el carácter unicamaral del procedimiento de referencia, a fin de que sea expedito, ya que no tiene naturaleza jurisdiccional, pues no resuelve el fondo en la cuestión planteada, sin prejuzgar, únicamente remueve un obstáculo para que los servidores públicos que cuenten con fuero sean juzgados; se trata de un requisito de procedibilidad, en caso de que las autoridades comunes lo absuelvan podrá el servidor público reasumir sus funciones.

Debe destacarse, además, que en tanto el servidor público no haya sido despojado del fuero, no correrá la prescripción, ya que por tal motivo la autoridad se encuentra impedida para actuar con arreglo a la ley, y de esta manera pueda hacerse justicia como si fuere un infractor cualquiera, buscando que el fuero temporal no se convierta en inmunidad por los delitos que puedan cometer los servidores públicos, y en consecuencia burlar la ley.

Por otra parte, se establece la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial anualmente para que la autoridad competente pueda, durante el encargo del servidor público, hacer las verificaciones pertinentes,

siendo llevado el registro de declaraciones por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de la Función Pública.

Por último esta Ley recoge la preocupación de reglamentar una práctica muy arraigada que promueve la corrupción, por eso prohíbe que los servidores públicos reciban dádivas u obsequios de personas vinculadas con las facultades de que están investidos por un monto mayor a diez veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, equiparando esta figura al cohecho.<sup>14</sup>

### **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo de 2002.**

Este ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002, tiene como finalidad la prevención de actos ilícitos, la regulación del incumplimiento en el servicio público y el combate a la impunidad, aumentando así la capacidad de las autoridades para actuar en el incumplimiento de los servidores públicos y busca eficientar la gestión gubernamental.

El dictamen aprobado distingue entre otras responsabilidades administrativas y políticas, ahora reguladas por distintos ordenamientos legales, de la siguiente manera: las administrativas serán previstas por esta Ley; las políticas y el procedimiento de enjuiciamiento penal de servidores públicos que gozan de protección constitucional se prevén en la Ley Federal de Juicio Político y de Declaración de Procedencia.

Identifica autoridades competentes para aplicar la Ley, siendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales de Trabajo y

---

<sup>14</sup> Vid. Lanz Cárdenas, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, FCE, Segunda edición, México 1993, pp. 514-524.

Agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México, así mismo se establece que los titulares de las dependencias y Entidades podrán ejecutar la suspensión y destitución de servidores públicos y la Tesorería de la Federación ejecutara las sanciones económicas, derivado del crédito fiscal constituido por la imposición de éstas últimas.

Esta Ley consolida a las autoridades de los Órganos Internos de Control para sancionar a los servidores públicos en los casos de incumplimiento a sus obligaciones, por lo que los Contralores Internos y los Titulares de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de los mencionados Órganos Internos de Control podrán tramitar, sustanciar y resolver el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades, asimismo la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control podrán imponer amonestaciones y sanciones económicas, suspender, destituir e inhabilitar a servidores públicos sujetos a dicho procedimiento.

Un aspecto muy relevante de la Ley que nos ocupa es que aumenta los plazos de prescripción, a fin de evitar que los actos irregulares cometidos por los servidores públicos queden impunes, por lo que la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control contarán con tres años para imponer las sanciones a que haya lugar derivado del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, contados a partir del momento en que incurran en falta a sus obligaciones o bien a partir del momento en que cese la conducta irregular cometida, si fuera de carácter continuo, así como si se tratara de infracciones graves la prescripción será de cinco años. En los casos de que los particulares soliciten indemnización de daños o perjuicios contarán con dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Por otra parte, se incorpora el embargo precautorio, para garantizar el cobro de las sanciones económicas ante riesgos de desaparición de los presuntos responsables o dilapidación de sus bienes, el embargo será definitivo una vez impuesta la sanción económica; en el caso de que no exista responsabilidad que sancionar, la Secretaría de la Función Pública hará pública esta constancia y la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirá en el goce de sus derechos y le serán cubiertas las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se encuentre suspendido.

Otro punto relevante que se presenta en esta nueva Ley, es que otorga el carácter de público al registro de servidores públicos sancionados y a la declaración de situación patrimonial, previa autorización del interesado.

Faculta al Titular de la Secretaría de la Función Pública o a los Subsecretarios de la misma para solicitar información bancaria de servidores públicos a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con el fin de dar seguimiento a su situación patrimonial, pudiendo investigar, verificar y auditar en esta materia.

### **1.3. Fines y funciones del Estado.**

Para que el Estado lleve a cabo el cometido de sus funciones, invariablemente debe fijarse sus fines, claro esta en procuración de la satisfacción de las necesidades de los gobernados, es decir de un fin general el cual debe ser conocido como bien común; sin embargo, tal fin primordial no podría llevarse a cabo sino a través de la consecución de diversos fines y así mismo para llegar a estos el Estado debe realizar diversas funciones, mismas de las cuales a continuación se efectuara un breve esbozo de cada una de ellas.



### **Fines del Estado.**

El Estado lleva cabo diversas actividades que en su conjunto tienen como fin el bien común, así pues, no podríamos hablar de fines superiores o intermedios, sino que estos últimos encuadran dentro de un solo fin, por lo tanto dentro del mencionado fin común lo que el Estado realiza es *“establecer la justicia, asegurar la tranquilidad, afirmar la independencia de la patria respecto del exterior, mantener la tranquilidad y el orden en el interior, proteger la libertad y el derecho de los súbditos y proveer el bien común de los mismos.”*

Con motivo de lo anterior, para que el Estado lleve a cabo sus funciones es necesario cubra la satisfacción de una serie de necesidades para llevar a cabo su cometido, correspondiéndole en consecuencia instrumentar los medios para alcanzar la satisfacción de ese fin primordial, lo cual únicamente conseguirá haciendo uso de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

### **Funciones del Estado.**

Como se mencionó con anterioridad, para que el Estado pueda alcanzar los fines propuestos, es necesario que lleve a cabo las funciones que le corresponden a efecto de lograr un gobierno óptimo, tales funciones a saber son: la legislativa, la judicial y la administrativa, de las cuales a continuación se hará una breve referencia de lo correspondiente a cada una de ellas, con independencia de que en razón de sus actividades sus funciones estén íntimamente ligadas entre si.

#### **Función legislativa.**

Desde el punto de vista material, la función legislativa es la actividad del Estado que tiene por objeto la creación de normas de carácter general,

imperativas y coercibles, cuya expresión más clara es la ley. Su generalidad radica en el hecho de que su aplicación incluye a todas las personas durante su vigencia; su imperatividad redundante en la necesidad del sometimiento de las personas que queden en el supuesto que la ley prevé; y, por último, la coercibilidad estriba en la posibilidad de su aplicación aún en contra de la voluntad de sus destinatarios.

Desde el punto de vista formal, se ha identificado a la función legislativa tomando en consideración el órgano que la realiza, con independencia de la materia o del contenido; por lo tanto, todo acto que emane del poder legislativo, será la expresión de una función legislativa; lo anterior en virtud de que, atendiendo al principio de la “autoridad formal de la ley” solo el poder legislativo puede crear leyes, o bien derogarlas o modificarlas a través de un proceso legislativo, acorde a lo establecido por el artículo 72 inciso f) de nuestro máximo ordenamiento legal, el cual establece lo siguiente:

Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones;

...

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observaran los mismos trámites establecidos para su formación.

Resumiendo, para que un ordenamiento pueda ser considerado ley, desde el punto de vista formal y material, debe ser de carácter general, imperativo y coercible, además de ser creado por el poder legislativo.

### **Función jurisdiccional.**

Desde el punto de vista material “la jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos”, de lo que se infiere que dicha función presupone una contradicción de intereses o situación de duda que con la aplicación del derecho puede ser resuelta.

Dicha función judicial se aplica ante la incertidumbre o conflicto de intereses que el Estado debe resolver a través de sus Tribunales especializados, a fin de procurar la seguridad jurídica de sus habitantes y evitar de esta manera se vulnere lo previsto en el numeral 17 de nuestra norma fundamental.

Acotando, la función jurisdiccional del Estado tiene como fin procurar el respeto de la norma creada por el poder legislativo.

Desde el punto formal, la función jurisdiccional, acorde a lo previsto por el artículo 94 de nuestra Constitución Federal, únicamente es realizada por los órganos judiciales que en dicho dispositivo legal se establece, los cuales a saber son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, el Tribunal Federal Electoral y los Juzgados de Distrito.

Concluyendo, la función jurisdiccional supone la existencia de una situación de duda o conflicto de derechos, con la presencia de dos pretensiones opuestas, y se manifiesta a través de una resolución, generalmente una sentencia, con el fin de mantener el orden jurídico y dar estabilidad a situaciones jurídicas en que se ubiquen los gobernados.

### **Función administrativa.**

La función administrativa es la actividad que realiza el Estado diferente a las funciones legislativa y judicial, y se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal para que realice sus fines, lo que produce situaciones jurídicas individuales, por lo tanto la actividad administrativa consiste en la ejecución de la ley.

La función administrativa se hace diferente de la legislativa y la jurisdiccional porque contiene cuatro características que son: la concreción, la inmediatez, la continuidad y la espontaneidad.

Así pues, la función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo al mandato legal, lo que produce transformaciones jurídicas concretas.

La función administrativa, desde el punto de vista material, también es realizada por el poder legislativo y el poder judicial al elaborar y ejecutar sus presupuestos y al nombrar a los servidores públicos de los diferentes órganos de su administración.

Desde el punto de vista formal, la función administrativa es toda la actuación que realice el poder ejecutivo, con independencia de que la naturaleza de los actos que manifieste tengan carácter legislativo o judicial.

*En conclusión, con independencia de las funciones que a cada uno de los tres poderes les atañe, cada uno realiza actos característicos de los dos restantes, sin que ello cambie la naturaleza esencial de su función, verbigracia cada uno de ellos lleva a cabo las funciones que les son inherentes a sus actividades, sin que esto quiera decir que no lleven a cabo actividades propias de los demás, es decir, el legislativo crea leyes, no obstante también realiza*

*actividades administrativas, como aplicar su presupuesto y designar a sus propios servidores públicos; el administrativo aún y cuando es el encargado de ejecutar leyes durante su vigencia, también legisla sobre su propio estatuto orgánico, amén de lo antes mencionado con respecto al personal de apoyo; y el judicial no solo dirime las controversias que se le presenten, aplicando la ley en procuración de la justicia, sino que también le atañen las actividades ya citadas.*

## **CAPÍTULO 2. Generalidades, conceptos básicos.**

Dada la importancia que tiene la figura del servicio público en la vida política, económica, social y cultural en los Estados, es necesario conocer sus antecedentes como la forma de prestación del mismo para de esta forma tener una visión más objetiva respecto de su otorgamiento, así como de las personas jurídicas que lo prestan y de las responsabilidades en que incurren ante su incumplimiento, sin pasar por alto que dicho servicio público inclusive puede ser prestado de manera concesionada por los particulares.

### **2.1. El Servicio Público. Concepto.- Naturaleza jurídica.**

#### **El servicio público.**

Los antecedentes del término de servicio público se encuentran en el Tribunal de Conflictos de Francia con fecha 8 de febrero de 1873, en el que inició la adopción de un nuevo criterio: el de servicio público, en razón de justificar la necesidad de las reglas del derecho administrativo, lo anterior para fijar los límites de aplicación de este y para determinar la competencia de los Tribunales administrativos en aquel país.<sup>15</sup>

La anterior concepción se resume en dos ideas fundamentales, las cuales a saber son:

“1. La división de competencias entre la jurisdicción administrativa y la judicial y por consecuencia la aplicación respectiva del derecho administrativo y del derecho privado reposa en la distinción entre los servicios públicos y las actividades administrativas no erigidas en servicios públicos.

---

<sup>15</sup> Vid. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, Décima tercera edición, México 1958, pp. 13-15

2. En la gestión del servicio público, la administración puede colocarse voluntariamente en las condiciones del derecho privado utilizando los actos jurídicos del derecho privado, y cuando así sucede, este aspecto del servicio público pertenece al derecho privado y a la competencia de los Tribunales Judiciales.”

De la anterior transcripción se desprende que la jurisdicción administrativa versa respecto de aquellas situaciones de derecho público en las que el Estado actúa como ente soberano en la prestación de servicios públicos no concesionados y las propias actividades administrativas que bajo su investidura lleva a cabo como más adelante lo veremos; a mayor abundamiento, el Estado puede colocarse en el mismo plano que los particulares para la celebración de aquellos contratos que considere convenientes respecto del otorgamiento o prestación de los servicios públicos no prestados por el primero de los citados y sujetarse por tanto a las normas que establece el derecho privado y consecuentemente establecer si nos encontramos ante una situación que deberá dirimir un Tribunal Administrativo o bien un Tribunal Judicial.

En el mismo orden de ideas, de acuerdo a la exposición que realiza Don Carlos García de Oviedo, los servicios públicos se clasifican de la siguiente manera:

“a) Por razón de su importancia: en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicios de defensa nacional, policía, justicia, etc.).

b) Necesarios y voluntarios, según que las Entidades públicas estén obligadas o no a tenerlos.

c) Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos.

d) Por razón de su competencia, los cuales se dividen en exclusivos y concurrentes.

e) Por la persona administrativa de quien dependen, los cuales y de acuerdo con nuestro marco jurídico se dividen en federales, estatales y municipales.

f) Aquellos que por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales.

g) Por su forma de aprovechamiento.

h) Por las maneras en que se satisfacen las necesidades colectivas los servicios públicos pueden ser directos e indirectos.

i) Por su composición, los cuales pueden ser simples cuando únicamente son servicios públicos, y mixtos cuando son servicios públicos montados según normas de derecho privado.<sup>16</sup>

No obstante lo anterior, para el Maestro Andrés Serra Rojas los servicios públicos pueden clasificarse en cuatro grandes categorías:<sup>17</sup>

a) Servicios públicos federales, en los que su naturaleza se determina por las facultades que nuestra Constitución Federal otorga a sus órganos respectivos, bajo esas condiciones tiene a su cargo servicios públicos exclusivos, como son: correos, telégrafos, Banco Único de Emisión, en materia de petróleo, energía eléctrica, etc.; concurrentes con los particulares, como los servicios de radiodifusión, teléfonos, televisión, comunicaciones y transportes, etc.

Los servicios públicos antes mencionados la federación es la encargada de organizarlos, puede atenderlos directamente, o bien concesionarlos al sector privado, salvo aquellos que sean considerados como de su exclusiva competencia como ya se ha hecho referencia. Igualmente existen servicios públicos que pueden ser atendidos de manera concurrente por las autoridades municipales y estatales, como son: educación pública, turismo, salubridad, caminos, etc.

---

<sup>16</sup> Vid. García Oviedo, Carlos, Derecho Administrativo, Tomo 1, Madrid , España, 1955, p. 337.

<sup>17</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, México 1998, pp. 117-118.



b) Servicios públicos de las Entidades Federativas, los cuales de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son aquellos que no están reservados a la Federación y se rigen por sus Constituciones locales y por las leyes reglamentarias que expidan las legislaciones estatales, tales como: panteones, alumbrado público, mercados, parques, etc.

Dichos servicios públicos serán organizados y programados por los Estados, procurando ante todo satisfacer el bien común; no obsta mencionar que para la prestación de los servicios públicos los gobiernos locales harán uso de los derechos pagados por los propios particulares.

c) Los servicios públicos municipales son aquellos que el Estado atiende derivado de los problemas que afectan principalmente al manejo de una ciudad o de una circunscripción territorial, tales como agua, saneamiento, agua potable, alumbrado, etc.

De lo anterior se desprende que los servicios públicos municipales únicamente redundan en lo concerniente al suministro de agua potable, alumbrado y vigilancia entre otros, así como al proporcionamiento de cementerios, saneamiento, servicio médico y diversiones públicas.

d) Los servicios públicos internacionales 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 se regulan por convenios entre los Estados para la prestación de los mismos, tales como problemas sanitarios, educativos, asistenciales, económicos, etc.

En este rubro, en la prestación de los servicios públicos internacionales se encuentra un ente internacional, que funge como directriz, en el presente caso la Organización de las Naciones Unidas, quien funge como

organizadora de los problemas que afectan a todos los países integrantes de tal organización.

Ahora bien, Don Narciso Sánchez Gómez hace la siguiente clasificación respecto de los servicios públicos:<sup>18</sup>

a) Por las personas que los prestan, los cuales son:

- I. Públicos.- Que están a cargo de entidades y organismos públicos, como la defensa nacional, seguridad pública, asistencias y seguridad social, educación, obras públicas, salubridad, etc.
- II. Privados.- Atendidos por particulares vía concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, tales como: comunicaciones y transportes, educación, turismo, etc.

b) Por las Entidades Públicas que los regulan, controlan y administran, entre los cuales se encuentran:

- I. Los servicios públicos internacionales, que son los que se prestan a través de la Organización de las Naciones Unidas, así como de la Organización de los Estados Americanos en los rubros educativo, cultural, científico, sanitario, asistencial, deportivo, etc.
- II. Los servicios públicos federales, son aquellos prestados por la federación, tales como: energía eléctrica, correos, telégrafos, radiotelegrafía, emisión de billetes y monedas, defensa nacional, etc.

---

<sup>18</sup> Sánchez Gómez, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México 1998, pp. 54-56

- III. Los servicios públicos estatales, los cuales regularmente son prestados de manera concurrente por la federación como por los Estados, Municipios y los particulares, por ejemplo la educación, salubridad y seguridad pública, la asistencia social, vías de comunicación y transportes, etc.
- IV. Los servicios públicos municipales, los cuales se encuentran contemplados en el artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior se desprende que los servicios públicos son controlados, organizados y administrados a nivel internacional con apoyo de diversos organismos internacionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, en determinados rubros en los cuales no interfieren en la autonomía de los países que los integran; por otra parte, en base a lo interno, los servicios públicos regularmente son prestados de manera concurrente entre la Federación, los Estados y Municipios, salvo que estos estén reservados de manera específica a la federación.

c) Por su importancia los servicios públicos se clasifican en:

- I. Necesarios, y;
- II. Secundarios.

Sobra decir que los servicios públicos necesarios son considerados como fundamentales para la subsistencia, seguridad, paz, tranquilidad y armonía de las personas; en lo que se refiere a los servicios públicos secundarios se encuentran representados por los espectáculos y diversiones públicas.

Indudablemente que para la subsistencia de las personas se estima como fundamentales aquellos servicios públicos que son considerados como necesarios para la preservación, seguridad, paz y tranquilidad de las personas, motivo por el cual aún y cuando se les otorga la importancia que se merecen, pasan a segundo término aquellos servicios públicos que si bien interfieren en la vida de las personas no son considerados como piezas fundamentales en su desarrollo.

d) Servicios públicos obligatorios y potestativos.

Los servicios públicos obligatorios son aquellos que se encuentran bajo la potestad del Estado y son considerados como obligatorios para los particulares, es decir estos últimos no pueden discernir sobre la conveniencia de su parte de apegarse o no a dichos servicios públicos, sino que el Estado en su calidad de ente soberano se encuentra obligado a prestarlos y los particulares a cumplir con las disposiciones que en las materias correspondientes disponga el Estado, tal es el caso de la instrucción escolar, en los cuales dichos servicios pueden ser prestados de manera concurrente por los particulares, o bien de forma directa como lo es el servicio militar, cobro de contribuciones, seguridad pública, defensa nacional, etc.

Ahora bien, los servicios públicos potestativos son aquellos que pueden ser prestados de manera concurrente tanto por el Estado como por los particulares a través de concesiones otorgadas por el primero de los citados a elección de los gobernados en diversas ramas como educación, telefonía, diversión y esparcimiento, etc.

e) Por su forma de aprovechamiento los servicios públicos se clasifican en generales o colectivos o particulares o individuales.

En el primer grupo encontramos aquellos servicios públicos que si bien en algunos casos pueden ser prestados por los particulares estos se encuentran sujetos a un control por parte del propio Estado, encontrándose dentro de los servicios públicos que nos ocupan el alumbrado público, parques, jardines, vías de comunicación, transportes de pasajeros, mercados públicos, centrales de abasto, etc.; los cuales invariablemente son prestados a la comunidad en general y no de manera específica a algún individuo.

En el segundo grupo, nos encontramos con aquellos servicios públicos que si bien son prestados por el propio Estado, o bien de manera concesionada por los particulares, estos son contratados de forma individual por aquellas personas que solicitan los mismos, tales como teléfono, telégrafo, la radio, televisión, correos, servicio particular de energía eléctrica.

Asimismo, Don Narciso Sánchez Gómez clasifica a los servicios públicos por la materia o tipo de necesidad de estos, los cuales dice pueden ser:

a) Técnicos, operativos o mecánicos para atender tareas relacionadas con la industria, comercio o prestación de servicios técnicos especializados.

a) Intelectuales o profesionales, los cuales necesariamente requieren de una preparación para su prestación.

b) Vitales o fundamentales, los cuales se encuentran vinculados con la supervivencia humana y se relacionan con el vestido, la alimentación, la vivienda, etc.

c) Espirituales, en los cuales el Estado respeta el derecho al culto, no obstante se inclina por las buenas costumbres y el seno familiar.

d) Para preservar la seguridad, la paz y el orden público, la salubridad, por ello el Estado cuenta con cuerpos policíacos en colaboración con los particulares.

De todo lo anterior, baste decir que la prestación de servicios públicos son una consecuencia de las necesidades colectivas derivado de una interrelación de los sujetos dentro de una comunidad, motivo por el cual el Estado en algunas ocasiones con el apoyo de los sectores público, social y privado, así como de una administración directa o indirecta de la administración pública y de su regulación constitucional es que lleva a cabo la prestación de los mismos; sin embargo para el caso del presente trabajo recepcional, únicamente nos enfocaremos a aquellos servicios públicos que son administrados, regulados y proporcionados directamente por el Estado, toda vez que estos son representados por aquellas personas que han determinado adherirse a la administración pública.<sup>19</sup>

### **Concepto de servicio público.**

Si bien la noción del servicio público tuvo sus orígenes en la doctrina francesa en el año de 1873, para justificar las reglas del derecho administrativo, fijando los límites de su aplicación a fin de determinar la competencia de los Tribunales administrativos, tal noción carece de la distinción entre actos de autoridad y actos de gestión, como consecuencia de lo anterior algunos autores franceses han definido al servicio público de la manera siguiente:

Duguit lo define “como toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para el desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Delgadillo Gutiérrez L.H., Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso, Limusa, México 2004, p. 285.

Jezé adiciona un régimen jurídico especial del derecho privado de la fuerza gubernamental, puesto que considera al servicio público como la piedra angular del derecho administrativo al sostener que al asentar que en una hipótesis determinada hay servicio público equivale a decir “que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público”, o sea, un régimen jurídico especial y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse.<sup>21</sup>

Por su parte Bonnard conceptualiza al servicio público como “organizaciones que forman la estructura del Estado”. Es decir que el Estado no es más que una estructura organizada para la prestación de servicios públicos.<sup>22</sup>

En resumen de lo anterior, se considera menester definir al servicio público como *toda actividad llevada a cabo por el Estado o concesionada a los particulares para satisfacer las necesidades colectivas de carácter material, económica o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas necesariamente a un orden jurídico con sujeción a un órgano regulador que garantice adecuación, regularidad y uniformidad.*

### **Naturaleza jurídica del servicio público.**

Entre las teorías que se han construido para determinar la naturaleza jurídica del servicio público con respecto a la relación que se establece entre los servidores públicos para con el Estado, se encuentran las teorías del derecho privado y las teorías del derecho público.

---

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Op. Cit. Fraga, Gabino, pp. 13-23.

Dentro de éstas y con respecto al presente trabajo recepcional, nos limitaremos a decir que tanto de parte del Estado como de aquellas personas que lo representan en sus múltiples funciones, se exige capacidad y consentimiento y que además existen contraprestaciones recíprocas al proporcionar el servidor público sus servicios a cambio de una compensación pecuniaria que recibe del Estado, es decir este último realiza un pago al primero de los citados en virtud de realizar actos jurídicos en nombre y representación del propio Estado. No obstante, aún y cuando los servidores públicos llevan a cabo actos jurídicos en nombre y representación del Estado, las normas que rigen las relaciones entre ambos necesariamente tendrán que ser de derecho público, en razón de que el carácter con el que interviene el Estado son de derecho público, más aún que los servidores público son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado<sup>23</sup>, las cuales se encuentran determinadas en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por consecuencia en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se mencionan las atribuciones de las Dependencias y Entidades en que se apoya el Estado para la prestación de los servicios públicos, siendo representado por aquellas personas que han determinado adherirse al servicio público, regidas por lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual emana del Título Cuarto de nuestro máximo ordenamiento legal.

## **2.2. Servidores públicos.- Clasificación.**

Como ya se ha mencionado con antelación, tienen el carácter de ser servidores públicos aquellas personas que han determinado prestar sus servicios al Estado a cambio de una contraprestación pecuniaria que reciben por realizar actos jurídicos en nombre y representación del Estado; sin embargo, dicha prestación de servicios no se da de una manera general, sino que cada servidor

---

<sup>23</sup> Idem.



público tiene necesariamente que atender la esfera de competencia que la Ley o Reglamento Interior determinen.

De lo anterior, resulta importante realizar una clasificación de los servidores públicos, misma de la que nos avocaremos a realizar un breve estudio de la siguiente manera:

- Laboral
- Por jerarquía
- Administrativa.

### **Clasificación laboral.**

Dentro de esta clasificación se da una relación de supra a subordinado, definiéndose la relación jurídica como “un vinculo ente dos o más personas, resultado de un acto jurídico”;<sup>24</sup> en apoyo de lo anterior, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaría del artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su dispositivo 2º define dicha relación laboral como la establecida entre los Titulares de las Dependencias y los trabajadores de base, es decir de las labores que estos últimos realicen de conformidad con las labores que les sean encomendadas; sin embargo, para que el presupuesto de la relación laboral tenga lugar es necesario que exista el nombramiento correspondiente, o bien que los trabajadores figuren en listas de raya conforme lo dispuesto por el artículo 3º del ordenamiento legal antes citado.<sup>25</sup>

Asimismo, Alberto y Jorge Trueba convienen en lo expuesto con antelación al señalar que la relación laboral del trabajo burocrático “es el hecho

---

<sup>24</sup> Vid. Morales Paulin, Carlos A.; Derecho Burocrático, Porrúa, México 1999, p. 76.

<sup>25</sup> Vid. Meléndez George, León Magno; Derecho Burocrático, Porrúa, México, 2005, p. 229.

objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática por virtud del nombramiento o por aparecer en listas de raya. Su esencia es institucional por cuanto que la relación se rige por la ley que es tutelar de los empleados, resaltando consiguientemente su carácter contractualista”.<sup>26</sup>

En el mismo tenor, el Maestro Miguel Acosta Romero considera que la relación laboral “es un acto condición, porque el acto administrativo del nombramiento condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto,<sup>27</sup> que en el caso que nos ocupa es el servicio público.”

De lo anterior se desprende que dentro de la clasificación laboral la relación de trabajo implica cuatro situaciones, las cuales a saber son:

1. El acuerdo de voluntades entre el Estado y sus trabajadores, por medio del cual existe la obligación de parte de estos últimos de prestar un servicio a favor del Estado a cambio de una contraprestación traducida de manera pecuniaria por parte del propio Estado.
2. Un nombramiento otorgado por autoridad competente, a través del cual se establezca la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores.
3. Un estatuto, por medio del cual se registrarán los trabajadores.
4. Los efectos de la relación de trabajo, en los cuales se precisen las funciones de los trabajadores y el tiempo que han de prestar sus servicios a favor del Estado.

Establecido lo anterior, es claro que la clasificación laboral tiene lugar entre los Titulares de las Dependencias y los trabajadores de base,

---

<sup>26</sup> Vid. Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera Jorge, op. cit. p. 20.

<sup>27</sup> Vid. Acosta Romero, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México 1995, p. 191.

resultando importante mencionar que de conformidad con el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedan excluidos de tal ordenamiento legal:

- Los trabajadores de confianza.
- Los miembros del Ejército y Armada Nacional, con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina.
- El personal militarizado.
- Los miembros del Servicio Exterior Mexicano.
- El personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras.

Así como aquellas personas que prestan sus servicios mediante contrato civil o que se encuentren sujetos al régimen de pago por honorarios.

### **Clasificación por jerarquía.**

A criterio del suscrito, jerárquicamente los trabajadores al servicio del Estado, comúnmente denominados servidores públicos, se clasifican en:

- Servidores Públicos de Mando Superior.
- Servidores Públicos de Mando Medio.
- Servidores Públicos de Nivel Operativo.

Al respecto es de señalarse que el servidor público de mando superior se identifica como aquel que desempeña un cargo de elección popular (Presidente, Senador o Diputado y Gobernador), así como aquel que se encuentra en el máximo nivel del Poder Judicial (Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), además de los Titulares de las Dependencias del Poder Ejecutivo (Secretarios de Estado, incluyendo al Titular de la Procuraduría General de la

República), los cuales conforme a nuestra Ley Suprema en caso de faltar a los deberes a que se encuentran obligados a observar, por virtud del cargo que desempeñan, requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo, siendo menester precisar que en la mayoría de las veces alcanzar dicho nivel significa la culminación de la carrera dentro del servicio civil.

Por otra parte, son considerados servidores públicos de mando medio aquellos que disponen de un poder jerárquico con respecto a los demás empleados del Estado en un área determinada, poder que se traduce en capacidad de mando, de decisión y de disciplina dentro de los cuales encuadran desde los Titulares de una Unidad Administrativa hasta los Jefes de Departamento.

Por último, los servidores públicos de nivel operativo son aquellos que prestan sus servicios a favor del Estado y en apoyo del superior jerárquico correspondiente, su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación alguna, es decir sus labores son meramente administrativas y para el caso de llevar a cabo algún tipo de acción legal en representación de la dependencia o entidad a la cual se encuentren adscritos sus efectos resultarían nugatorios.

### **Clasificación administrativa.**

De conformidad con los artículos 42, 43 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el territorio nacional se encuentra integrado por treinta y dos Estados, teniendo cada Estado como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

En ese contexto es lógico deducir que la administración de los servicios públicos en nuestro país se encuentra regulada en primer término por el

Gobierno Federal, seguida de los Gobiernos estatales y municipales, pudiendo, como ya se mencionó, ser prestados dichos servicios de manera concurrente entre dicha terna.

En ese contexto, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal administrativamente los gobiernos son representados por servidores públicos en sus respectivas competencias, como ya se cito con antelación.

### **2.3. Responsabilidades de los servidores públicos.**

Dentro de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en nuestro sistema político se encuentran la responsabilidad penal, civil, administrativa y política, mismas que pueden surgir de manera concordante o bien de una forma individual, de las cuales a continuación se realizara una breve referencia de las mismas.

#### **Responsabilidad política.**

Los artículos 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalan aquellos servidores públicos que podrán ser sujetos de juicio político, los cuales a saber son: los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Órgano u Órganos de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, etcétera.

De lo anterior se desprende que no todas las personas que se encuentren desempeñando un empleo, cargo o comisión en el servicio público,

podrán ser sujetos de un juicio político, sino que se requieren de ciertas características especiales para que el servidor público pueda ser sujeto a dicho juicio, tales como el cuidado de recursos y desempeño de funciones de tal naturaleza que sean trascendentales en la vida política y económica del país, y que ante su incumplimiento traiga como consecuencia un perjuicio en contra del interés público fundamental, asegurándose los principios de legalidad, imparcialidad y audiencia, en estricto apego a la Ley Federal de Juicio Político y de Declaración de Procedencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

Así pues, el procedimiento para desahogar el Juicio Político es ante el Congreso de la Unión, en donde la Cámara de Diputados, a través de la sección instructora lleva a cabo la practica de las diligencias necesarias que importen la comprobación de los hechos delictuosos imputados al servidor público, otorgándole a este último el derecho de audiencia y formulando sus conclusiones, en las cuales será determinada la responsabilidad del encausado o bien su presunta responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción respectiva; siendo de mencionarse que dicho procedimiento deberá efectuarse dentro de un plazo de sesenta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que se haya turnado la denuncia. Posteriormente, la Cámara de Diputados se constituirá en Órgano de Acusación examinando el expediente y escuchando los alegatos tanto del denunciante como del acusado, a efecto de resolver lo procedente por mayoría absoluta de votos, y en caso de que la resolución que recaiga sea acusatoria se designará una comisión para sostener la imputación ante la Cámara de Senadores.

La sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores entrará al estudio del expediente y permitirá la intervención del acusado y de la comisión acusadora para posteriormente formular sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores, ahora erigida en Jurado de Sentencia, a efecto de que se de lectura a las conclusiones que le sean presentadas y escuche a las

partes, para que se proceda a la votación, determinándose el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes al momento en el que se dicte sentencia, la cual deberá emitirse dentro del término de un año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

### **Responsabilidad civil**

Aún cuando en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra plenamente definida de que manera pudieran incurrir los servidores públicos en una responsabilidad civil, en el artículo 111 de dicho ordenamiento legal se menciona que “...En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”, infiriéndose de lo anterior que los mismos pueden incurrir en este tipo de responsabilidad derivado del incumplimiento de sus obligaciones, pudiendo ser los afectados tanto el propio Estado como los particulares. A este respecto, es de señalarse que si el afectado fuera el Estado este podrá proceder en contra del servidor público responsable a través del procedimiento administrativo disciplinario previsto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y para el caso de acreditarse plenamente la responsabilidad imputada una vez desahogado el procedimiento administrativo disciplinario, previsto por el artículo 21 fracción I del ordenamiento legal citado, podrá imponerse al servidor público una sanción económica que podrá ser de dos o tres tantos del daño, lucro o perjuicio causado al erario federal.

Ahora bien, para el caso de que derivado de un acto u omisión en que haya incurrido un servidor público se afectara la esfera jurídica de uno o más particulares y dicho acto u omisión trajera como consecuencia un menoscabo en el patrimonio de estos últimos, y la responsabilidad correspondiente se encontrare plenamente acreditada una vez desahogado el procedimiento administrativo disciplinario, el o los particulares podrán acudir ante la Secretaría de la Función

Pública o bien ante el Contralor Interno que corresponda a la Dependencia o Entidad en la que el servidor público de que se trate preste sus servicios a solicitar de estos reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños ocasionados y ordenar su pago en cantidad líquida; o bien, si así lo prefiere el particular, podrá acudir directamente ante la Dependencia o Entidad a efecto de que estas reconozcan su responsabilidad, lo anterior es así en virtud que, a consideración propia, éstas son las responsables de la contratación del servidor público y por consecuencia de los actos u omisiones en que este incurra, mismas que podrá, repetir en contra del responsable, con independencia de que el Órgano Interno de Control correspondiente haya procedido en contra del presunto responsable. Ahora bien, resulta importante mencionar que si la dependencia o entidad no reconoce la obligación de proceder a la indemnización o si esta no satisface al reclamante, este tendrá expeditas las vías jurisdiccionales que considere convenientes.

Asimismo, es menester precisar que aceptada una reclamación por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se establezca la reparación de los daños y/o perjuicios causados, la dependencia o entidad se limitara a proceder a ordenar el pago, tal y como lo constatamos en lo previsto por el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que al efecto cita:

“Artículo 33. Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y esta haya causado daños o perjuicios a los particulares estos podrán acudir ante la correspondiente secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y



perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente.

Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

Cuando se haya aceptado una recomendación a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos en la que se proponga la reparación de los daños o perjuicios, la dependencia o entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.”

*Acotando, si la Secretaría de la función Pública o el Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad a la cual se encuentre adscrito el servidor público responsable determinan el incumplimiento a las obligaciones a que se encuentra sujeto a observar dada su calidad, tienen la obligación de hacerlo del conocimiento de dicha Dependencia o entidad a efecto de que reconozcan el daño causado y en consecuencia se ordene la indemnización a que haya lugar, con independencia que el afectado acuda en forma directa a estas últimas para los efectos ya citados. Siendo de suma importancia de que, para el caso de que el pago del resarcimiento ordenado no satisfaga al reclamante este tendrá expeditas las vías legales y jurisdiccionales que estime convenientes. Así mismo, si la Dependencia o entidad aceptara una recomendación del órgano encargado de la*

*vigilancia y defensa de los derechos humanos, se limitara a determinar el valor del daño y ordenar su pago, pudiendo, en su caso, repetir en contra del servidor público responsable el pago realizado a los afectados por virtud del daño que trajo aparejado al erario por tal motivo.*

### **Responsabilidad penal.**

Entre las diversas hipótesis que surgen al ocurrir una infracción a los deberes y normas que regulan la función del servidor público, al faltar este a los deberes a que se encuentra sujeto a observar de acuerdo a la función que desempeña, se encuentra una de naturaleza penal, con independencia de la falta administrativa que en su caso incurra.

En efecto, el Código Penal recoge diversas conductas administrativas, sancionándolas penalmente, con plena autonomía de la responsabilidad administrativa que se configure.

Por lo anterior, el Título X del Código Penal corresponde a los delitos cometidos por servidores públicos y comprende del artículo 212 al 224 del mismo ordenamiento sustantivo, y que son: Ejercicio indebido del Servicio Público; Abuso de Autoridad; Coalición de Servidores Públicos; Uso indebido de Atribuciones y Facultades; Concusión; Intimidación; Ejercicio Abusivo de Funciones; Cohecho; Peculado y Enriquecimiento Ilícito.

Es de señalarse que en materia penal existe la protección Constitucional (anteriormente denominada fuero) que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 Constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario público, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada “Declaración de Procedencia”.

Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, el cual de conformidad con el artículo 111 párrafo segundo de nuestra Constitución Federal, únicamente puede ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común, ya que la Declaración de Procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para incoar un procedimiento semejante al Juicio Político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional dictara Sentencia sobre su responsabilidad penal.

La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación al texto Constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas.

### **Responsabilidad administrativa.**

La responsabilidad administrativa encuentra su fundamento en lo establecido por el artículo 109 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto legal que en su parte conducente cita: **Se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y**

**eficiencia que deberán observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones**, encontrándose dichos valores dentro de las veinticuatro fracciones contenidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; por lo que consecuentemente, con motivo de cualquier falta a las obligaciones en que incurra el servidor público en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser incluso concurrente con las responsabilidades penal y civil que se han expuesto con antelación, independientemente de la sanción que le sea impuesta al infractor, de traer aparejado un quebranto patrimoniales, debe incluir una reparación del daño identificada como una sanción civil en razón de su naturaleza resarcitoria. Siendo de señalarse que dicha responsabilidad puede traer como consecuencia, en algunos casos, la destitución del cargo desempeñado, con independencia de alguna otra sanción que se le pudiese imponer al servidor público responsable de la falta denominada falta disciplinaria, siendo la pena aplicada una sanción disciplinaria. Cabe mencionar que, para efectos prácticos, las sanciones aplicables serán impuestas por la Secretaría de la Función Pública o el contralor interno y ejecutadas por la dependencia o entidad.

Acotando, el servidor público incurre en responsabilidad administrativa al no salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, encontrándose sus obligaciones contenidas dentro de las veinticuatro fracciones del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaría del Título Cuarto de nuestra Carta Magna.

### **CAPÍTULO 3. Consideraciones sobre el procedimiento administrativo disciplinario previsto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

#### **3.1. Requisitos de procedibilidad.**

Para que un Órgano Interno de Control de inicio al procedimiento administrativo disciplinario previsto por el artículo 21 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es necesario que emane un requisito de procedibilidad, dentro del cual se encuentra la queja, la denuncia y la revisión, figuras jurídicas esenciales dentro de dicho procedimiento, ya que sin ellas la resolución administrativa que en su caso recaiga carecerá de validez legal en virtud de no tener una fuente de origen.

#### **Queja**

Es la manifestación de presuntos hechos irregulares imputados a un servidor público en ejercicio de sus funciones que afectan la esfera jurídica de una persona en particular, misma que los hace del conocimiento de la autoridad correspondiente, que en el caso concreto lo es el Órgano Interno de Control, en la dependencia o entidad a la cual se encuentra adscrito el servidor público, es decir esta figura jurídica tiene lugar cuando una persona es afectada directamente en su esfera jurídica derivado de una actuación irregular de un servidor público, el cual es señalado por el afectado como el directo responsable, teniendo dicha imputación la finalidad de que la autoridad competente intervenga sancionando al responsable.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Vid. Secretaría de la Función Pública, Apuntes del Proceso de Atención Ciudadana, SFP, México 2000, p. 11.

### **Denuncia.**

Es la manifestación de presuntos hechos irregulares imputables a un servidor público en ejercicio de sus funciones que afectan la esfera jurídica de un tercero, aún cuando no sea este quien lo exprese ante la autoridad, es decir en la denuncia no se considera necesario que una persona resulte afectada en sus derechos para que haga del conocimiento de la autoridad competente los hechos irregulares en que incurrió un servidor público en ejercicio de sus funciones; a mayor abundamiento, ese tercero pudo haber sido o no afectado en su esfera jurídica para hacerlo del conocimiento de la autoridad a efecto de que esta última, de conformidad con sus atribuciones y competencia, intervenga con la finalidad de sancionar la conducta irregular del servidor público imponiéndole la sanción correspondiente.<sup>29</sup>

### **Revisión.**

Al contar en su organigrama las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con diversas Unidades Administrativas, para la consecución de los fines programados, de acuerdo con las atribuciones que tienen conferidas y que se encuentran previamente establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y contar dichas Unidades Administrativas con recursos humanos, como materiales y financieros, se hace necesario sean objeto de constante supervisiones por parte de un área ajena a las citadas Dependencias y Entidades, es decir por parte de un Órgano Interno de Control que dependerá funcional y jerárquicamente de la Secretaría de la Función Pública, mismo que será el encargado de llevar a cabo revisiones de manera periódica de acuerdo a un programa anual de trabajo, a efecto de corroborar que los servidores públicos responsables de las distintas área de trabajo se apeguen a un marco de legalidad y en estricta observancia a las diversas normas y lineamientos que con el carácter

---

<sup>29</sup> Idem

antes citado se encuentra obligados a observar, y que en el caso concreto, de faltar a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, serán sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario previsto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.<sup>30</sup>

*Al respecto es de mencionarse que los requisitos de procedibilidad son parte esencial dentro de un procedimiento administrativo disciplinario, ya que sin ellos dicho procedimiento carecerá de su fuente de origen y por tanto de valor legal, toda vez que dicha fuente, como lo son la queja, la denuncia o bien la revisión, marcan el inicio primeramente de un procedimiento de investigación (queja y/o denuncia) a efecto de que la autoridad correspondiente, área de quejas de los Órganos Interno de Control en la dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se alleguen de los elementos suficientes y necesarios que acrediten la presunta responsabilidad del servidor público involucrado y por tanto permitan al área de responsabilidades iniciar un procedimiento administrativo disciplinario en términos de lo previsto por el artículo 21 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; situación diversa encontramos en la figura de la revisión, en virtud de que la misma radica en llevar a cabo una exploración periódica a las diversas unidades administrativas que conforman las dependencia o entidades, y que de encontrar presuntas irregularidades éstas quedaran debidamente sustentadas en los papeles de trabajo y demás documentación que acrediten las irregularidades en que incurrieron los servidores públicos responsables.*

### **3.2. Fases del procedimiento administrativo disciplinario.**

El procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades se encuentra previsto por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades

---

<sup>30</sup> Ibidem, p. 13

Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que a efecto de estar apegado a lo establecido por los artículos 14 y 16 Constitucionales cuenta con diversas fases, de las cuales a continuación se realizara una breve reseña de cada una de ellas.

### **Citatorio**

La citación es un llamamiento judicial hecho a persona determinada para que comparezca a un juzgado, tribunal o autoridad administrativa, en día y hora que se señale para realizar una diligencia o tomar conocimiento de una resolución o reclamación susceptible de afectar sus intereses.

En razón de lo anteriormente señalado, el citado para la audiencia de ley, la cual se encuentra prevista en el artículo 21 fracción I de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es el medio legal por el cual los Órganos Internos de Control en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, hacen del conocimiento del servidor público la o las irregularidades que se le atribuyen y por lo mismo, cuando se le notifica se inicia formalmente el procedimiento administrativo de responsabilidades, el cual deberá contener los siguientes requisitos a fin de salvaguardar para él las garantías de legalidad y seguridad jurídicas:

- El lugar y la fecha en que se emite, así como el numero del expediente en que se actúa.
- El marco legal aplicable por parte del Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, ya que en todos los casos en que actúa una autoridad, y en cumplimiento a una garantía constitucional, debe fundar y motivar sus actos, por tal motivo se debe individualizar los artículos de las Leyes, Reglamentos y Acuerdos que la faculten para ello.



- El lugar, fecha y hora en que tendrá verificativo la audiencia, dicho plazo no deberá ser menor a cinco ni mayor a quince días hábiles entre la citación y la audiencia. Lo anterior a efecto de que el servidor público presunto responsable cuente con el tiempo suficiente para preparar una adecuada defensa.
- El nombre del personal autorizado para practicar las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos, es decir de aquel personal del cual podrá auxiliarse el titular del Área de Responsabilidades para el desahogo de las diligencias que habrán de practicarse.
- La expresión clara de la o las irregularidades que se le atribuyen al servidor público, para no dejarlo en estado de indefensión, es decir el servidor público debe saber en forma completa las irregularidades administrativas que se le atribuyen para que pueda preparar sus argumentos tendientes a aclarar, desvirtuar o solventar dichas irregularidades, ubicándolo en las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos.
- El derecho del presunto responsable a comparecer asistido por un defensor o persona de su confianza, para el único efecto de que este último corrobore que su asistido vertió su declaración sin haber estado sujeto a una violencia física ni moral.
- El señalamiento de la normatividad infringida, en la cual se establezcan las obligaciones que incumplió el servidor público.
- El derecho de ofrecer pruebas y el plazo para ello, señalamiento este de suma importancia mas importante este señalamiento en razón de que forma parte de una garantía constitucional y de ser un medio con el que cuenta el presunto responsable para desvirtuar los hechos atribuidos a su persona en su carácter de servidor público y en pleno ejercicio de sus facultades como tal.
- El derecho de consultar el expediente administrativo integrado con motivo de la investigación de la queja o denuncia presentada, o bien por la revisión practicada, el cual deberá contener todo el soporte documental que acredite la presunta irregularidad atribuida, con la finalidad de que el servidor público

pueda preparar debidamente su defensa respecto de la litis materia del procedimiento administrativo disciplinario de cuenta.

- El apercibimiento legal, el cual consiste que de no comparecer a la referida audiencia se le tendrá por no presentado y por precluído su derecho a ofrecer pruebas, dando por ciertos los actos u omisiones que se imputen, así como el de señalar domicilio para que se hagan las notificaciones personales dentro de la población en que tendrá verificativo la audiencia de ley, y que de no hacerlo así las próximas diligencias que tengan que notificársele se efectuaran a través de los estrados con que cuente el Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad a la cual se encuentre adscrito.
- El nombre y la firma del Titular del Área de Responsabilidades o del Titular del Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, requisito que da la certeza jurídica de que se trata de una autoridad competente en el momento de la emisión del citatorio.

Como podemos ver el oficio citatorio es el cimiento, fundamento y motivación por el cual se hace saber al servidor público las irregularidades administrativas, por las cuales únicamente se resolverá y se sancionara en el caso que no sean desvirtuadas las irregularidades.

### **Audiencia de ley.**

Como ya ha quedado señalado la fecha de la audiencia para la cual se citó al presunto responsable y que ha quedado debidamente señalada en el oficio citatorio deberá celebrarse cinco días después y antes de quince días hábiles entre la fecha de la notificación y la de la celebración de la audiencia, ya que de lo contrario carecerá de validez legal por virtud de no haber sido observados los plazos establecidos.

Del desahogo de la garantía de audiencia se levantara acta con dos testigos de asistencia, teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan en ella, si el compareciente se negare a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta, diligencia que consta de las siguientes etapas procesales:

- El levantamiento del acta se deberá iniciar con la fecha, hora y el lugar en el que la diligencia tiene lugar.
- Se deberá dejar asentado en el acta nombre y cargo del servidor público encargado de practicar la diligencia, a efecto de conocer quien lleva a cabo la práctica de ésta última, así como el nombre del presunto responsable y de los testigos de asistencia que intervienen en ella.
- Se identificará plenamente al presunto responsable y posteriormente se le tomara su protesta para que se conduzca con verdad, apercibiéndolo de las penas en que incurrirán quienes falten a la verdad, de conformidad con lo previsto por el Código Penal Federal.
- Se deberá señalar el número del oficio citatorio al cual se le esta dando cumplimiento, así como la fecha en que le fue notificado el mismo, tomándose los generales del presunto responsable, los cuales consisten en su nombre completo, edad, estado civil, de donde es originario, domicilio particular, grado de instrucción académica, área o dependencia a la cual está adscrito actualmente y no en la que ocurrieron las irregularidades materia del procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades, su registro federal de contribuyentes, antigüedad que lleva laborando en la dependencia o entidad además del sueldo que percibe.
- La designación del abogado defensor o persona de confianza que asista al presunto responsable dentro de la audiencia tomándosele igualmente sus generales.
- Se dará lectura a las irregularidades por las cuales se está iniciando el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades, quedando plenamente enterado que las presuntas irregularidades que se le imputan y

sobre las cuales va a versar la audiencia son las mismas que se hicieron de su conocimiento en el citatorio.

- Posteriormente se procede a otorgar al presunto responsable el uso de la voz para que declare lo que a su derecho convenga en relación con los hechos materia de la litis, o bien a su defensor si es que trae su declaración por escrito para que ofrezca el mismo, debiéndose asentar textualmente en el acta todo lo que exprese el presunto responsable.
- Asimismo, podrá el personal actuante encargado del desahogo de la audiencia de ley interrogar al presunto responsable sobre los actos u omisiones que le llevaron al procedimiento, con fundamento en los artículos 113 y 179 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia administrativa.
- Se deberá asentar las hora y fecha en que se da por concluida la diligencia, firmando al margen y al calce de todas las hojas los que intervinieron en ella, entregándosele copia de la misma al servidor público.

### **Ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas.**

- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen, plazo dentro del cual el compareciente podrá ofrecer todas las pruebas que considere convenientes, las cuales de acuerdo al artículo 93 del mencionado Código Adjetivo, pueden ser: la confesión, los documentos públicos, los documentos privados, los dictámenes, las periciales, el reconocimiento o inspección judicial, los testigos, la fotografías, escritos y notas taquígrafas, y en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y las presunciones. Bajo este contexto, el presunto responsable tiene derecho a ofrecer todo tipo de pruebas siempre y cuando estén relacionadas con las presuntas responsabilidades

administrativas que se le imputan y no vayan en contra de la moral ni del derecho. El Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad, tiene la obligación de recibir todas las pruebas ofrecidas por el servidor público presunto responsable, siempre y cuando estén reconocidas por la ley y estén ofrecidas conforme a derecho, además de estar relacionadas con la litis.

- Una vez que el presunto responsable ha ofrecido sus pruebas se procede por parte del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad a acordar respecto a éstas, admitiéndolas o desechándolas desde ese momento, y en su caso si se han ofrecido las pruebas pericial, testimonial y/o reconocimiento o inspección judicial, siempre y cuando sean ofrecidas conforme a las reglas establecidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, y por tratarse de unas probanzas que requieren de una preparación especial para su desahogo, el Órgano Interno de Control deberá señalar día y hora para la práctica de las diligencias correspondientes.

### **Cierre de instrucción.**

El auto de cierre de instrucción, es el medio por el cual el Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad, manifiesta que se han desahogado todas y cada una de las pruebas ofrecidas y admitidas durante la secuela procedimental, asentado que en virtud de no existir diligencia pendiente por practicar se ordena emitir la resolución que en derecho proceda dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha de la emisión de dicho proveído, tal y como lo prevé la fracción tercera del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos que a la letra cita:

“Art. 21. La Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante le siguiente procedimiento:

I...

II...

III. Desahogadas la pruebas que fueren admitidas, la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la existencia de responsabilidad e impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayos de diez días hábiles.

La secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista una causa justificada a juicio de las propias autoridades.”

Es importante señalar que la notificación del acuerdo mediante el cual se amplía el plazo por cuarenta y cinco días más, se notificará a través del rotulón con el que cuente la secretaría, el Órgano Interno de Control o el Área de Responsabilidades, lo anterior con fundamento de conformidad en el artículo 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia administrativa.

## **Resolución administrativa**

La resolución administrativa es emitida por el Titular del Órgano Interno de Control o por el Titular del Área de Responsabilidades, en razón de estar facultados para ello por lo establecido en los artículos 66 y 67 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Una vez señalado lo anterior se considera conveniente hacer mención de los elementos de forma y de fondo que debe contener una resolución administrativa.

- Lugar y fecha en que se emite la resolución, a efecto de que quede debidamente asentado el lugar y fecha en que fue emitido el acto de autoridad.
- Proemio.- En este apartado es necesario señalar todos aquellos datos que identifican plenamente el expediente que se va a resolver, tales como: número de expediente en el que se actúa, nombre del servidor público a quien se le instruye el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades, así como el cargo que desempeñaba y adscripción que tenía al momento de cometida la irregularidad que trajo aparejada la responsabilidad en que incurrió, registro federal de contribuyentes.
- Resultandos.- Este es considerado como un requisito formal que debe contener toda resolución, en el únicamente se realiza el señalamiento de las etapas procesales contenciosas o administrativas que ha seguido la secuela procedimental del expediente a resolver, es decir solo se deberá señalar de que manera inicio el expediente así como las etapas procesales que ha seguido hasta llegar al estado en que se encuentra.

- Considerandos.- Este requisito formal de la resolución, en el momento de plasmarlos en la pieza de resolución, se convierte en el principal requisito de fondo, ya que como su nombre lo expresa, en los considerandos se realiza el señalamiento de todas aquellas consideraciones de derecho que van a llevar al juzgador a tomar una determinación, la cual puede ser absoluta o sancionatoria.

Los considerandos constituyen la parte fundamental de la resolución, puesto que en ellos se deben expresar todas aquellas argumentaciones jurídicas y de hecho que se desprenden de todas y cada una de las constancias que integran el expediente y que motivan la determinación jurídica que se va a plasmar en la propia resolución.

La expresión de los considerandos que la Constitución Federal impone a las autoridades de fundar y motivar sus actos, ya que si no realizan el pronunciamiento de las conductas y los hechos que se desprenden de los autos que obran en el expediente se estarán violando las garantías de legalidad y seguridad jurídica del servidor público presunto responsable y por tanto los efectos de las resoluciones resultarían nugatorios.

- Resolutivos.- Este apartado es el último que se plasma en el escrito de la resolución y constituyen concretamente la determinación de la autoridad, misma que para entonces ya se encuentra debidamente fundada y motivada en los considerandos.

En los puntos resolutivos se plasma concretamente si un servidor público es responsable o no respecto de las irregularidades administrativas que se le atribuyen, señalándose en su caso las



sanciones que se le imponen, o bien, que no ha lugar a imponer sanción alguna.

Además de lo anterior, es de suma importancia ordenar en este apartado que la pieza de resolución sea notificada a quienes legalmente les compete conocer de la misma, tales como las autoridades encargadas de aplicar las sanciones impuestas y de llevar un registro de servidores públicos sancionados, además de aquellas unidades administrativas encargadas del llevar a cabo el archivo de los expedientes personales de los servidores públicos, para que la resolución obre en los mismos y a los servidores públicos a quienes se les instruyó el procedimiento administrativo disciplinario, con la finalidad de que estén plenamente enterados de la determinación tomada y no queden en un estado de incertidumbre jurídica con respecto al procedimiento administrativo disciplinario a que fueron sujetos.

### **3.3. Sanciones Administrativas.**

Derivado de un procedimiento administrativo disciplinario previsto por el artículo 21 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el que se compruebe plenamente la responsabilidad atribuida al servidor público que incurrió en falta a sus funciones, le pueden ser impuestas las sanciones administrativas que le resulten aplicables y que se mencionan en el dispositivo 13 del ordenamiento legal citado, las cuales a saber son:

- Amonestación Pública o privada.
- Suspensión de sueldos y funciones.
- Destitución del cargo.

- Sanción económica.
- Inhabilitación.

### **Amonestación Pública o Privada**

El vocablo amonestación se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados, ya que desde un primer punto de vista, se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia o bien como una represión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa, y en esta dirección se utiliza al comunicarse al inculpado una sentencia penal delictuosa.<sup>31</sup>

La amonestación también es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. Esta corrección disciplinaria tiene su origen en el derecho canónico, en donde se identifica como un remedio penal de índole preventivo a quien se haya próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió, pudiendo ser la misma pública o privada.<sup>32</sup>

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

Nuestra legislación procesal tampoco define esta figura, solo la menciona en el Código Penal Federal que en su artículo 42 la enuncia de la siguiente manera: “La amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige

---

<sup>31</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo A-C, p. 152

<sup>32</sup> Delgadillo Gutiérrez I. H. Op. cit. pág. 117.

al acusado, haciéndole ver las consecuencia del delito que cometió, excitándolo a la enmienda o conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez”.

Del contenido de esta disposición se deriva que el propósito de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga la advertencia de que en caso de volver a realizar una conducta irregular se le considerará como reincidente.<sup>33</sup>

Por lo que podemos concluir, que la amonestación es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se pretende encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

### **Suspensión de sueldos y funciones.**

Es importante diferenciar la suspensión como la sanción por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal como medida procedimental para facilitar el desarrollo del procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades, por lo que debemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

Conforme a la fracción II del artículo 13 y fracción II del artículo 16 de la Ley, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por el Titular de la dependencia o entidad correspondiente, por un periodo de no menor de tres días ni mayor a un año, en

---

<sup>33</sup> Idem.

tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida precautoria dentro del procedimiento administrativo de responsabilidades, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de estas resulta la inocencia del servidor público, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán la percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido. Lo anterior encuentra su fundamento en lo previsto por la fracción V del artículo 21 de la multicitada Ley, que regula el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades, el cual a la letra dice: “Previa o posteriormente al citatorio el presunto responsable, la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrá determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene, para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la secretaría, del contralor interno o del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesara cuando así lo resuelva la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos la suspensión cesara cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

Por tanto, aunque ambas suspensiones son temporales, solo podremos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana de un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, que se imponga en una resolución

administrativa, con carácter definitivo, ya que la suspensión precautoria y temporal solo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en el procedimiento.

La suspensión es considerada como el impedimento temporal en el ejercicio de las funciones que desempeña el servidor público a la época de la responsabilidad incurrida.<sup>34</sup>

Por lo que podemos concluir que la suspensión es la sanción administrativa que prohíbe a un servidor público que realice sus funciones por un tiempo determinado.

### **Destitución.**

La destitución es considerada como la cesación definitiva en el ejercicio de una función o empleo.<sup>35</sup>

Así el diccionario de la lengua española considera la destitución como desposeer a alguien de su empleo o cargo.<sup>36</sup>

Para Quintana Matos, “La destitución consiste en la separación definitiva del funcionario de la administración pública nacional, por la decisión de la máxima autoridad administrativa del órgano respectivo”.<sup>37</sup>

Para la aplicación de esta sanción la fracción II del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece: **La suspensión o destitución del puesto de los servidores públicos**

---

<sup>34</sup> Ibidem, p. 1719.

<sup>35</sup> Ibidem, p. 1720

<sup>36</sup> Diccionario de la Lengua Española Larousse, México 1994. p. 218.

<sup>37</sup> Quintana Matos, A. La Carrera Administrativa. Jurídica Venezolana, Caracas 1980. p. 112.

**serán impuestas por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.**

*Por lo anterior podemos considerar que la destitución es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de ley.*

### **Sanción económica.**

En los términos del artículo 113 Constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados con sus actos u omisiones a que se refiere la fracción II del artículo 109 de nuestro máximo ordenamiento legal, pero que no podrán exceder de tres tanto de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Una vez determinado el daño patrimonial o perjuicio causado a la dependencia o entidad por parte del servidor público, el Órgano Interno de Control en la resolución atenderá lo previsto por el artículo 15 de la Ley sustantiva, que a la letra dice: “Procede la imposición de las sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Una vez que es estimada la resolución por parte del Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad procederá a notificarla al Servicio de Administración Tributaria, para que de acuerdo a sus facultades proceda al cobro del crédito fiscal en atención a lo previsto por el artículo 30 tercer párrafo de la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra dice: “Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del erario federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetaran en todo a las disposiciones fiscales aplicables.”<sup>38</sup>

*Resumiendo, la sanción económica es la multa que la autoridad administrativa o judicial impone al servidor público por virtud de habersele encontrado responsable de un quebranto causado al erario federal, la cual tiene como finalidad reparar el daño causado a la hacienda pública federal.*

### **Inhabilitación.**

La inhabilitación es la prohibición temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por la autoridad administrativa o por la autoridad judicial.

---

<sup>38</sup> Ibidem.

La sanción de la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

Asimismo, el propio artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regula en que forma se va a aplicar la sanción de inhabilitación siendo de la siguiente: "...cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho limite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley."

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la secretaría, en forma razonada de tal circunstancia.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Ibidem.



La contravención a lo dispuesto al párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Esta sanción, de acuerdo a lo establecido por el numeral 16 de la citada Ley, será impuesta por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en términos de la resolución dictada.

## **CAPITULO 4. Análisis jurídico de la sanción económica prevista por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

La fundamentación de la sanción económica se encuentra contenida en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no obstante dicho precepto legal al contemplar dicha sanción en la forma en que la prevé resulta violatoria de lo previsto por la norma suprema, siendo que en el caso ninguna norma secundaria puede encontrarse por encima de una norma primaria, motivo por el cual, y a efecto de demostrar su inconstitucionalidad, en lo sucesivo se llevara a cabo un análisis de lo previsto por la norma fundamental y de los preceptos legales de las leyes que emanan del Título Cuarto de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en lo que a la sanción económica respecta.

### **4.1. Artículo 113 Constitucional. Exégesis.**

Una vez realizado un breve bosquejo dentro del presente trabajo respecto de los orígenes del servicio público, así como en que se hace consistir el mismo en la época contemporánea, resaltando las diversas clasificaciones que de el realizan diversos autores y haber efectuado un análisis de las responsabilidades en que incurrir aquellas personas que han determinado prestar sus servicios al Estado para proporcionar el mismo, los cuales al faltar a las obligaciones a que se encuentran obligados a observar dada la función que desempeñan, necesariamente tienen que ser sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades, previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se considera absolutamente necesario llevar a cabo un análisis de los preceptos legales en los cuales encuentran su sustento las sanciones aplicables, en el caso concreto la

sanción económica, partiendo del ordenamiento supremo para llegar a la mencionada Ley especial.

En este orden de ideas, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo conducente cita:

“Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u 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 e inhabilitación, así como en 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 u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

De lo anterior desprendemos que el espíritu del mencionado precepto normativo es dejar plenamente establecido administrativamente la existencia de un ordenamiento legal que tutele las obligaciones a que todo servidor público se encuentra sujeto a observar en el desarrollo de sus funciones, cargos o comisiones

dentro del servicio público, y que al faltar a éstas podrá ser sujeto de un procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley secundaria correspondiente, en el caso concreto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual una vez desahogado y haberse demostrado la responsabilidad en que incurrió el servidor público le serán impuestas las sanciones a que haya lugar y que se encuentren previstas en dicho ordenamiento legal.

Asimismo, su contenido redundante en establecer leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos para garantizar y salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la prestación del servicio público a través del desempeño de sus funciones, cargos o comisiones, dada la importancia de este último en cualesquiera de sus modalidades.

En el mismo tenor, en cuanto a las sanciones administrativas aplicables, es de mencionarse que el artículo 113 de nuestra Carta Magna es enunciativo más no limitativo en cuanto a la imposición de las mismas, toda vez que si bien establece como sanción la suspensión, destitución e inhabilitación, además de las sanciones económicas, también permite que las leyes correspondientes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos prevean otro tipo de sanciones, tal es el caso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que además de la sanciones anteriores prevé como sanción administrativa la amonestación, en cualesquiera de sus dos caracteres, es decir pública o privada.

Siendo de relevante importancia señalar que, con respecto a la sanción económica, ésta se impondrá tomando en consideración los beneficios económicos obtenidos, además de los daños y perjuicios causados, en el entendido de que para el primero de los casos citados, dichos beneficios serán considerados como aquellos obtenidos que sean diferentes a las contraprestaciones que el Estado le

otorgue al servidor público responsable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, y de los cuales no pueda comprobar su legal procedencia, con independencia de que por resultado de lo anterior, se cause un daño o perjuicio al Estado derivado de sus actos u omisiones, motivo por el cual se podrán imponer al responsable ya sea uno, dos o hasta tres tantos del daño, lucro o perjuicio causado, por lo que si en un ordenamiento especial en materia de responsabilidades de los servidores públicos se establece lo contrario, tal situación resulta contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe mencionar que, si derivado de un acto u omisión el servidor público responsable vulnerará la esfera jurídica de un particular, causándole daños y/o perjuicios en su patrimonio, este último tendrá derecho a solicitar la indemnización correspondiente, conforme a los procedimientos que establezcan los cuerpos normativos correspondientes, misma que le podrá ser obsequiada por el Estado, pudiendo posteriormente este último repetir en contra del servidor público responsable la reparación del daño, con independencia de las sanciones administrativas que le resulten aplicables.

#### **4.2. Análisis del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Características.**

En lo conducente el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone lo siguiente:

“Artículo 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 aplicaran 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 derivará entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día siguiente de su imposición, y;

II. El cociente se multiplicara por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de 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.”

De lo anterior se desprende que los servidores públicos, al faltar a las obligaciones a que se encuentran sujetos a observar, mismas que se encuentran previamente establecidas en las veinticuatro fracciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, derivado de su acción u omisión a dicho incumplimiento, provocarán un menoscabo en el patrimonio del erario federal, les será impuesta y aplicada una sanción económica de hasta dos tantos del lucro obtenido y/o de los daños y perjuicios causados.

Es de señalarse que, tal y como lo prevé el dispositivo legal que nos ocupa, la sanción económica será impuesta tomando en consideración el monto del daño, lucro y/o perjuicio causado, debiendo ser dividido dicho monto entre 30, que es el número de días que se considera tiene cada mes, es decir que dicha sanción económica será impuesta en salarios mínimos mensuales vigentes en el

Distrito Federal al día de su imposición, misma que será convertida en cantidad líquida al día de su pago, lo que invariablemente para protección del erario y sujeción del pago total de la sanción económica impuesta por parte del presunto responsable, ésta no perderá el valor económico por el simple transcurso del tiempo.

### **Características.**

Dentro del artículo 55 de la de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podemos encontrar las siguientes:

1. Estas son impuestas derivado de un incumplimiento a las obligaciones a que todo servidor público se encuentra obligado a observar derivado de un acto u omisión en las funciones y/o facultades que le fueron conferidas.

2. Los actos u omisiones que implicaron la imposición de una sanción económica en contra de los servidores públicos responsables, necesariamente tienen que haber traído aparejado un quebranto patrimonial, a través de un lucro obtenido o bien, de un daño o perjuicio causado.

3. Derivado del quebranto patrimonial causado al erario federal, al servidor público responsable le serán aplicados de dos a tres tantos del mismo, más en momento alguno será considerado un tanto del daño, lucro o perjuicio causado.

4. Como ya se señaló con antelación, al momento de imponerse la sanción económica, la cantidad líquida será convertida en días de salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

5. Al momento de su pago y cobro, la sanción económica impuesta será convertida en días de salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, lo que quiere decir que aún por el simple transcurso del tiempo el erario no sufrirá un nuevo menoscabo en su patrimonio.

No obstante lo anterior, debemos considerar que la imposición de la sanción económica prevista por el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta a todas luces inconstitucional, toda vez que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley suprema, está tendrá que ser de uno a tres tantos del monto del lucro obtenido y/o daño y perjuicio causado al erario federal, toda vez que dicho precepto constitucional en su parte relativa dispone que “....Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en 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 u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”, lo que invariablemente nos lleva a considerar que derivado de un lucro obtenido y/o un daño o perjuicio causado en contra del erario federal se tendrá que imponer uno, dos o tres tantos de dicho daño, quedando demostrado lo anterior con las tesis jurisprudenciales que a continuación se citan:<sup>40</sup>

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Diciembre de 1997 Tesis: P. CLXXII/97 Página: 186 Materia: Administrativa, Constitucional.

**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**

---

<sup>40</sup> <http://www.scjn.gob.mx>, 3 de noviembre de 2006, 14:00 pm.



**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 una 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 apearse, para fijar tales elementos, únicamente a lo establecido en el último dispositivo constitucional citado, del cual son reglamentarios.

Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge Humberto Benítez Pimienta. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXXII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Septiembre de 1997 Tesis: P. CXL/97 Página: 207 Materia: Constitucional, Administrativa.

**SERVIDORES PÚBLICOS, SANCIÓN ECONÓMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL.** De conformidad con 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 actuar indebido del infractor; o sea que el

Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro 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 contraviene 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 le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible.

Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Ángel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Humberto Benítez Pimienta. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número CXL/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XX, Agosto de 2004 Tesis: P. XLII/2004 Página: 14 Materia: Constitucional, Administrativa Tesis aislada.

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS. LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RESPECTO DE LA SANCIÓN ECONÓMICA APLICABLE TAMBIÉN LES SON APLICABLES.** Conforme a los artículos 108, párrafo último y 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones de los Estados deben precisar, para los efectos de las responsabilidades indicadas, que son

servidores públicos quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados o Municipios; también establecen que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deben expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos en las que se prevean las sanciones administrativas aplicables por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Por su parte, el artículo 113 constitucional prevé que las citadas leyes de responsabilidades deben establecer sanciones económicas tomando en cuenta los beneficios obtenidos por el responsable, así como los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que aquéllas puedan exceder de tres tantos de los referidos beneficios o de los citados daños y perjuicios; los principios establecidos en este artículo también son aplicables, en lo conducente, a los servidores públicos de los Estados o Municipios, conclusión que deriva de la interpretación sistemática de los preceptos mencionados.

Amparo directo en revisión 1166/2003. Rodolfo Pichardo Mejía. 11 de mayo de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rafael Coello Cetina. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy ocho de julio en curso, aprobó, con el número XLII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a ocho de julio de dos mil cuatro.

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XX, Agosto de 2004 Tesis: P. XLIII/2004 Página: 15 Materia: Constitucional, Administrativa Tesis aislada.

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS. LA SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 49, FRACCIÓN IV, Y 51 DE LA LEY RELATIVA SE APEGA AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Los citados preceptos legales establecen que la referida sanción económica aplicable a los servidores

públicos del Estado de México que incurran en responsabilidad administrativa cuando ésta sea por beneficios obtenidos, o por daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 42 de la ley aludida será de uno a tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados, respectivamente, se apegan a lo previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece los principios para el cálculo de la sanción pecuniaria, ya que para cuantificarla deben tomarse en cuenta los beneficios obtenidos por el responsable y los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, aunado a que al individualizar dicha sanción se considerarán las diversas circunstancias que rodearon la conducta infractora con el fin de arribar a una conclusión sobre si aquélla se fija en un monto equivalente al del respectivo límite inferior, superior a éste o igual al límite superior, situación que dentro de los márgenes fijados constitucional y legalmente, permite atender a diversos factores, entre otros, a la situación económica del infractor. No es óbice para lo anterior el hecho de que el monto de la sanción en cita no pueda ser inferior a los beneficios obtenidos o daños y perjuicios causados al Estado, ya que en cumplimiento de lo previsto en el referido artículo constitucional aquélla no podrá ser inferior a los mismos, con independencia de las circunstancias que rodeen la comisión de la falta correspondiente.

Amparo directo en revisión 1166/2003. Rodolfo Pichardo Mejía. 11 de mayo de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rafael Coello Cetina. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy ocho de julio en curso, aprobó, con el número XLIII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a ocho de julio de dos mil cuatro.

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVII, Mayo de 2003 Tesis: 2a. LXIV/2003 Página: 304 Materia: Constitucional, Administrativa Tesis aislada.

**SERVIDORES PÚBLICOS. EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, VIGENTE EN EL ÁMBITO FEDERAL HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002, EN CUANTO IMPIDE A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA GRADUAR LA CUANTÍA DE LA SANCIÓN ECONÓMICA QUE PREVÉ, ES INCONSTITUCIONAL.** El artículo 55 de la mencionada ley, derogado en lo que respecta al ámbito federal por el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de marzo de 2002, al disponer en su primer párrafo que 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 del ordenamiento citado, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, contraviene lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual ese tipo de sanciones deberán imponerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable, y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. Ello es así, pues al no establecer el señalado artículo 55 reglas que permitan que las autoridades gradúen la cuantía de las sanciones, las obliga a imponerlas de manera fija, sin que puedan ejercer su facultad de arbitrio para individualizar y cuantificar su monto, lo que se traduce en la aplicación de sanciones a todos por igual, de manera invariable e inflexible, generando excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado para los infractores.

Amparo en revisión 182/2002. Cuauhtémoc Gómez Cabezud. 11 de octubre de 2002. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez. Amparo directo en revisión 399/2003. Sergio Rodríguez Villalobos. 4 de abril de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer.

Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Julio de 1997 Tesis: VI.2o.98 A Página: 430 Materia: Administrativa.

**SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA SU IMPOSICIÓN NO SE REQUIERE DAÑO AL FISCO.** Es inexacto estimar que la sanción económica prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tienda específicamente a resarcir al fisco del daño causado por la conducta reprochable del servidor público, pues tal sanción tiene por objeto tanto sancionar al infractor, como prevenir conductas ilícitas de los funcionarios públicos en general; por tanto, la imposición de dicha sanción no requiere la existencia de un daño al fisco o la obtención de un beneficio patrimonial del infractor, máxime que incurren en responsabilidad administrativa no sólo los servidores públicos que a través de actos u omisiones obstaculizan la percepción de impuestos, sino también aquellos funcionarios que actúan con descuido o negligencia en el desempeño de sus funciones. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 120/97. Ruperto Castañeda Gómez. 14 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXI, Abril de 2005 Tesis: XX.1o.53 A Página: 1494 Materia: Administrativa Tesis aislada.

**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 53 DE LA LEY RELATIVA, AL NO PERMITIR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DE SU ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZAR EL MONTO DE LA SANCIÓN ECONÓMICA CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS).** El numeral 53 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas establece que las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos por incumplimiento a lo previsto en el diverso 45 de la ley en cita, será, invariablemente, de dos tantos del lucro obtenido y de

los daños y perjuicios causados, de lo que resulta evidente que impide a la autoridad administrativa encargada de aplicar la sanción condigna, el uso de su arbitrio para fijarla, contraviniendo el ordinal 113 de la Constitución Federal que establece que las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos deberán fijarse de acuerdo a los beneficios económicos obtenidos por el responsable, así como a los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que en ningún caso excedan de tres tantos de aquéllos, es decir, se prevé un quantum mínimo y máximo; en consecuencia el artículo 53 del ordenamiento legal invocado en primer término, contraviene en forma clara la disposición constitucional en comento, pues no contiene un parámetro con el cual la autoridad sancionadora pueda normar su criterio. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Amparo directo 281/2004. Elio Velazco Farrera. 19 de enero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: José Pérez Troncoso. Secretaria: Itzia de la Concepción Figueroa Gómez. Nota: El criterio contenido en esta tesis no es obligatorio ni apto para integrar jurisprudencia en términos del punto 11 del capítulo primero del título cuarto del Acuerdo Número 5/2003 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veinticinco de marzo de dos mil tres, relativo a las Reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, y para la verificación de la existencia y aplicabilidad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte.

Una vez expuesto lo anterior, es evidente que la sanción económica prevista por el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta inconstitucional al prever dicha sanción en la forma en que la establece, es decir al imponer una sanción económica de dos a tres tantos del lucro obtenido y/o del daño y perjuicio causado al erario federal, y no dejar al libre arbitrio del juzgador aplicar su criterio y ejercer sus facultades para imponer una sanción económica al servidor público responsable dentro de los límites mínimos y máximos previstos por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que como se citó con anterioridad, la Ley suprema dispone que al responsable se le impondrán hasta tres tantos de los daños y/o

perjuicios patrimoniales causados, es decir uno, dos o tres tantos con motivo del incumplimiento a sus obligaciones.

#### **4.3. Inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Características.**

Como ya ha quedado demostrado con antelación, derivado de la inconstitucionalidad del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a raíz de la creación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que entró en vigor a partir del día 14 del mes de marzo del año 2002, abrogando la primera de las citadas para el gobierno federal, teniendo cambios sustanciales, y para el caso que nos ocupa la sanción económica quedó encuadrada en el artículo 13, no obstante dicho precepto legal nuevamente vulnera lo establecido por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al restringir al juzgador aplicar su libre arbitrio para imponer una sanción económica dentro de un mínimo y un máximo de conformidad con lo dispuesto en el citado dispositivo Constitucional, situación que se comprueba con lo referido por el artículo 13 de la mencionada Ley especial, al disponer lo siguiente:

“Artículo 13. Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica, e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.



Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave al incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

De lo expuesto, si bien el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé la sanción

económica en su fracción IV, esta se encuentra relacionada con lo establecido por el artículo 15 de dicha Ley, resultando violatoria nuevamente de lo previsto por el artículo 113 de nuestra Carta Magna, al disponer:

“Artículo 15. Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos, o de los daños o perjuicios causados.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.”

De la anterior transcripción, nótese que si bien el párrafo primero establece la imposición de una sanción de la sanción económica de hasta tres tantos del beneficio obtenido o de los daños y perjuicios causados, es decir que se podrán imponer uno, dos o tres tantos, esta resulta contradictoria con lo establecido en el segundo párrafo del mencionado artículo 15 de la Ley en comento, al disponer que la multicitada sanción económica en ningún caso podrá ser menor o igual al monto del lucro obtenido o del beneficio o daño causado, lo que nos lleva a considerar que inevitablemente tal sanción, de seguir imponiéndose, necesariamente tendrá que seguir siendo de dos o tres tantos y

que desde luego se aprecia de nueva cuenta la inconstitucionalidad de tal sanción prevista en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente a partir del 1º de enero de 1983 y hasta el 13 de marzo del 2002.

Por otra parte, es de hacer notar que si bien el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su antepenúltimo párrafo establece las infracciones al artículo 8 que serán consideradas como graves, en ningún momento se hace el señalamiento de que aún y cuando derivado de un acto u omisión de un servidor público, que no sea considerado como grave pero que sin embargo traiga aparejado un daño o perjuicio causado al erario federal a través de la dependencia o entidad en la cual se encuentre laborando, dicha infracción por sus solas consecuencias de haber provocado un menoscabo al patrimonio del Estado, necesariamente deberá considerarse como una conducta grave, con independencia de que la infracción cometida no se encuentre considerada dentro de las consideradas como graves del citado dispositivo legal.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** La sanción económica prevista por el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1982, resulta ser inconstitucional, al prever su imposición de dos a tres tantos, en razón de que una Ley secundaria no puede estar por encima de un ordenamiento primario, máxime si se considera que este último prevé su imposición dentro de un mínimo y un máximo, es decir de uno, dos o tres tantos del daño, lucro o perjuicio causado al erario federal.

**SEGUNDA:** La sanción económica prevista por el artículo 13 fracción IV en relación con el artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002, ordenamiento legal que abrogó a su antecesor, nuevamente resulta ser inconstitucional, al disponer que dicha sanción económica no podrá ser menor o igual al monto del lucro, daño o perjuicio causado por el servidor público responsable, por lo que de nueva cuenta se colige, al emanar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Título Cuarto de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, y siendo dicha Constitución Política el máximo ordenamiento legal con que cuenta un Estado, en el presente caso los Estados Unidos Mexicanos, resulta por tanto inconstitucional la imposición de la sanción

económica en la forma en que la norma secundaria la prevé, ya que en todo caso, apegándose a lo previsto por la norma fundamental, su imposición deberá ser de uno, dos o tres tantos del daño, lucro o perjuicio causado, es decir en momento alguno debe limitar la imposición de dicha sanción dentro de un mínimo y un máximo.

**TERCERA:** La imposición de la sanción económica prevista por los artículos 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, y 13 en relación con el 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002, resultan ser coincidentes entre sí con respecto a la inconstitucionalidad en su imposición, al no permitir al juzgador aplicar su libre arbitrio para imponer dicha sanción dentro de un mínimo y un máximo, tal y como lo prevé el artículo 113 de nuestra carta magna.

**CUARTA:** No obstante la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de marzo del 2002, en la cual en sus artículos 13 fracción IV y 15 se prevé la imposición de una sanción económica, esta resulta a todas luces contradictoria con lo previsto por el artículo 113 de nuestra Ley fundamental, en razón de que una Ley secundaria en ningún caso puede estar por encima de una norma primaria, en virtud de establecer esta última la imposición de una sanción

económica de hasta tres tantos, es decir que de conformidad con el mencionado artículo Constitucional, dicha sanción podrá ser de uno, dos o tres tantos del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado, y sin embargo el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en relación con el artículo 15 del mismo cuerpo legal, dispone que la imposición de la sanción económica no podrá ser menor o igual al monto del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado.

**QUINTA:** La propuesta sobre el particular es la siguiente:

“Artículo 13. Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica, e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de

diez a veinte años si excede de dicho limite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave al incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley, así como aquellas conductas que revistan un daño, lucro o perjuicio causado al erario federal, con independencia de que la infracción se encuentre encuadrada o no dentro de las fracciones consideradas como graves antes citadas.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

“Artículo 15. Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de uno, dos o tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos, o de los daños o perjuicios causados, atendiendo

en todo momento al dolo y la mala fe con que se haya conducido el servidor público para provocar dicho menoscabo.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.”



## Fuentes consultadas

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Derecho Burocrático Mexicano, Ed. Porrúa, 2ª ed., México 1999.
2. ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1990.
3. ARMENTA CALDERÓN, El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Ed. Porrúa, 4ª ed., México 1992.
4. CARPIZO, JORGE, Antologías para la Actualización de los Profesores de Enseñanza Media Superior, Ed. Porrúa, 1ª ed., México 1987.
5. DE ZORITA, ALONSO, Los Señores de la Nueva España, Dirección General de Publicaciones, UNAM, 3ª ed., México 1993.
6. DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO, Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso, Ed. Limusa, 2ª ed., México 2004.
7. DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, 2ª ed., México 1996.
8. ESQUIVEL OBREGÓN, TORIBIO, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo I, Ed. Porrúa, 2ª ed., México 1984.
9. FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 7ª ed., México 1958.
10. GARCÍA OVIEDO, CARLOS, Derecho Administrativo, Madrid, España, 1955.
11. LANZ CÁRDENAS, JOSÉ TRINIDAD, La Contraloría y el Control Interno en México, Ed. FCE, 2ª ed., México 1993.
12. MARGADANT S., GUILLERMO F., Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Ed. Esfinge, 18ª ed., México 2005.
13. MELÉNDEZ GEORGE, LEÓN MAGNO, Derecho Burocrático, Ed. Porrúa, México 2005.
14. MORALES PAULIN, CARLOS A., Derecho Burocrático, Ed. Porrúa, México 1999.
15. SÁNCHEZ GÓMEZ, NARCISO, Primer curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1998.
16. TENA RAMÍREZ, F., Leyes Fundamentales de México, 1808-1978, Ed. Porrúa, 8ª ed., México 1978.
17. QUINTANA MATOS, A., La Carrera Administrativa, Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela 1980.

### Otras fuentes

1. Diccionario de la Lengua Española, México, Ed. Porrúa, 1990.
2. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVI.
3. Apuntes del Proceso de Atención Ciudadana, México, 2002.
4. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Argentina, Ed. Heliasta, 1982.
5. Diccionario de la Lengua Española, México, Ed. Larousse, 1994.

## Vínculos de internet

1.- [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

## Legislación

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
5. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
6. Código Penal Federal.
7. Código Federal de Procedimientos Civiles.