



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

FORMA A-55

80

**AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005**  
**QUEJOSO: JORGE JOAQUÍN IGNACIO**  
**SERRANO LIMÓN.**

**PONENTE: MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS**  
**SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA**

Vo.Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la  
Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día  
diez de octubre de dos mil seis.



DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
Corte Plena

**VISTOS; y**  
**RESULTANDO:**

**PRIMERO.** Por escrito presentado el seis de mayo de dos  
mil cinco, en la Oficina de Correspondencia Común de los  
Juzgados de Distrito en Materia Administrativa del Distrito  
Federal, Jorge Joaquín Ignacio Serrano Limón, por su propio  
derecho, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en  
contra de las autoridades y por los actos que a continuación se  
indican:

**"AUTORIDADES RESPONSABLES:**

- a) Congreso de la Unión.**
- b) Presidente de la República.**
- c) Secretario de Gobernación.**

SECRETARÍA GENERAL  
DE ACUERDOS

2006 NOV - 8 P 2:12

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA NACIÓN

**d) Director del Diario Oficial de la Federación.**

**e) Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública.”**

**“ACTOS RECLAMADOS:**

**1. Del Congreso de la Unión se reclama: La discusión, aprobación y emisión de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, por lo que se refiere al artículo 2° de dicho ordenamiento legal.**

**2. Del Presidente de la República se reclama: la promulgación y orden de publicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que hace al artículo 2° de la citada ley.**

**3. Del Secretario de Gobernación y del Director del Diario Oficial de la Federación se reclama: la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que se refiere al artículo 2° de dicha ley.**







PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

#### 4. Del Director General de Responsabilidades y

#### Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función

*Pública, la resolución emitida el 13 de abril de 2005, en el expediente administrativo 26/2004, mediante la cual, con base en lo dispuesto por el inconstitucional artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, me sujetó a dicho procedimiento y me impone la sanción consistente en inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por el lapso de quince años, así como la sanción económica por la cantidad de \$13,237,377.81 (trece millones doscientos treinta y siete mil trescientos setenta y siete pesos 81/100 M.N.) la cual me fue notificada el 15 de abril de 2005.*



*Del mismo modo, se reclama de esta autoridad la aplicación del artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual se impugna por su inconstitucionalidad."*

**SEGUNDO.** El quejoso señaló como garantías individuales violadas, las contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 108, 109 y 133 de la propia Norma Fundamental, y expresó los antecedentes y conceptos de violación que estimó

pertinentes, en los cuales planteó la inconstitucionalidad del artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de su acto de aplicación, que establece:

***“Artículo 2°. Son sujetos de esta ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.”***

**TERCERO.** El nueve de mayo de dos mil cinco, el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, admitió la demanda, la registró con el número 647/2005, y señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.



Previos los trámites de ley, el veinte de julio de dos mil cinco, se llevó a cabo la audiencia constitucional y dictó sentencia el mismo día, la cual culminó con el siguiente punto resolutivo:

***“ÚNICO. La Justicia de la Unión ampara y protege a JORGE JOAQUÍN IGNACIO SERRANO LIMÓN, contra los actos que reclama del Congreso de la Unión, Presidente de la República, Secretario de Gobernación, Director del Diario Oficial de la Federación y Director General de Responsabilidad y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, consistentes en su respectivo***



AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

ámbito de competencia, en la discusión, aprobación, expedición, orden de publicación y publicación del Artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y en la emisión de la resolución de trece de abril de dos mil cinco, por la que se resolvió el procedimiento administrativo 26/2004, en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de este fallo."

Las consideraciones esenciales en que se sustentó la anterior sentencia, son las siguientes:



"QUINTO. La parte quejosa expresó los conceptos de violación, que se encuentran dentro del capítulo respectivo en el escrito de la demanda de garantías, los que se tienen por reproducidos como si a la letra se insertaran; siendo aplicable al respecto la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la pagina 501, del tomo XIV-Julio, de la Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación, que a continuación se transcribe:

'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS.' (Se transcribe).

*La parte quejosa formuló los conceptos de violación en relación con la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, concretamente su artículo 2º, señalando sustancialmente lo siguiente:*

*El artículo en cuestión vulnera en perjuicio del quejoso las garantías de seguridad jurídica a que se refieren los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que la segunda parte del mismo excede lo establecido en los artículos 108 y 109 constitucionales, ello en función de que dichos preceptos únicamente regulan lo concerniente al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, pero en ningún momento incluye en dicho régimen a las personas físicas o morales particulares, lo que sí hace la norma reclamada.*

*Continúa diciendo el peticionario del amparo que el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no le es aplicable al quejoso, por no tener éste el carácter de servidor público ni desempeñar empleo, cargo o comisión en la administración pública federal, no obstante ello, al aplicarle la autoridad administrativa la segunda hipótesis a que se refiere el citado artículo, vulnera sus garantías individuales pues va mas allá de lo establecido por*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

**la Constitución Federal, al incluir como sujetos de**

**responsabilidad** 'a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales', porque tal inclusión coloca al artículo cuestionado por encima del precepto constitucional que le da origen, contraviniendo así el principio de supremacía constitucional, ello porque la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es una ley reglamentaria del Título IV de la Constitución Federal, que regula lo relacionado con la responsabilidad de los servidores públicos, por tanto, al incluir en su artículo segundo como sujetos de la misma a 'todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales', infringe la facultad reglamentaria constitucional, pues en su opinión una ley secundaria no puede exceder el precepto constitucional.



A efecto de determinar si los argumentos de inconstitucionalidad hechos valer resultan eficaces o no, debe tenerse presente el contenido del artículo 16 de la Carta Magna, que, en la parte que interesa, establece lo siguiente:

'ARTÍCULO 16.' (Se transcribe).

La garantía consagrada en el invocado artículo 16 de la Carta Magna, impone que todo acto de

*autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado; entendiéndose por lo primero que debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse también las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas, que se hubieren tomado en consideración para la emisión del acto; siendo indispensable, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.*

*Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la Compilación de 1995, Séptima Época, Tomo VI, Tesis 260, página 175, que es del tenor literal siguiente:*



*'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.'* (Se transcribe).

*Por cuanto hace al acto legislativo, dicha garantía conduce a establecer que todo precepto que incida en la esfera jurídica del gobernado, debe contener las reglas adecuadas para que las autoridades estén en aptitud, al aplicarlas al caso concreto, de fijar la temporalidad, dimensión, monto o cuantía del acto de molestia que se prevé, sin provocar arbitrariedades, tomando en cuenta el objetivo que*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

*se persigue con su imposición; de ahí que al no existir esos requisitos, obvio es que la disposición de que se trate, sin estar debidamente fundada y motivada, resulta violatoria de garantías individuales.*

*Da sustento a lo anterior, en la parte que interesa, la tesis LXXV/2002, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada de catorce de junio de dos mil dos, que a la letra dice:*



DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
GENERAL DE ACUERDOS

*'GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, QUÉ SE ENTIENDE POR.'* (Se transcribe).

*Ahora bien, en el caso concreto, la resolución reclamada del Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, emitida el trece de abril de dos mil cinco, en el expediente administrativo 26/2004, mediante la cual se le impone una sanción al quejoso consistente en inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por un término de quince años, además de imponerle una sanción pecuniaria por la cantidad de trece millones doscientos treinta y siete mil trescientos setenta y siete pesos ochenta y un centavos, se fundamenta entre otros, en el artículo 2° de la Ley*

***Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ordenamiento cuya constitucionalidad por esta vía se controvierte.***

***Dicho precepto establece lo siguiente:***

***'Artículo 2°.'*** (Se transcribe).

***En esta parte, resulta oportuno citar los antecedentes del caso.***

***El catorce de marzo de dos mil tres, el quejoso, en su carácter de Presidente del [REDACTED] y la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, suscribió un convenio de colaboración cuyo clausulado a continuación se transcribe:***

***'PRIMERA. OBJETO. El presente convenio tiene por objeto establecer las bases, mecanismos, acciones y compromisos de colaboración entre las partes a que se sujetará el apoyo económico que recibirá [REDACTED] y que otorgará la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, mismo que se aplicará para llevar a cabo un proyecto de expansión de diez Centros de Ayuda para la Mujer en localidades en los que no existen y refuerzos en diversas áreas operativas a los ya***





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

existentes, de conformidad al proyecto presentado con el formato único de solicitud de recursos, que forma parte integrante de este convenio.

SEGUNDA. COMPROMISOS DE LA 'APBP'

Para el cumplimiento del presente instrumento la 'APBP' se compromete a:

1. Otorgar apoyo económico al [REDACTED] en el presente año de 2003, hasta por la cantidad total de \$30'000,000.00 (TREINTA MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.), mediante ministraciones mensuales de conformidad con la disponibilidad presupuestaria del órgano desconcentrado, para aplicarse al proyecto citado en la cláusula primera.

2. Supervisar la correcta aplicación del apoyo otorgado así como los avances del proyecto presentado en el formato único de solicitud de recursos de acuerdo a la normatividad vigente.

TERCERA. COMPROMISOS DEL 'COMITÉ'

Para el cumplimiento del objeto del presente instrumento, [REDACTED] se compromete a:



1. Utilizar el apoyo económico mencionado en la cláusula que antecede única y exclusivamente para destinarlo a los fines detallados en la cláusula primera de este instrumento, debiendo ser ejercidos al 100% durante el año de 2003.

2. Desarrollar el proyecto materia del convenio, buscando el mejor aprovechamiento de los recursos otorgados y así mismo entregarle los documentos y comprobantes que sean necesarios y que avalen su ejercicio, semestralmente.

CUARTA. RELACIÓN LABORAL. Las partes que suscriben cuentan con el personal necesario y elementos propios para realizar las actividades objeto de este Convenio, por lo que aceptan que no existirá relación laboral alguna con el personal de la contraparte y únicamente estará vinculado con la parte que lo contrató, por lo que no podrá considerárseles como patrones sustitutos o solidarios y cada una de las partes asumirán las responsabilidades que de tal relación se deriven.

QUINTA. MODIFICACIONES AL CONVENIO. Las partes acuerdan que el presente convenio sólo podrá modificarse por escrito y previo acuerdo para ello, lo que en todo caso deberá ser con apego a las disposiciones legales aplicables.





## AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**SEXTA. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.** En caso de incumplimiento de este instrumento, sus anexos y los acuerdos que de él deriven, así como controversias que resulten de la ejecución del mismo, las partes se someterán a la jurisdicción de los Tribunales Federales competentes en el Distrito Federal, renunciando a cualquier otro fuero que les pudiera corresponder por razón de su domicilio presente o futuro.

**SÉPTIMA. VIGENCIA.** El presente convenio surtirá efectos al día siguiente de su firma y tendrá vigencia al 31 de diciembre de 2003.



El catorce de abril de dos mil cuatro, el quejoso en su carácter de (sic) **la Asociación Civil [REDACTED]** (sic), celebró nuevamente con la **Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, un convenio de colaboración en idénticas condiciones que el transcrito en el párrafo anterior, con la salvedad de que este último tuvo vigencia para dos mil cuatro.**

El catorce de septiembre de dos mil cuatro, el Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Salud emitió informe de presunta responsabilidad, en el que con base en las auditorías números 03/04 y 37/04 practicadas a la

*Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, concluyó que como resultado de las pruebas de auditoría y de la obtención de la evidencia correspondiente, se determinaron irregularidades en la evaluación del proyecto, la autorización, comprobación, supervisión, destino de los recursos y cumplimiento del objetivo y cláusulas de los Convenios de Colaboración mediante los cuales se otorgaron en dos mil tres y dos mil cuatro apoyos económicos a [REDACTED] [REDACTED], además de desvío de recursos por parte de [REDACTED], concluyendo que existe un presunto daño al erario federal por un monto de \$31'015,129.45 (treinta y un millones quince mil ciento veintinueve pesos 45/100 M.N.), foja 74 del legajo de pruebas marcado con el número uno.*



*El trece de abril de dos mil cinco, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, en uso de su facultad de atracción, emitió resolución al expediente administrativo 26/2004, en cuyos resultandos en la parte que interesa establecen lo siguiente: (fojas 43 a 45 de autos).*

*A) JORGE JOAQUÍN IGNACIO SERRANO LIMÓN, a quien se le citó, ya que:*



## AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

con su carácter de Presidente del [REDACTED]

[REDACTED] solicitó, recibió, manejó y aplicó recursos públicos económicos federales... que se encontraban previstos originariamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación de los ejercicios 2003 y 2004 para la Secretaría de Salud... y que le fueron entregados a través de Convenios de Colaboración, que usted suscribió los días catorce de marzo de dos mil tres y catorce de abril de dos mil cuatro... con el objeto de que dicho presupuesto público se aplicara por la asociación civil que usted representaba y administraba en actividades relacionadas con el Programa Nacional de Salud: Garantizar un arranque parejo en la vida que constituye el Programa bandera de la Estrategia de Desarrollo Social "Contigo" en el Sector Salud...



...En tal virtud, esta autoridad considera que las anomalías detectadas con motivo del manejo y la aplicación de los recursos públicos federales que le fueron entregados y que tuvo bajo su administración, resultan susceptibles de configurar responsabilidad administrativa que le es atribuible, toda vez que los hechos en que intervino lo ubican en la hipótesis prevista por el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, concretamente cuando dicha disposición señala como sujetos del ordenamiento invocado, tanto

a los servidores públicos, como '...a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.'

**En sus considerandos, dicha resolución, en la parte que interesa, señala:**

'Finalmente, respecto de JORGE JOAQUÍN IGNACIO SERRANO LIMÓN, esta autoridad considera que se encuentra acreditado el carácter de sujeto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de conformidad con el artículo 2° de la misma, con base a los medios de convicción que se describen a continuación...

...son aptos, idóneos y suficientes para establecer que el C. JORGE JOAQUÍN SERRANO LIMÓN, en su carácter de Presidente del [REDACTED] solicitó, recibió, manejó, y aplicó recursos públicos económicos federales durante los ejercicios de dos mil tres y dos mil cuatro... Tales circunstancias permiten establecer a esta autoridad que JORGE JOAQUÍN SERRANO LIMÓN, se ubica en el supuesto normativo previsto en el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, teniendo el carácter de sujeto de la ley y por ende constreñido al cabal cumplimiento de las obligaciones y disposiciones que previene la normatividad invocada.





## AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

No obsta para arribar a la conclusión anterior, el argumento defensorista del inodado quien sostiene que no es servidor público, y por ende, no le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que esta autoridad no le ha atribuido la calidad específica a que se refiere, ni afirma que se ubique en los supuestos previstos por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que en todo caso el procedimiento en que se actúa se le ha instruido como consecuencia del carácter de sujeto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en que se situó al manejar y aplicar recursos de naturaleza pública previstos en el Presupuesto de Egresos para la Federación en los ejercicios fiscales 2003 y 2004.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
L. DE LA FEDERACIÓN  
E. JUSTICIA DE LA NACIÓN  
JEFES DE ACUERDOS

En este sentido, se advierte que el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al determinar los sujetos a quienes se dirige la norma de referencia, distingue entre quienes tienen la calidad específica de servidores públicos y aquéllos que al no tener tal carácter, manejan o aplican recursos económicos federales, de donde se colige que el legislador federal no ha circunscrito las disposiciones y obligaciones contenidas en el ordenamiento indicado, sólo a los servidores públicos, sino aún a los particulares, cuando éstos se

*ubiquen en el supuesto de manejar o aplicar numerario público.*

*Consecuentemente, es claro que esta autoridad no atribuye la calidad de servidor público a JOAQUÍN IGNACIO SERRANO LIMÓN, sino la de sujeto de la ley, con independencia de que por su redacción, las obligaciones previstas en el artículo 8° del ordenamiento antes invocado, hagan referencia a la calidad específica antes anunciada, pues ello no impide el que le sean atribuidas en esta vía las imputaciones que le fueron notificadas, respecto de las cuales es factible determinar sobre la responsabilidad en que, de ser el caso, hubiere incurrido...'*

***Pues bien, para estar en posibilidades de contestar los argumentos de la parte quejosa, en cuanto a la inconstitucionalidad de la ley reclamada por incluir a sujetos particulares en el ámbito de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es oportuno hacer las siguientes consideraciones en cuanto al régimen de responsabilidades a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente los siguientes artículos:***

*"Art. 108." (Se transcribe).*

*"Art. 109." (Se transcribe).*







## AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

"Art. 110." (Se transcribe).

"Art. 111." (Se transcribe).

"Art. 112." (Se transcribe).

"Art. 113." (Se transcribe).

"Art. 114." (Se transcribe).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SALA DE ACUERDOS

El contenido de los preceptos constitucionales transcritos establece los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (artículo 108); la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109); el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículos 111 y 112); la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículo 113); y, finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (artículo 114).

Ahora bien, cobra particular importancia el contenido del artículo 108 constitucional, el cual proporciona el concepto de servidor público al señalar específicamente que se reputará como tal a:

- a) *Los representantes de elección popular;*
- b) *Los miembros del Poder Judicial Federal;*
- c) *Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal;*
- d) *Los funcionarios y empleados, y, en general;*
- e) *A toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal;*
- f) *Los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurrirán en el desempeño de sus respectivas funciones.*



*También cobra relevancia, el hecho de que los artículos que comprenden el Título Cuarto de la Constitución Federal determinan varios tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos mencionados, a saber, responsabilidad penal, política y administrativa.*

*La responsabilidad penal la refiere al criterio primigenio de la democracia, entendiendo el mismo*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

a partir de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales, por lo que los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la Cámara de Diputados.



Por lo que hace a la responsabilidad, debe entenderse como la obligación de los servidores públicos de someter las consecuencias de sus actos a las disposiciones de la legislación común, concretamente cuando sus actos u omisiones representen perjuicio patrimonial para el Estado.

Por lo que toca a la responsabilidad política, pueden incurrir en ella los servidores públicos, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, como son los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito del Poder Judicial Federal, Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el Jefe de 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 indebido de fondos y recursos federales.*

*Por último el Título Cuarto de la Carta Fundamental, establece las bases de la responsabilidad administrativa, entendiendo por ésta, la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan buen servicio público.*



*Apoya a lo anterior el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, abril de mil novecientos noventa y seis, tesis P.LX/96, página 128, cuyo rubro y texto señalan:*

*'RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.'* (Se transcribe).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

**Precisado lo anterior, debe decirse que a la luz de las disposiciones constitucionales estudiadas, así como del análisis al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se colige que, en estricto sentido, el quejoso no tiene el carácter de servidor público, circunstancia que además no es controvertida en este juicio, pues la propia autoridad responsable, en la resolución que se impugna (foja 62 de autos), no le atribuye al peticionario del amparo el carácter de servidor público, sino de sujeto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en términos de la segunda parte del artículo 2° de dicha ley.**



AL TRIBUNAL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
GENERAL DE ACUERDOS

**Por lo anterior, lo que habrá de determinarse en los siguientes párrafos es si dicho artículo se apega a la Constitución, concretamente a los fundamentos del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos o bien si el Congreso de la Unión rebasó los límites de la facultad legislativa reglamentaria de la Carta Magna, estableciendo una hipótesis que va más allá de lo autorizado por el precepto constitucional, es decir determinar si el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, excede o no lo señalado por los artículos 108 y 109 constitucionales, al incluir como sujetos de ley a**

*'todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.'*

**Ahora bien, la exposición de motivos de la reforma constitucional por la que se adicionó el Título Cuarto referente a la Responsabilidad de los Servidores Públicos señaló:**

(Se transcribe)

**De la anterior transcripción, se advierte que la intención del Ejecutivo, fue reglamentar el ámbito de actuación de quienes prestan un servicio público ya sea en cualquier área de la administración pública central o bien adscrito a algún órgano desconcentrado o descentralizado, con el fin de salvaguardar la eficiencia, calidad y condiciones en que se desarrolle su actuación y garantizando que en todo momento los servidores públicos estén sujetos a las responsabilidades y sanciones que con motivo de su encargo puedan resultar acreedores.**



**Pues bien, como se advierte, el Título Cuarto de la Constitución Federal, no regula la actuación de cualquier persona física particular, sino regula exclusivamente lo relacionado con la actuación de los servidores públicos, tan es así que el propio artículo 108 constitucional acota claramente**



## AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

**quiénes tienen ese carácter, al señalar expresamente lo siguiente:**

*'Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.'*

*Precisado lo anterior, es oportuno mencionar que con motivo de la incursión del Título Cuarto en el texto constitucional, se generó la necesidad de contar con una ley secundaria que permitiera regular de manera específica la responsabilidad administrativa en que podrían incurrir los servidores públicos.*

*En ese orden de ideas se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente para el ámbito federal hasta dos mil dos, legislación reglamentaria del artículo 108 constitucional, y que tuvo por objeto determinar la responsabilidad administrativa de los servidores*

*públicos, así como establecer las sanciones respectivas para el caso de incumplimiento de las obligaciones que la misma ley reglamentaria estableció.*

*Lo anterior se corrobora del contenido de la exposición de motivos que se envió al Congreso de la Unión, en la que se dan las razones fundamentales para la creación del texto legislativo, cuyo contenido es del tenor siguiente:*

*(Se transcribe).*

*Como puede observarse, del contenido de la exposición de motivos en cita, se advierte que la intención del Ejecutivo federal fue la de establecer las bases para la reglamentación del Título Cuarto de la Constitución Federal, al precisar en la ley las obligaciones y sanciones aplicables a los servidores públicos en caso de no cumplir con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia su empleo, cargo o comisión y con ello servir a los intereses del pueblo, garantizando la aplicación de las sanciones en caso de incurrir en responsabilidad administrativa con motivo de sus funciones en su empleo, cargo o comisión.*

*Asimismo, al señalar que el régimen de responsabilidad administrativa 'abarcará al personal*





## AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos', la intención de la norma fue hacer extensivo el ámbito de responsabilidad a la Administración Pública Paraestatal, integrada por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, institucionales nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.



AL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
FEDERAL DE ACUERDOS

Además, los términos 'asociaciones y sociedades asimiladas', en ningún momento pueden entenderse aplicables a particulares, pues la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es precisa al señalar lo que debe entenderse por esas figuras, al disponer en sus artículos 45, 46 y 47 lo siguiente:

'ARTÍCULO 45.' (Se transcribe).

'ARTÍCULO 46.' (Se transcribe).

'ARTÍCULO 47.' (Se transcribe).

De lo anterior, se colige que, cuando el Ejecutivo propuso hacer extensivo el régimen de responsabilidades administrativas a las empresas de participación estatal, organismos descentralizados, sociedades y asociaciones

*asimiladas, no consideró a cualquier sociedad o asociación, pues como ya se expuso sólo incluyó aquéllas cuyas características se asimilan a las empresas de participación estatal, en los términos de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*Por tal motivo, debe quedar claro que no puede confundirse a una empresa de participación estatal, asociación o sociedad asimilada a ésta con una sociedad o asociación privada común, porque los fines que persiguen ambas en esencia son diferentes.*

*Apoya a lo anterior el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, tomo IV, segunda parte-1, julio a diciembre de 1989, página: 521, cuyo rubro y texto señalan:*

*'SOCIEDAD ANÓNIMA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA. SU RÉGIMEN JURÍDICO.'*  
(Se transcribe).

*Ahora bien, el hecho de que el régimen de responsabilidades administrativas, en términos de la ley estudiada no se haya hecho extensivo a las sociedades o asociaciones privadas comunes, no*





## AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

quiere decir que esas sociedades queden al margen de responsabilidad cuando interactúan con el Estado en determinado proyecto o actividad, pues sería ilógico que el propio Estado no tutelara los supuestos en que por virtud de la celebración de un contrato o convenio entre un órgano de gobierno y algún particular se presentaran hechos que deban ser sancionados con el fincamiento de algún tipo de responsabilidad de tipo civil, penal o inclusive administrativa.



Así el artículo 134 constitucional se encarga precisamente de prever estos supuestos, al señalar lo siguiente:

'Art. 134.' (Se transcribe).

Como puede advertirse de la lectura del texto constitucional, las relaciones entre el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, así como las respectivas administraciones públicas paraestatales con los particulares se regirán a través de las figuras establecidas por el propio texto, y que conforman el régimen de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones del sector público.

En ese sentido, resulta evidente que la relación de los órganos de gobierno con los particulares, sí se

*encuentra regulada por diversas leyes, mas aún cuando se trata del manejo de recursos públicos, como ocurre con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que establece inclusive la figura de la responsabilidad solidaria de los particulares, con lo que se tutela la actuación de éstos cuando se encuentran vinculados a los órganos de gobierno.*

*Ilustra a lo anterior, el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, octubre de mil novecientos noventa y cinco, tesis: P. LXXXIV/95, página 162, cuyo rubro y texto señalan:*



*'SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL, QUE ESTABLECE LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE LOS PARTICULARES CON AQUÉLLOS, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 108 CONSTITUCIONAL.'* (Se transcribe).

*Del criterio transcrito, se colige que el Estado cuenta con diversos instrumentos para regular la actividad de los particulares cuando interactúan con los órganos de gobierno en la ejecución de los fines del Estado, instrumentos que prevén*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

FORMA A-55

96

AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

sanciones para los casos en que se derive de su actuación algún tipo de responsabilidad civil, penal o incluso de índole administrativa, pero siempre teniendo un ámbito diverso al que regula el Título Cuarto de la Constitución Federal, en cuanto al servicio público.

Pues bien, una vez establecido el ámbito de aplicación del régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, toca el estudio de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo artículo 2° le fue aplicado al quejoso y constituye el acto reclamado en el presente juicio.



En ese orden de ideas, la exposición de motivos de la ley en comento establece lo siguiente:

(Se transcribe)

Por su parte, el artículo 2° de la referida ley establece:

(Se transcribe).

Pues bien, de la lectura del artículo reclamado, se advierte que señala los sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

***Servidores Públicos, estableciendo dos hipótesis de aplicación de la ley:***

***Los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional.***

***Todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.***

***Así se tiene que, de la exposición de motivos que dio origen a la ley en estudio no se observa referencia alguna que justifique la incorporación de la segunda de las hipótesis mencionadas, pues al ser reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, particularmente del artículo 108, incorpora como sujetos de la misma a los servidores públicos a que se refiere el propio texto constitucional, pero no se advierte razón alguna que justifique la incorporación de 'todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales'.***



***En dicho ordenamiento, en su artículo primero, se establece que el objeto de la ley es reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, conteniendo las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, las***



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

**autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones y el registro patrimonial de los servidores públicos.**

*Pues bien, como puede observarse del objeto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte con claridad, al igual que su antecesora, que es una ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional, es decir, es un ordenamiento legal que busca darle aplicación a los conceptos vertidos por el Constituyente en el referido apartado.*

*En este punto, cabe hacer la reflexión en cuanto a la naturaleza de la ley objeto de estudio.*

*Como ya quedó establecido, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamenta el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, por lo que su naturaleza es de un ordenamiento sancionador, pues establece sanciones y procedimientos para aplicarlas, entre las primeras se encuentran:*

**I. Amonestación privada o pública;**

**II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;**

**III. Destitución del puesto;**

**IV. Sanción económica, y**

**V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.**

Ahora bien, tratándose de leyes que impongan sanciones, como es el caso de la ley reglamentaria del artículo 108 constitucional, es decir la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe decirse que le es aplicable el principio constitucional de exacta aplicación de la ley, entendiendo como tal aquel que además de constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia, todo ello evitando que se deje al gobernado en un estado de incertidumbre jurídica.





*Apoya a lo anterior el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, septiembre de 2001, tesis: 2a. CLXXXIII/2001, página: 718, cuyo rubro y texto precisan:*



DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SERIAL DE ACUERDOS

*'RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA.'*

(Se transcribe).

*Retomando el estudio de los conceptos de violación, el quejoso aduce que el artículo 2° de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, excede las hipótesis contenidas en el artículo 108 constitucional, por lo que va más allá de lo establecido en la carta fundamental.*

*Pues bien, el artículo 89, fracción I, constitucional, otorga al Presidente de la República la que se ha llamado facultad reglamentaria, al disponer que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el*

**Congreso de la Unión; lo que se corrobora con la transcripción del invocado artículo:**

**'ARTÍCULO 89.'** (Se transcribe).

**La facultad reglamentaria no es otra cosa que la potestad del Ejecutivo de emitir disposiciones generales que sean el medio práctico y adecuado para poder dar exacta observancia a la ley.**

**Desde esta perspectiva, la potestad reglamentaria del Presidente requiere, para su debido ejercicio, de la existencia previa de una ley emanada del Congreso de la Unión, que le dé legitimación.**



**Con base en esta facultad, el Ejecutivo puede expedir disposiciones impersonales, generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión, por tanto, aquéllas son subalternas a éstas, en las que encuentran su medida y justificación.**

**En tal orden de ideas, el contenido de la ley se convierte en el límite constitucional de la facultad reglamentaria y de los ordenamientos en que ésta se concretiza, los reglamentos; lo anterior es así,**



## AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

*porque su contenido y alcance se encuentran determinados por la ley que reglamentan.*

*La facultad reglamentaria se encuentra regida por dos principios fundamentales:*

*El de reserva de ley, por virtud del cual queda prohibido abordar en el reglamento materias reservadas al Congreso de la Unión; y,*

*El de subordinación jerárquica, que exige que el reglamento esté precedido de una ley, cuyo contenido detalle para su óptima ejecución, pero sin que pueda exceder el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones.*

*En síntesis, la potestad reglamentaria es la facultad del Presidente de la República para establecer los mecanismos tendientes a desarrollar en su aplicación, los preceptos que se contienen en la ley, a través de los reglamentos, cuyo ámbito será el de la esfera administrativa.*

*Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2ª./J.47/95, visible en la página doscientos noventa y tres, Tomo II, septiembre de mil novecientos noventa y cinco, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época del*

***Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,  
que a la letra dice:***

***'FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.'*** (Se transcribe).

***De lo anterior se colige, que si el gobernado  
controvierte una ley que se encuentra subordinada  
a la Ley Suprema, como es el caso, se está ante la  
presencia de una violación directa a la  
Constitución, porque las leyes reglamentarias  
deben ajustarse a la norma que les da origen y no  
pueden de ningún modo ir mas allá de lo  
consignado en la misma.***

***Ilustra lo anterior, el criterio sustentado por la  
Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la  
Nación, consultable en el Semanario Judicial de la  
Federación y su Gaceta, tomo: X, septiembre de mil  
novecientos noventa y nueve, tesis: 2a. CXV/99,  
página: 266, cuyo rubro y texto señalan:***

***'FACULTAD REGLAMENTARIA. LOS CONCEPTOS  
DE VIOLACIÓN QUE SE REFIERAN A SU  
INFRACCIÓN, DEBEN ESTABLECER UNA  
CONTRARIEDAD O EXCESO DE LOS MANDATOS  
LEGALES POR LA DISPOSICIÓN REGLAMENTARIA,  
COMO CONDICIÓN PARA REVELAR UNA***





## VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

FEDERAL.' (Se transcribe).

Entonces, en la especie, como ya se expuso en líneas anteriores, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tal y como lo señala su artículo primero, es reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

I. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;

II. Las obligaciones en el servicio público;

III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;

IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y

V. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Ahora bien, el artículo 2° de la ley en cuestión, al señalar que serán sujetos de la ley 'todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos' establece una hipótesis que no se encuentra

DE LA FEDERACIÓN  
JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN  
FEDERAL DE ACUERDOS

*contemplada en el Título Cuarto de la Constitución Federal, con lo que excede el texto y espíritu de la Ley Suprema y por tanto el legislativo al aprobarla, infringió los principios de reglamentación y de exacta aplicación de la ley como se ha explicado en párrafos anteriores.*

*En efecto, tal como lo afirma el quejoso, de la lectura integral del contenido de los artículos 108 y 109 constitucionales, no se advierte que esté inmersa, ni siquiera de forma implícita, la hipótesis jurídica de que los particulares estén sujetos a responsabilidad administrativa en términos de la segunda parte del artículo 2° de la Ley reglamentaria, o que la propia Constitución hubiese dado pauta para que en la ley secundaria se estableciera alguna consecuencia jurídica para atribuir responsabilidad administrativa de los particulares, pues como ya quedó establecido en párrafos anteriores, existen otros ordenamientos jurídicos que prevén directamente la relación de los particulares cuando interactúan con los órganos de gobierno y eventualmente incurren en algún tipo de responsabilidad, además de que las disposiciones a que se refiere el Título Cuarto constitucional sólo regulan las responsabilidades administrativas, políticas y penales de los servidores públicos, y no la actuación de particulares.*





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

*En tal orden de ideas, es claro que el artículo 2° de*

*Ley Federal de Responsabilidades*

*Administrativas de los Servidores Públicos, que*

*señala como sujetos de la ley a 'todas aquellas*

*personas que manejen o apliquen recursos públicos*

*federales', va más allá de lo dispuesto por la*

*Constitución, pues establece la posibilidad de que*

*a un particular se le asimile con la figura del*

*servidor público y, más aún, que se le atribuyan*

*responsabilidades que sólo son propias de quien*

*detenta un empleo, cargo o comisión en la*

*administración pública, entendiendo ésta en*

*sentido amplio, es decir incluyendo sus órganos*

*desconcentrados y descentralizados, hipótesis*

*jurídica que no está prevista en el artículo 108*

*constitucional ni en ninguno de los preceptos*

*contenidos en el Título Cuarto de la Carta Magna.*

*Lo anterior, pone de manifiesto la violación en que*

*incurrió el Congreso de la Unión al establecer una*

*hipótesis en la ley que excede lo señalado en la*

*Carta Fundamental con lo que se transgrede la*

*garantía de seguridad jurídica prevista en el*

*artículo 16 constitucional, al haber incluido en las*

*hipótesis de responsabilidad administrativa de*

*servidores públicos a personas que no tienen ese*

*carácter.*



*Igualmente, se concluye que el artículo impugnado, al señalar que serán objeto de la ley todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, vulnera el principio de exacta aplicación de la ley, pues no obstante que dentro del ordenamiento legal se establecen sanciones y procedimientos para su aplicación, deben ir dirigidos en todo momento a los servidores públicos, entendiendo por éstos exclusivamente a quienes se refiere el artículo 108 constitucional, al ser limitativas las hipótesis descritas en su texto, por lo que resulta fundado el concepto de violación a examen y procede otorgar el amparo contra el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*



*Al haberse considerado inconstitucional el precepto señalado en el párrafo anterior, tal determinación implica la protección al quejoso contra su aplicación.*

*Consecuentemente, si el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla una hipótesis jurídica no prevista en la Constitución y es precisamente ese supuesto el que se le aplicó al quejoso en el procedimiento administrativo 26/2004, que concluyó con el dictado de la resolución de trece de abril de dos mil cinco, por la*



que se le aplica una sanción en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consistente en inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por el lapso de quince años, así como una sanción económica por la cantidad de \$13'237,377.81 (trece millones doscientos treinta y siete mil trescientos setenta y siete pesos 81/100 M.N.), debe otorgarse el amparo respecto de la resolución descrita.



Da sustento a lo expuesto, la jurisprudencia doscientos uno, visible en la página ciento noventa y cinco, Tomo I, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época del Apéndice de mil novecientos noventa y cinco, que a la letra dice:

'LEYES, AMPARO CONTRA, EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN.' (Se transcribe).

En tal virtud, las consecuencias jurídicas del otorgamiento del amparo se traducen en que el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, deje sin efectos, únicamente por cuanto hace al quejoso, la resolución administrativa de trece de abril de dos mil cinco por virtud de la cual se le sanciona con la inhabilitación temporal para

*desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por el lapso de quince años, así como una sanción económica por la cantidad de \$13'237,377.81 (trece millones doscientos treinta y siete mil trescientos setenta y siete pesos 81/100 M.N.), además, considerando que fue precisamente con base en el artículo que en esta resolución se declara inconstitucional, que la autoridad administrativa inició el procedimiento administrativo 26/2004, deberá también dejar insubsistentes todas las actuaciones efectuadas en él sólo en relación con el quejoso.*

*Lo anterior no exime a la parte quejosa de otras responsabilidades en que pudiese haber incurrido con motivo de su actuación como particular, por lo que el presente fallo no es aplicable de ningún modo a los diversos procedimientos sancionadores o de responsabilidades, diversos a las relacionadas con el servicio público, que eventualmente pudiese someterse al peticionario del amparo."*



**CUARTO.** Inconformes con la anterior resolución, el Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y la Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, ambos de la Secretaría de la Función Pública, esta última en ausencia del titular del ramo, así como de los Subsecretarios de Atención Ciudadana y Normatividad; de Control y Auditoría de la Gestión Pública; de la



## AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Función Pública; y del Oficial Mayor, y en representación del Presidente de la República, interpusieron sendos recursos de revisión.

**QUINTO.** Por auto de veintiuno de noviembre de dos mil cinco, el Presidente de este Alto Tribunal admitió los recursos de revisión, ordenó dar vista con el asunto al Procurador General de la República, a efecto de que formulara su pedimento — quien se abstuvo de hacerlo — y turnó el asunto a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, para la formulación de proyecto de resolución respectivo.

En sesión de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día trece de enero de dos mil seis, se dio cuenta con el proyecto de resolución respectivo y se acordó enviar el asunto al Tribunal Pleno para su resolución.

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO.** El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo y 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de

amparo en el que se planteó la inconstitucionalidad del artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**SEGUNDO.** Procede desechar, por improcedente, el recurso de revisión formulado por el Director de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, toda vez que dicho funcionario no participó en la aprobación y promulgación del artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y, por tanto, conforme al artículo 87 de la Ley de Amparo carece de legitimación para interponer recurso de revisión, pues el Juez de Distrito sustentó la concesión del amparo al quejoso en la declaración de inconstitucionalidad de dicho precepto jurídico.



Sirve de apoyo a la anterior conclusión el siguiente criterio:

**“REVISIÓN INTERPUESTA POR LAS AUTORIDADES EJECUTORAS. FALTA DE LEGITIMACIÓN PARA DEFENDER LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY IMPUGNADA.**  
*Si en una demanda de amparo se impugnan diversos ordenamientos legales así como su aplicación, y el Juez concede el amparo por considerar que varios de sus artículos son inconstitucionales, deben desecharse los agravios de las autoridades ejecutoras que pretendan defender la constitucionalidad de las leyes impugnadas, porque de conformidad con lo*



## AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

*dispuesto en el artículo 87 de la Ley de Amparo, las autoridades ejecutoras carecen de legitimación procesal para sostener la constitucionalidad de los ordenamientos impugnados. Y si bien es cierto que las autoridades ejecutoras tienen legitimación para defender en revisión los actos de aplicación a ellas directamente reclamados en el juicio de amparo, también lo es que debe desestimarse el recurso si el Juez de Distrito no estudia dichos actos sino que los considera inconstitucionales porque se fundaron en leyes que estima violatorias de la Ley Fundamental.”* (Séptima Época, Instancia: Sala Auxiliar, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 72, Séptima Parte, Tesis: página: 65).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN  
NEHAL DE ACUERDOS

**TERCERO.** El recurso de revisión de la titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, en ausencia del titular del ramo, así como de los Subsecretarios de Atención Ciudadana y Normatividad; de Control y Auditoría de la Gestión Pública, de la Función Pública y del Oficial Mayor, y en representación del Presidente de la República, fue interpuesto al décimo día del plazo legal que tenía para hacerlo, toda vez que la sentencia recurrida se le notificó por medio de oficio el veintiuno de octubre de dos mil cinco, y su pliego de agravios lo presentó el ocho de noviembre siguiente, lapso dentro del cual deben descontarse los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre, y cinco y seis de noviembre, por haber sido sábados y domingos, así como los días uno y dos de noviembre, por haberse declarado inhábiles, conforme al siguiente calendario:

Octubre						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	<u>24</u>	<u>25</u>	<u>26</u>	<u>27</u>	<u>28</u>	29
30	<u>31</u>					

Noviembre						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
		1	2 <sup>1</sup>	<u>3</u>	<u>4</u>	5
6	<u>7</u>	<u>8</u>	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30			

**CUARTO.** El Juez de Distrito declaró la inconstitucionalidad del artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos porque, en su concepto, esta disposición establece como sujetos de esa ley a los particulares que manejen y apliquen fondos federales, no obstante que ni el artículo 108 de la Constitución Federal, ni en general todo el Título Cuarto de esta última, prevén que el

<sup>1</sup> Se declaran inhábiles de conformidad con el acuerdo emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en la sesión ordinaria treinta y seis de diecinueve de octubre de dos mil cinco, que en la parte que interesa, establece:

*"GEN./002. Se tuvo por recibido el oficio del Coordinador General de Magistrados de Tribunales Colegiados y Unitarios del Primer Circuito; y se acordó que se declaren como días no laborables el martes uno y miércoles dos de noviembre del año en curso en las diversas áreas administrativas del Consejo, con la finalidad de que los trabajadores del Poder Judicial de la Federación, puedan acompañar a sus familiares y amistades a visitar templos y cementerios donde se encuentran sepultados los restos de sus deudos, por lo que en esas fechas no correrán los términos de ley. Además se ordenó fijar el aviso de suspensión de labores en el lugar destinado para ello del edificio sede del Consejo ubicado en avenida Insurgentes Sur 2417, Colonia San Ángel, en la Ciudad de México, para el conocimiento del público en general."*



## AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

régimen de responsabilidades que regulan será aplicable a diversas personas distintas de los servidores públicos que enumeran.

Resulta por tanto necesario tener presente el contenido del precepto constitucional citado:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

*Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.*

*(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)*

*Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios."*



En su único agravio la autoridad recurrente sostiene inicialmente que al emplear el primer párrafo del artículo 108 constitucional la locución **"...y, en general, a toda persona que desempeñe una comisión de cualquier naturaleza"**, significa que dicho precepto es aplicable también a los particulares, quienes en estos casos igualmente deben ser reputados como servidores públicos.

Alega también que la exposición de motivos que citó el Juez de Distrito en la sentencia recurrida fue interpretada equivocadamente por éste; que el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no impide al legislador





## AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

desarrollar un régimen de responsabilidades para los particulares; ~~que el artículo~~ 134 y la fracción XXX del artículo 73, ambos de la misma Constitución, permiten establecer leyes que hagan efectivas las bases de responsabilidad administrativa previstas en el artículo 108 de la Norma Fundamental, sin importar el origen y el carácter de la persona que desempeña un servicio público.

Ahora bien, estos dos preceptos constitucionales disponen lo siguiente:



**Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.**

**Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.**

*Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.*

*El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.*

*Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”*



*“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], D.O.F. 24 DE OCTUBRE DE 1942)*

*XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”*

De estas disposiciones constitucionales se sigue que son principios rectores del manejo de los recursos económicos de la administración pública federal el uso eficiente, eficaz y honrado de los mismos, para lo cual se llevarán a cabo licitaciones que

garanticen las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, y cuando ello no sea posible, las leyes instrumentarán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, precisando también que los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de tales principios en términos del Título Cuarto de la propia Constitución Federal, que establece el régimen disciplinario que les corresponde.



Para tal propósito la Constitución Federal dotó al Congreso de la Unión con facultades para hacer efectivas éstas y cualquier otra atribución concedida por la Norma Fundamental a los Poderes de la Unión, lo cual implica que el legislador secundario cuenta con competencia constitucional para regular dichos principios rectores de la administración pública federal, por lo que su desarrollo y cabal expresión habrá de desarrollarse en las leyes ordinarias, con el objeto de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, para lo cual habrán de definirse cuáles son sus obligaciones administrativas, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo; poder disciplinario del Estado cuyo fin es asegurar y controlar la calidad y continuidad de los servicios que proporciona a través de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos.

Pero aún más, el artículo 134 constitucional ha sido interpretado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el ocho de septiembre de dos mil cuatro, por unanimidad de cuatro votos, el amparo en revisión 1003/2004, promovido por "CCC Fabricaciones y Construcciones", sociedad anónima de capital variable, bajo la ponencia de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, que el Congreso de la Unión está facultado para establecer normas que sancionen a los particulares que pudieran ocasionar el incumplimiento de la ley fundamental por intereses meramente económicos, pues dicha facultad sancionadora surge para la administración pública cuando el particular incumple con las obligaciones derivadas del contrato, ya que ello pone en peligro que se cumpla con el fin de lograr las mejores condiciones para el Estado, como se aprecia del siguiente criterio:



**"OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS. LOS ARTÍCULOS 77 Y 78 DE LA LEY RELATIVA, QUE FACULTAN A LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO ACTUALMENTE SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, PARA IMPONER SANCIONES A PARTICULARES, SON CONSTITUCIONALES. El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que los recursos económicos de que dispongan los Gobiernos Federal y del Distrito Federal, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, procurando que en las adquisiciones,**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

**arrendamientos, enajenaciones, prestaciones de servicios o contratación de obra pública, el Estado**

**asegure las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias. Para dar cumplimiento al precepto constitucional referido, es necesario que el legislador emita las leyes respectivas, a través de las cuales se implementen de manera concreta todos los procedimientos que garanticen los principios que deben regir a los contratos de obras públicas y servicios relacionados con éstas, a fin de cumplir con el objetivo constitucional de que para el Estado deben prevalecer las mejores condiciones de contratación. Por tanto, debe estimarse que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, fueron elaboradas con la finalidad de desarrollar y hacer efectivo el contenido del 134 constitucional, ya que la primera de ellas tiende a organizar la administración pública federal de manera general, mediante la creación y determinación de algunas funciones de los órganos públicos, mientras que la segunda de manera específica reglamenta todo lo relativo a la contratación y ejecución de obras públicas. Luego es claro que el legislador a fin de cumplir con aquel principio, está facultado para establecer normas que sancionen a los particulares que pudieran ocasionar el incumplimiento de la Ley**




*Fundamental por intereses meramente económicos, pues dicha facultad sancionadora surge para la administración pública cuando el particular incumple con las obligaciones derivadas del contrato, ya que ello pone en peligro que se cumpla con el fin de lograr las mejores condiciones para el Estado. En consecuencia, es inexacto que los artículos 77 y 78 de la ley reclamada sean inconstitucionales, por el hecho de otorgar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública, facultades diversas a las que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que no existe disposición constitucional que impida que el legislador reglamente las áreas específicas de la administración pública, los órganos que la integren, las transacciones que realiza y aumente las facultades de las secretarías de Estado; y por otro lado, también debe estimarse que las facultades sancionadoras a que se refieren los preceptos reclamados, no contradicen las facultades otorgadas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública, por el contrario, abordan situaciones concretas que solamente podrán ser atendidas por el legislador al emitir la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, lo que es acorde con la Constitución." (Novena*



Época, Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXI, marzo de 2005, Tesis: 1a. VIII/2005, página: 216).

En la ejecutoria que dio lugar a la anterior tesis, la Primera Sala, sostuvo lo siguiente:



**"Para poder desarrollar el contenido del precepto en mención, (artículo 134 constitucional) el legislador emite la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas que será mediante la cual se establezcan e implementen de manera concreta todos los procedimientos para garantizar los principios que deben regir a los contratos de obras públicas y servicios relacionados con éstos, a fin de cumplir con el objetivo constitucional de que para el Estado deben regir las mejores condiciones de contratación.**

**Atento a lo anterior, debe estimarse que dado que en los contratos administrativos el particular tiene únicamente un interés económico, mientras que la Administración Pública tiene la representación del interés público que el contrato compromete o pueda comprometer, el último no puede subordinarse al primero, sino al contrario, el primero debe subordinarse al segundo.**

*De esta subordinación derivada de la obligación del legislador de que se cumplan los fines previstos en la Constitución Federal, nace para la administración pública su atribución de sancionar a los particulares, cuando éstos no cumplan con las obligaciones nacidas del contrato, pues precisamente dicha circunstancia pone en peligro el estado de derecho consignado en la Norma Suprema, y que en el caso específico deriva del propio artículo 134 constitucional, que prevé que los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes se adjudicarán a través de licitaciones públicas, y cuando éstas no sean idóneas para asegurar al Estado las mejores condiciones posibles, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.*



*Consecuentemente, si por mandato constitucional el legislador tiene que emitir las leyes necesarias para implementar el desarrollo y cumplimiento del contenido del texto de la Constitución Federal, facultando inclusive a la autoridad administrativa*





## AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

*para que ésta sancione no sólo a diversos órganos integrantes de órgano de gobierno, sino también a los particulares en caso de que alguna de sus acciones pudiera provocar el incumplimiento de los principios constitucionales que deben regir a los convenios que se celebren, es claro que lo hace en función de la legitimación democrática que le dio el pueblo mexicano a fin de subordinar el interés particular al interés colectivo y así conservar el estado de derecho.*



*Asimismo, se puede concluir que haciendo una interpretación conjunta de los preceptos constitucionales antes referidos, tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, son normas emitidas por el legislador con la finalidad de desarrollar el contenido de un precepto constitucional y que dada la cuestión sobre la cual versa cada una de ellas, existe la posibilidad de complementación entre las mismas, sin que ello sea contrario a los principios constitucionales que pretenden hacer efectivos.*

*En efecto, tenemos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de su artículo 37, vigente en el año de dos mil dos, otorgaba diversas facultades a la Secretaría de*

**Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre las que se encontraba la relativa a realizar inspecciones y vigilar que se cumplan las normas relativas a la ejecución de obra pública y preveía la posibilidad de que a través de otras leyes más específicas, se ampliara la esfera de competencias de dicha dependencia. Lo anterior lo disponía en los siguientes términos: (Se transcribe)**

**En congruencia con lo señalado anteriormente, el legislador al emitir la norma tendiente a desarrollar el artículo 134 de la Constitución, en sus artículos 1° y 3° de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, dispuso que su objeto radicaba en regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, en los siguientes términos: (Se transcribe)**

**De la lectura conjunta de los preceptos antes transcritos, se desprende que tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, fueron emitidas con la finalidad de desarrollar y hacer efectivo el contenido de los artículos 90 y 134 de la Constitución Federal; sin embargo, la primera tiende a organizar la administración pública federal de manera general,**





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

110  
FORMA A-03  
AMPARO EN REVISIÓN 1927/2005

mediante la creación y determinación de algunas funciones de los órganos públicos, mientras que la segunda de manera específica reglamenta todo lo relativo a la contratación y ejecución de obras públicas, lo cual a su vez implica que si la propia Constitución prevé que siempre deben lograrse las mejores condiciones para el Estado en los diversos contratos que celebre, entre ellos, los de obra pública, es claro que el legislador a fin de cumplir con ese principio, se encuentra facultado para establecer normas que sancionen a los particulares que pudieran ocasionar el incumplimiento de la Norma Suprema, por intereses meramente económicos.



Asimismo, como quedó precisado con anterioridad, el hecho de que el legislador tenga la obligación por mandato constitucional de organizar y de establecer las bases de la administración pública federal a través de la ley orgánica correspondiente a un órgano concreto, no significa que no pueda por medio de otra ley, más específica y especial atribuirle mayores facultades, puesto que la Constitución Federal no establece limitante alguna respecto de dichas atribuciones, así como tampoco se puede desprender que exista una reserva de código en este aspecto, máxime que como ha quedado demostrado, tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como la Ley de

**Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de manera armónica tienden a obtener el cumplimiento de los principios previstos en los artículos 90 y 134 constitucionales.**

**Expuesto lo anterior, resulta indispensable acudir al texto de los artículos 77 y 78 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que señalan: (Se transcriben)**

**En congruencia con lo señalado con antelación, sólo resta decir que en el caso concreto de los artículos 77 y 78 de la Ley reclamada, se estima que fue correcta la determinación del juzgador al resolver que éstos no son inconstitucionales por el hecho de otorgar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, facultades diversas a las que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues por un lado, no existe disposición constitucional que impida que el legislador conforme vaya reglamentando las áreas específicas de la administración pública, los órganos que la integran, así como las transacciones que realiza aumente las facultades de las secretarías de Estado que pudieran verse involucradas en el tema concreto a que se refiera la ley especial, y por el otro, las facultades sancionadoras a que se refieren los preceptos reclamados, en nada contradicen las facultades**





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

**otorgadas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sino que por el contrario, abordan situaciones concretas que únicamente podrían ser abordadas por el legislador al emitir la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y que son acordes con el esquema constitucional vigente."**



Ahora bien, a fin de proceder al examen de los agravios planteados por el Presidente de la República, ante todo se hace imprescindible desentrañar cuáles es la adecuada interpretación que merece la expresión "**comisión**" que utiliza el texto del primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por principio debe señalarse que las palabras de la ley han de entenderse en su sentido natural y obvio, pues su contenido semántico es la base sobre el cual se erige cualquier intento de interpretación.

Así, por el vocablo "**comisión**" ha de entenderse lo siguiente: **"(Del lat. commissio, -ōnis). 1. f. Acción de cometer; 2. f. Orden y facultad que alguien da por escrito a otra persona para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio. 3. f. Encargo que alguien da a otra persona para que haga algo. 4. f. Conjunto de personas encargadas por la ley, o por una corporación o autoridad, de ejercer unas determinadas competencias permanentes o entender en algún asunto específico. 5. f. Porcentaje que percibe un**

**agente sobre el producto de una venta o negocio. Recibe una comisión. Trabaja a comisión. Comisión comunitaria. 1. f. Der. Institución del derecho comunitario, que ejerce el poder ejecutivo en la Unión Europea. de servicio. Der. Situación de una persona que, con autorización de la autoridad correspondiente, presta sus servicios transitoriamente fuera de su puesto habitual de trabajo. ~ mercantil. 1. f. Der. Mandato conferido al comisionista, sea o no dependiente de quien le apodera. 2. f. Der. Retribución de esta clase de mandato. ~ rogatoria. en ~. 1. loc. adv. Dicho de una manera de comerciar: En la que se entregan los géneros al vendedor sin cobrar su importe hasta que se hayan vendido."**<sup>2</sup>

Esto significa que cuando el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal utilizó la expresión "**comisión**", comprendió a todas aquellas personas que reciban una encomienda para hacer alguna actividad, de cualquier naturaleza, por cuenta de la administración pública federal, y desde luego que tengan capacidad jurídica para obligarse, de tal manera que aun quienes no fueran servidores públicos quedaran sujetos a la observancia de las leyes que en materia de responsabilidades pormenorizaran la aplicación de dicho precepto.

En efecto, conforme al primer párrafo del artículo 108 constitucional, la locución '*comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal*', significa la transferencia de recursos públicos de la Federación a una persona, incluso de carácter particular, para que realice un servicio público que si bien

<sup>2</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española. Vigésima

estaría a cargo de la primera, ésta estima adecuado auxiliarse de la segunda poniendo a su disposición un patrimonio comprendido en el presupuesto de egresos, a fin de que se proporcione por cuenta del Estado la atención a una necesidad social, en tanto y sólo en cuanto se destinará a la satisfacción de esa demanda de la colectividad, sin la posibilidad de aplicarlo a fines distintos de los señalados en el programa de gobierno al cual haya sido orientado.



Otra expresión que permite desentrañar el alcance del referido artículo 108 constitucional es la expresión "**reputarán**" con la que inicia el texto de su primer párrafo, pues dentro de las acepciones de esta expresión se encuentra la de: *(Del lat. reputāre). 1. tr. Juzgar o hacer concepto del estado o calidad de alguien o algo. U. t. c. prnl. 2. tr. Apreciar o estimar el mérito.*"<sup>3</sup>

Esta expresión se incorporó en el precepto constitucional en la reforma publicada el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos en el Diario Oficial de la Federación, pues el texto hasta entonces vigente solamente señalaba:

**"Artículo 108. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos**

segunda edición. Página electrónica de internet: <http://www.rae.es/>

<sup>3</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española. Vigésima segunda edición. Página electrónica de internet: <http://www.rae.es/>

*comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese 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, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común."*

Es evidente por tanto, que la norma en examen con la reforma publicada el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, quiso equiparar a diversas personas con aquéllas que tienen el carácter de servidores públicos, no obstante que las primeras no lo fueran, pues empleó en la redacción de la norma una expresión que usualmente se utiliza para crear una ficción jurídica<sup>4</sup> a través de la cual se hace explícito algún concepto legal,



<sup>4</sup> "FICCION JURÍDICA. I. Las ficciones jurídicas son construcciones ideales que se hacen en las normas de derecho, a las que se les asigna valor hipotético o instrumental, debido a su aptitud para facilitar una concepción jurídica o para provocar una realidad deseada e inexistente, considerada preferible a la actual y con la finalidad de facilitar la aplicación de los preceptos jurídicos. Bonilla San Martín las define diciendo que son instituciones de la regla jurídica, legal o consuetudinaria, en virtud de la cual se simula que sucedió algo no sucedido o que aconteció aquello que realmente tuvo lugar. 'Es una mentira convencional que engendra una especie de verdad jurídica, más positiva y menos discutible que la verdad real.'..." "...Legaz y Lacambra explica las ficciones jurídicas refiriéndolas a los casos en que a supuestos de hecho iguales no se aplican las mismas consecuencias o, en que se aplican las mismas a supuestos diferentes, por la necesidad que siente el legislador de reducir a un tipo perfectamente delimitado y seguro, determinada valoración suya, de modo que la norma trata algo igual como distinto, algo inexistente como si hubiera existido o algo que hubiera sucedido como no existente, pero no en tanto su real acontecer, sino en cuanto a su relevancia jurídica (p. 73). II. Las ficciones jurídicas se han clasificado en tipificadoras y equiparadoras...." "...En el segundo tipo, el de las ficciones equiparadoras, la norma asimila para todos o algunos efectos jurídicos dos o más casos substancialmente distintos, de este modo no se trata de que afirme lo falso o niegue lo verdadero, sino que expresa juicios de valor mediante una fórmula ficticia. En esta especie, la ficción sólo radica en la expresión.



de manera que se induzca al intérprete a aceptar de antemano, para los efectos de la aplicación de la ley, que deberá estimarse como adecuada la definición que antepuso el legislador, aun cuando con rigor semántico o doctrinario dicho concepto no coincida con el que generalmente se ha aceptado.



LA FEDERACIÓN  
DE ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS

Basta entonces con que en el artículo 108 en estudio se haya previsto una definición constitucional que identifica con los servidores públicos a toda persona que desempeñe una comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, para entender que, dentro de ese universo legal, pueden y deben considerarse incluidos los particulares, a quienes por equiparación se les asimila y les resulta el carácter de sujetos de responsabilidad oficial por haber actuado por cuenta del Estado.

Lo anterior desde luego debe entenderse en relación con otras disposiciones constitucionales que igualmente prevén normas para la vigilancia y el control del gasto público que ejercen algunos particulares, tales como los partidos políticos, cuya regulación en materia de verificación del correcto ejercicio del financiamiento público que reciben se rige por las leyes electorales, conforme lo prevé el artículo 41, fracción II, inciso c),<sup>5</sup>

---

*Caso típico de ficción equiparadora en nuestro derecho positivo es la expresada en el a. 22 CC, en el cual, aunque se reconoce la diferencia de situaciones 'nacimiento' y 'concepción', se equiparan los efectos manifestando que al concebido 'se le tiene por nacido para los efectos declarados' en dicho ordenamiento...." Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad nacional Autónoma de México. Sexta Edición. México 1993. Tomo D-H. Páginas 1440 y 1441.*

<sup>5</sup> El texto completo de la fracción II del artículo 41 constitucional es el siguiente: "**II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.**"

de la propia Constitución Federal en los siguientes términos:

**"c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.**

**La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias**

**El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:**

**a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;**

**b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y**

**c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.**

**La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones."**

**de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.**"

Importa también destacar que si el primer párrafo del artículo 108 constitucional única y exclusivamente hubiese enumerado a los funcionarios, empleados o representantes de elección popular, tal acotación hubiese tenido el efecto de agotar dentro de los destinatarios de la norma solamente a los servidores públicos en un sentido estricto, esto es, a quienes conforme al artículo 127<sup>6</sup> de la misma Constitución reciben ***"...una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda."***; empero, la primera de esas disposiciones fue mucho más lejos al disponer que se reputará como servidor público ***"...en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal..."***, frase que resultaría del todo inoficiosa si esta disposición solamente hubiese querido comprender a quienes reciben emolumentos por sus servicios con cargo al Presupuesto de

<sup>6</sup> "Artículo. 127. El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda."

Egresos de la Federación.

Por otra parte, la evolución histórica de las disposiciones en materia de fiscalización de los recursos estatales, también ha colocado en la Constitución Federal una previsión legal con la que se dota de facultades a la entidad de fiscalización superior del Poder Legislativo Federal, para verificar el correcto ejercicio del gasto público, cuando queda a cargo de particulares su aplicación, de manera que la evolución constitucional conduce a entender que estas personas no escapan al control gubernamental cuando participan por encargo del Estado en las tareas de la administración pública federal.

De esta forma el artículo 79<sup>7</sup> constitucional ha dispuesto en

<sup>7</sup> "Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

*Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:*

*I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.*

*También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.*


*Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.*


*II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.*


*La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus*

su fracción I, párrafo segundo, que dicho órgano ***"También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares."***, lo cual implica que cualquier entidad, persona física o moral, privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, está sujeta a la verificación de su uso honesto y eficiente y, en consecuencia, a la aplicación de las sanciones resarcitorias cuando no sea así.

A este respecto en el dictamen de catorce de diciembre de

 actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

 III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

 IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo."

mil novecientos noventa y ocho, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, a propósito de la iniciativa de reformas que creó la entidad superior de fiscalización prevista en el artículo 79 constitucional, señaló lo siguiente:

*"Se trata, en efecto, de un conjunto de funciones depositadas en una autoridad con autonomía de gestión que permitan acreditar el recto y correcto ejercicio de todos los recursos públicos federales, sea que hayan sido asignados a los Poderes de la Unión o a las entidades públicas del Gobierno Federal, incluso las no sectorizadas y con autonomía e independencia para el desempeño de sus propias funciones sustantivas, como es el caso -a modo de ejemplo- del Instituto Federal Electoral, de la Universidad Nacional Autónoma de México o de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o sea que se trate de aquéllos manejados o utilizados por las entidades federativas, por los municipios, o aun los particulares (debe destacarse que en este último caso, la facultad revisora y fiscalizadora de la entidad de fiscalización superior no se extiende a cuestiones fiscales o tributarias, sino solamente a la verificación del manejo adecuado que sobre fondos o recursos federales lleven a cabo los particulares). En conclusión, el ente técnico de fiscalización, perteneciente a la Cámara de Diputados, estará encargado de revisar y fiscalizar*



a todas las personas, físicas o morales, privadas o de carácter público, que manejen recursos de la Federación esto incluye, desde luego, la fiscalización de los recursos federales manejados por los partidos y agrupaciones políticas nacionales."

El propósito de la fiscalización superior queda enmarcado dentro de lo que dispone el primer párrafo de la fracción IV del citado artículo 79 en los siguientes términos: **"Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley."**

Por tanto, es pertinente aclarar que si bien las responsabilidades resarcitorias que en su caso determina el órgano superior de fiscalización son de muy distinta naturaleza y pueden coexistir con las de carácter político, civil, administrativo y penal, que llegaran a derivarse del ejercicio indebido del servicio público, su referencia favorece la interpretación del artículo 108 constitucional en el sentido de que los particulares no eluden la sujeción al régimen de responsabilidades administrativas, pues



sería ilógico que la Federación solamente pudiera resarcir los posibles daños y perjuicios estimables en dinero causados por aquéllos a la hacienda pública y, en cambio, estuviera limitada para imponer las sanciones administrativas que se deduzcan de la conducta indebida de los mismos, en lo que fuera compatible con su calidad de sujetos ajenos del servicio público.

A mayor abundamiento es pertinente señalar que de una interpretación sistemática de los artículos 79 y 108 de la Constitución Federal se cae en la cuenta de que los particulares que desempeñen una comisión por encargo del Gobierno Federal, están sujetos no únicamente a las responsabilidades disciplinarias derivadas de la infracción a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino también a responder de su conducta cuando ocasionen un daño patrimonial a la hacienda pública, mediante la sujeción a los mecanismos tendientes a fincar pliegos de responsabilidades resarcitorias, cuya finalidad ya no será exclusivamente castigar ejemplarmente y depurar el servicio público por el desapego a los principios rectores de la administración pública (eficiencia, eficacia y honradez) sino con el objeto de restituir al Estado de la lesión económica provocada a su erario, de manera tal que nadie se beneficie de su conducta ilícita, porque existen vías para sancionar tanto la falta de solvencia moral cuando se manejan fondos federales, como los efectos que ésta produce en el caso en que se obtenga un lucro indebido por su administración irregular, lo que debe dar lugar en todos los casos a la indemnización del monto de la lesión a la hacienda pública federal y al pago de los daños y perjuicios generados.





Esta peculiar condición en que la Constitución Federal colocó a los particulares que reciben una encomienda directa de la administración pública federal, les obliga a observar igualmente algunas de las obligaciones que tiene todo servidor público, tales como el apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, a fin de que el manejo de los fondos y recursos federales que tengan que aplicar al destino para el cual se les comisionó, se lleve a cabo conforme a las citadas directrices, y en caso contrario, se vean sujetos a las sanciones que prevén las leyes secundarias, previniendo o corrigiendo cualquier desviación en el gasto público.



Esa función preventiva se observa en la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda dar seguimiento a la evolución patrimonial de quienes realizan una comisión por cuenta de la administración pública federal, y la correctiva, en la facultad de inhabilitar a los particulares que no han mostrado la suficiente solvencia moral o profesional en la ejecución de las obras, en la prestación de los servicios, a que se obligaron, previniendo que en un futuro próximo repitan las mismas conductas en quebranto de los bienes de la Federación.

En consecuencia, al establecer el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que ***"Son sujetos de esta ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales."***, solamente

dio cumplimiento al mandato constitucional de reputar como servidores públicos a los particulares que por virtud de una comisión en la administración pública federal, deban equipararse a dichos servidores, quedando sujetos por tanto a las previsiones legales de esa ley cuando su conducta lesione a la hacienda pública federal.

Pero no únicamente es al capítulo de sanciones al que quedarán sujetos dichos particulares, sino también al cúmulo de obligaciones compatibles con su naturaleza de personas ajenas al servicio público, entre las cuales pueden considerarse, preferentemente, la prevista en el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, la cual dispone que ***“Será responsabilidad de los sujetos de la ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.”***



Las restantes son las previstas en el artículo 8° de la misma ley, en cuanto fueren compatibles con su carácter de particulares, en los siguientes términos:

***“Artículo 8°. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:***

***I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o***



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

*implique abuso o ejercicio indebido de un empleo,  
cargo o comisión;*

*II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*

*III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;*

*IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;*

*V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;*



RELACION  
JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN  
FAL DE ASSESOS

**VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;**

**VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;**



**VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;**

**IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

**X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;**



**XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad, hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.**

**El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;**

**XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.**



**Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.**

**Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9° de la ley;**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

**XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN  
GENERAL DE ACUERDOS

**XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;**

**XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley;**

**XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;**

**XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;**

**XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;**

**XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;**

**XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para**







PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

desempeñar un empleo, cargo o comisión en el  
servicio público;

XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;



XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

***XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.***

***El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas."***

Por otra parte, resulta también fundado el agravio de la autoridad recurrente en el sentido de que el Juez de Distrito interpretó erróneamente la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional publicada el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, la cual modificó el contenido, entre otros, del artículo 108 constitucional, pues de la lectura del fragmento en que se refiere a la situación de los particulares frente al fenómeno social de la corrupción, se deduce que este documento con el que se presentó al Poder Legislativo la propuesta de nuevas normas en materia de responsabilidad oficial, ampliaba el espectro de la aplicación de las leyes en esa materia hacia las personas que participaban en el sector privado, a fin de disuadir la posibilidad de colaborar con servidores públicos que no actuaran con honradez. El texto es el siguiente:

***"La renovación moral exige que el Estado asuma tres responsabilidades fundamentales:***





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La primera es prevenir la corrupción en sus relaciones con la sociedad. Para ello, la administración pública debe ser honesta, profesional y eficaz; se deben remover cargas burocráticas que agobian a la sociedad. Es indispensable poner a disposición del pueblo el poder del Estado para que sea el mismo la gran fuente de protección de sus derechos.



La segunda es identificar, investigar, procesar y sancionar con legalidad, eficiencia, severidad e imparcialidad, la corrupción.

La tercera es utilizar todos los medios a su alcance para que la sociedad, en especial la niñez y la juventud, refuercen su formación en los valores nacionales fundamentales y en las responsabilidades individuales y sociales que ellos imponen.

La reforma constitucional propuesta establece las bases para satisfacer las dos primeras responsabilidades del Estado. Pero el camino por andar es todavía largo.

La exigencia de renovación moral también impone responsabilidades al pueblo, a la sociedad. La inmoralidad social nos afecta a todos y todos

***tenemos responsabilidad en el cumplimiento de lo que demandamos y exigimos. No podemos señalar exclusivamente las responsabilidades del Estado.***

***Los fondos públicos y el poder del Estado para actuar conforme al bien común son patrimonio del pueblo, el cual tiene el derecho inalienable sobre ellos. Hacer que los derechos del pueblo prevalezcan es tarea fundamental de la renovación moral. Tenemos que reconocer las señales que promueven las desviaciones tanto en el servicio público como en la vida particular, y debemos prevenir su corrupción corrigiendo esas señales en el funcionamiento del Estado y de la sociedad. El objetivo es que al servidor público y al particular siempre les convenga más comportarse con honradez que corromperse.***



En estas condiciones y dado lo fundado de los agravios, procede revocar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado contra el artículo 2° de la de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como respecto de su aplicación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Se desecha el recurso de revisión del Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN**SEGUNDO.** Se revoca la sentencia recurrida.

**TERCERO.** La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Jorge Joaquín Ignacio Serrano Limón, en contra del artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y su aplicación.

Notifíquese; en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



Así, lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de octubre de dos mil seis, por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Corro, Silva Meza y Presidente en funciones Góngora Pimentel. Ausentes los Ministros Díaz Romero y Azuela Güitrón, por estar cumpliendo con comisión de carácter oficial y el Ministro Gudiño Pelayo, previo aviso dado a la Presidencia.

Firman el Presidente, la Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado José Javier Aguilar Domínguez, que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE EN FUNCIONES**  
**MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL**

PONENTE

MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ



Este asunto se recibió de la  
secretaría general de acuerdos para  
la elaboración del proyecto de  
acuerdo el día 13 NOV 2005 a las 14:55

Esta hoja corresponde a la última de la sentencia relativa al Amparo en revisión 1927/2005, promovido por **JORGE JOAQUÍN IGNACIO SERRANO LIMÓN**. Fallado en sesión del día diez de octubre del año dos mil seis, en el sentido siguiente: **PRIMERO**. Se desecha el recurso de revisión del Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública. **SEGUNDO**. Se revoca la sentencia recurrida. **TERCERO**. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Jorge Joaquín Ignacio Serrano Limón, en contra del artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y su aplicación." Conste.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

-----EL LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CERTIFICA:-----

Que el día de hoy se distribuyó entre los señores Ministros, copia del engrose de la resolución dictada por el Tribunal Pleno en el amparo en revisión 1927/2005, promovido por Jorge Joaquín Ignacio Serrano Limón, para que formulen observaciones dentro del término de cinco días a que se refiere el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que comprenderán del veinticinco al treinta y uno de octubre de dos mil seis. México, Distrito Federal, a veinticuatro de octubre de dos mil seis. ---



AL DE LA FEDERACIÓN  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
GENERAL DE ACUERDOS

-----EL LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CERTIFICA:-----

Que transcurrió el término de cinco días a que se refiere el artículo 14, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin que ningún Ministro hubiere formulado observaciones al engrose de la resolución dictada por el Tribunal Pleno en amparo en revisión 1927/2005, promovido por Jorge Joaquín Ignacio Serrano Limón. México, Distrito Federal, a tres de noviembre de dos mil seis. -----

SIN TEXTO

