



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE PUEBLA**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS DE
POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO CON TERMINAL EN:
CONSTITUCIONAL Y AMPARO**

**TESIS
INTERPRETACIÓN CONFORME
DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO
DE PUEBLA**

**“TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO
DE MAESTRÍA EN DERECHO CON TÉRMINAL EN CONSTITUCIONAL Y
AMPARO”**

**PRESENTA:
SILVIA LOZADA HERNÁNDEZ
215471291**

**DIRECTOR DE TESIS
DOCTOR JOSÉ EDMUNDO PEREGRINA MOCTEZUMA**

CODIRECTOR DE TESIS

PUEBLA, PUEBLA A MARZO DE 2017.

ÍNDICE

Introducción	6
--------------	---

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

I. Generalidades.	13
A. Juicio de Residencia.	14
II. La responsabilidad de los servidores públicos en los textos constitucionales del país.	15
A. Sentimientos de la Nación	16
B. La Constitución de Cádiz.	18
C. La Constitución de Apatzingán	21
D. La Constitución de 1824.	27
E. Las Bases Constitucionales (1835) y las (Siete) Leyes Constitucionales (1836).	30
F. Las Bases Orgánicas, 1843.	34
G. El acta Constitutiva y de Reformas de 1847.	36
H. La Constitución de 1857.	37
1. “Ley Juárez” de 1870.	38
2. “Ley Díaz” de 1896.	40
III. La responsabilidad de los Servidores Públicos en la Constitución de 1917.	41
A. Título Cuarto.	41
B. “Ley Cárdenas” Reglamentaria del Título Cuarto.	51
C. Ley López Portillo” Reglamentaria del Título Cuarto	54
D. Sus resultados prácticos.	56
IV. Las Reformas de Diciembre de 1982 al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	56
V. Sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos vigente.	59
A. Artículos constitucionales vigentes que regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.	59
1. Artículo 108 y sus reformas.	60

2. Artículo 109 y sus reformas.	61
3. Artículo 113 y sus reformas.	63
4. Artículo 114 y sus reformas.	65
V. Reformas constitucionales para crear un sistema nacional anticorrupción. Impacto en el sistema de responsabilidades de servidores públicos vigente.	65

**CAPÍTULO SEGUNDO
LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA VIGENTE.**

I. Breve esquema del concepto de sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y responsabilidad administrativa.	75
A. Sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.	75
B. Responsabilidad administrativa.	77
II. Sistema de responsabilidad administrativa en la administración pública.	78
A. Concepto de servidor público.	82
B. Autoridades con facultad sancionadora en la administración pública.	86
1. La facultad sancionadora.	86
2. Autotutela.	88
3. Autoridades competentes para sancionar.	90
III. Infracción administrativa disciplinaria.	94
A. De los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que han de observarse en el servicio público.	100
1. Legalidad.	100
2. Honradez.	102
3. Lealtad.	103
4. Imparcialidad.	104
5. Eficiencia.	105
IV. Procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades.	106
A. Investigación.	114
B. Instrucción, inicio de procedimiento y la importancia de su notificación en términos legales.	116

C. Audiencia de pruebas y alegatos.	126
D. Resolución.	132
V. Sanciones administrativas.	134
A. Amonestación privada o pública.	137
B. Suspensión hasta por seis meses.	138
C. Destitución del empleo, cargo o comisión.	139
D. Sanción económica.	141
E. Inhabilitación temporal para ocupar empleos, cargos o comisiones.	142
VI. Suspensión provisional como medida cautelar.	143
A. Naturaleza, concepto, finalidad, características y presupuestos de la medida cautelar.	145

CAPÍTULO TERCERO
PROPUESTA PARA LA INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN DE LA
FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE PUEBLA.

I. Interpretación en sentido amplio de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.	156
A. Alcance de los efectos de la suspensión provisional del servidor público o la servidora pública.	159
II. Ingreso mínimo y seguridad social como derechos humanos reconocidos.	160
A. Por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	160
B. Por los tratados internacionales en los que México es parte:	160
1. Declaración Universal de Derechos del Hombre. Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 217 A (III), 10 de Diciembre de 1948.	161
2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Adopción: IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá Colombia, 02 de Mayo de 1948.	161
3. Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Protocolo de Buenos Aires). Firma: Buenos Aires, 27 de febrero de 1967. Entrada en vigor: 27 de febrero de 1970.	162
4. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adopción: Nueva York, EUA., 16 de Diciembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1981. Decreto Promulgatorio DO 12 de mayo de 1981.	162

5. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Diario Oficial de la Federación 1 de Septiembre de 1988.	163
6. Convenio Internacional del Trabajo número 95, relativo a la Protección del Salario. Adoptado el 01 de julio de 1949. Entrada en vigor internacional: 24 de septiembre de 1952. Vinculación de México 27 de septiembre de 1955, fecha en que se ratificó y entró en vigor el 27 de septiembre de 1956.	163
7. Resolución de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Adoptada en Ginebra, 32 Reunión 01 de julio de 1949.	164
III. Análisis de criterios de tesis aisladas y jurisprudenciales en materia federal.	165
A. Medidas cautelares y suspensión provisional.	165
B. Salario, seguridad social y atención médica.	168
C. Derecho mínimo vital.	173
D. Dignidad humana.	174
E. Presunción de inocencia.	175
IV. Sentencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación que han concedido el amparo y protección de la justicia federal para que no se prive del salario y seguridad social a los servidores públicos que fueran suspendidos provisionalmente en un procedimiento administrativo sancionador.	177
A. Sentencia de fecha 19 de junio de 2015, Amparo 80/2015 y su ejecutoria de fecha cinco de febrero de dos mil dieciséis, Toca 383/2015.	177
B. Sentencia de fecha 08 de mayo de 2015, Amparo 1789/2014.	184
C. Sentencia de fecha 17 de marzo de 2015, Amparo 177672014-VI-12.	194
V. Interpretación conforme.	201
A. Noción de interpretación conforme.	201
B. Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la suprema corte de justicia de la nación, celebrada el jueves 21 de abril de 2016.	208
VI. Interpretación conforme de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.	212
Conclusiones.	221
Propuesta.	226
Bibliografía.	227
Legisgrafía y Cibergrafía.	228

INTRODUCCIÓN

La presente investigación trató acerca de la interpretación conforme de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que permite suspender provisionalmente a una persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en el servicio público, si así conviene a la investigación o al procedimiento, haciendo extensivos sus efectos a la suspensión de su salario y prestación de seguridad social; lo que bajo una interpretación amplia pudiera considerarse una norma inconstitucional o inconveniente con base a lo previsto tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los Tratados Internacionales en materia de protección de derechos humanos de salario mínimo y seguridad social.

El problema a dilucidar fue evidenciar que la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, que a la letra dice:

“Artículo 68 La autoridad competente para imponer las sanciones administrativas, se sujetarán al siguiente procedimiento: ...

IV. En cualquier momento, previo o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la autoridad competente podrá determinar la suspensión provisional del probable responsable de su empleo, cargo o comisión, si a juicio de la misma, así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión provisional no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La suspensión provisional a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio; ésta cesará cuando así lo resuelva la autoridad correspondiente, con independencia a la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la probable responsabilidad de los servidores públicos. Si el Servidor Público suspendido provisionalmente, no resultare responsable de la falta o faltas que se le imputen, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió percibir durante el tiempo en que estuvo suspendido.”¹

Por virtud de que bajo una interpretación en sentido amplio, la norma confiere la

¹ Periódico Oficial del Estado de fecha 29 de junio de 1984, *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.*

facultad para determinar la suspensión provisional del servidor público o servidora pública, si así conviene para la continuación de la investigación o procedimiento, sin que se prejuzgue sobre la responsabilidad que se le imputa, en esa tesitura se considera un dispositivo constitucional pues prevé una medida precautoria, para evitar que reitere irregularidades de la misma índole o entorpezca el curso de la substanciación del procedimiento al ostentar el mismo cargo, por el cual se investiga o se sujeta a procedimiento, según sea el caso.

Pero también, es viable interpretar, que con la determinación de suspensión provisional, se suspenden los actos que han dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, entre ellas, el derecho a la prestación de su salario y la seguridad social; lo anterior con la simple idea lógica de que al dejar de desempeñar su cargo, empleo o comisión, por ende no le es aplicable ninguna prestación laboral. Situación que se corrobora cuando el dispositivo es concluyente al establecer que: *“...sólo en caso de que el servidor público suspendido provisionalmente no resulte responsable se le cubrirán las percepciones que debió percibir durante el tiempo en que estuvo suspendido....”*

En ese orden de interpretación, la suspensión provisional ordenada ya sea durante la investigación, en el inicio de procedimiento o con posterioridad, inconcusamente se hará extensiva a la suspensión del salario y a la prestación de seguridad social del servidor público o servidora pública, lo que contraviene lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 123, apartado A, fracción VI; 123, apartado B, fracciones IV párrafo segundo y XI, inciso a); dispositivos constitucionales a través de la cual se reconocen los derechos humanos de un salario para la subsistencia de quien lo recibe y de su familia y por ende, la seguridad social, derechos que deben ser garantizados mientras dura el procedimiento, dicho sea de paso, no en su totalidad como si devengara su salario.

Se justificó porque se evidenció que la fracción IV del artículo 68 de la Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, interpretada en sentido amplio va en contra de los derechos humanos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en contra de los pactos y protocolos internacionales firmados por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos económicos, sociales y culturales. Con independencia de que se pretenda justificar en un supuesto interés social o en disposiciones de orden público de inferior jerarquía a la Constitución y a los tratados, pues incluso el interés social no puede estar por encima de los derechos humanos.²

En esa tesitura, la presente investigación fue propositiva para que bajo una interpretación conforme se salve la constitucionalidad de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla en cita, con la finalidad de que se conserve en el texto de la Ley que rige el procedimiento, considerando su aplicación optativa de que se reconozca un ingreso mínimo para la subsistencia del servidor público o servidora pública durante el procedimiento respectivo y hasta en tanto no se dicte la resolución administrativa que determine su responsabilidad, en aras de preservar el principio de presunción de inocencia³ que también es aplicable en el procedimiento administrativo sancionador.

Lo anterior en congruencia con el derecho al mínimo vital que a grandes rasgos consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma constitucionalmente protegida, que es el universal para sujetos de la misma clase y con expectativas de progresividad en lo concerniente a prestaciones. En este orden de ideas, este parámetro constituye el derecho al mínimo vital, el cual coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria o de

² Ejecutoria de Amparo en Revisión de fecha cinco de febrero de dos mil dieciséis, emitida en el Amparo en Revisión 383/2015, por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. pp 107

³ Jurisprudencia del rubro "*PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES*". Contradicción de tesis 200/2013. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 28 de enero de 2014.

necesidades insatisfechas que limiten sus libertades, de tal manera que este derecho abarca todas las medidas positivas o negativas necesarias para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Aunado a lo anterior, el mínimo vital es un concepto jurídico indeterminado que exige confrontar la realidad con los valores y fines de los derechos sociales, siendo necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto, pues a partir de tales elementos, es que su contenido se ve definido, al ser contextualizado con los hechos del caso; por consiguiente, al igual que todos los conceptos jurídicos indeterminados, requiere ser interpretado por el juzgador, tomando en consideración los elementos necesarios para su aplicación adecuada a casos particulares, por lo que debe estimarse que el concepto no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que por el contrario, es cualitativa, toda vez que su contenido va en función de las condiciones particulares de cada persona, de esta manera cada gobernado tiene un mínimo vital diferente; esto es, el análisis de este derecho implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera por carecer de recursos materiales bajo las condiciones propias del caso.⁴

Como consecuencia de lo anterior, se planteó la siguiente hipótesis de investigación *¿La posible inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, que contempla la suspensión provisional del empleo, cargo o comisión de un servidor público, para la continuación de la investigación o procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas, puede salvarse con una interpretación conforme?*

Entre otros se plantearon como objetivos generales y como objetivos específicos

⁴ Tesis del rubro "DERECHO AL MÍNIMO VITAL. CONCEPTO, ALCANCES E INTERPRETACIÓN POR EL JUZGADOR" Época: Décima Época. Registro: 2002743. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2. Materia (s): Constitucional. Tesis: I.4o.A.12 K (10a.). Página: 1345

los siguientes respectivamente: **Objetivo General:** Esta investigación tuvo como finalidad por una parte, evidenciar que de una interpretación amplia de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, implica que el alcance de esa suspensión, vulnera derechos humanos que le son inherentes también al trabajador en el servicio público; traducidos en la retención indebida de la totalidad de su sueldo y las prestaciones económicas que le corresponden, particularmente la seguridad social. Sin reparar en que los efectos legales de dicha medida precautoria, no son los de la separación definitiva del cargo y sin considerar que la relación administrativa aún no termina, sino que sólo han sido interrumpidas sus funciones porque así interesa a la continuación del procedimiento, a efecto de evitar que se entorpezcan las actuaciones o evitar en su caso, que sigan cometiendo conductas de la misma naturaleza. En esa inteligencia, se insiste este estudio fue propositivo, para que a través de una interpretación conforme al texto del artículo en mención, si bien, no les sea pagada la totalidad de su remuneración y sus prestaciones económicas, por lo menos se considere un ingreso mínimo, que justifique la prestación de la seguridad social, que garantice su subsistencia y la de su familia, mientras persiste el procedimiento. **Objetivos específicos:** Se conocieron los efectos de la suspensión provisional conforme al texto vigente de la ley que rige a la materia de responsabilidades de los servidores públicos. Se reflexionó el procedimiento que realizan las autoridades ejecutoras con la finalidad de aplicar el dispositivo legal para suspender provisionalmente del cargo, empleo o comisión en el servicio público, que incluye la retención íntegra del sueldo y de la prestación de seguridad. Se concluyó que los actos de retención íntegra del sueldo y de las prestaciones de seguridad social del servidor público, atentan contra sus derechos humanos inherentes. Se comprendió que el ingreso mínimo y la seguridad social son derechos humanos reconocidos constitucionalmente y en los acuerdos internacionales en los que el Estado Mexicano es parte. Se conoció que todo ser humano tiene derecho a una vida digna, y por ende, en el caso particular y hasta en tanto, no concluya de manera definitiva la relación entre la Administración Pública y el servidor público, durante el tiempo en se encuentre suspendido, tiene derecho a un ingreso mínimo y a la seguridad social, que garantice su

subsistencia y la de su familia, conclusión a la que se arribó como resultado de una interpretación conforme.

La investigación se integró en tres capítulos. En el primero se abordó desde un punto de vista teórico y a manera de referencia los antecedentes de la constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, para tener noción del origen y evolución, en su caso de la figura de suspensión provisional, desde el juicio de residencia y la Constitución de Cádiz, analizando los textos constitucionales del país (Sentimientos de la Nación, Apatzingán, 1824, 1857, 1917, Reformas 1982). En el segundo capítulo se desarrolló un bosquejo relativo a la substanciación del procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas vigente (investigación, instrucción, inicio de procedimiento, audiencia de pruebas y alegatos y resolución), previo el análisis de los conceptos de sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, responsabilidad administrativa y servidor público; asimismo se analizó la autoridades competentes para sancionar. En el mismo orden de ideas, se estudiaron los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que han de observarse en el servicio público. Finalmente se abordaron las sanciones disciplinarias (amonestación privada o pública, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación) y se analizó a la suspensión provisional como medida cautelar. Y el tercer capítulo, se enfocó a la interpretación en sentido amplio de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla y al alcance de sus efectos; se demostró que el ingreso mínimo y seguridad social son derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales en que México ha sido parte; se analizaron tesis aisladas y jurisprudenciales en materia federal que han interpretados las medidas cautelares, suspensión provisional, salario, seguridad social, atención médica, derecho mínimo vital, dignidad humana y presunción de inocencia. Así como también, se acudió al sentido de tres sentencias resueltas por el Poder Judicial de la Federación, en la que en dos de ellas se determinó conceder el amparo con la finalidad de que se garantice un salario

mínimo y la prestación de seguridad social y otra que, desde el punto de vista de su interpretación determina que la suspensión con todo y sus alcances, se encuentra permitida por el dispositivo legal. Por último, se arribó a la noción de interpretación conforme, culminándose con la propuesta de la interpretación conforme de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

La presente investigación fue de corte bibliográfico, basado en la técnica documental, se hizo uso de diversos métodos, entre otros, histórico, inductivo y deductivo. Es una investigación descriptiva de una realidad jurídica como consecuencia del quehacer dogmático, evidenciado a través del análisis, exploración, descripción y proposición.

Contiene un apartado de conclusiones, una propuesta y las fuentes de información que sirvieron de sustento.

Lo someto a la consideración de éste Honorable Jurado, con el ánimo de compartir el cúmulo de conocimientos obtenidos en este trabajo al que he puesto mucho interés, dedicación y cariño.

Gracias a Dios que me permite la vida, a mis padres Boni y Lupita que han caminado junto a mí a lo largo de mis triunfos y me han sostenido con su amor en mis caídas; a mis hermanos Antonio y Julio por su apoyo amoroso y por compartirme una parte de ellos Monse, Ada, Lili, Héctor, Nesli y Neidalí, esas pequeñas personitas quienes son mi inspiración y motor para levantarme día con día, a Eli mi otra mamá que me apoya incondicionalmente, a ti, mi compañero Max, por tu comprensión y apoyo moral que me alentó para la culminación de este proyecto. Y a Usted, Doctor José Edmundo Peregrina Moctezuma por darle sentido y forma a mis ideas, entender mis inquietudes y convertirlas en una realidad.

CAPÍTULO PRIMERO.

ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

I. Generalidades.

El sistema de responsabilidades no obstante el auge tenido sólo muy recientemente, no es un tema sin historia. Sus antecedentes se remontan al derecho romano y al derecho español. A través de éste ha llegado a la legislación de indias, constituyendo el llamado derecho indiano. Es tan próximo el antecedente histórico del sistema de responsabilidades representado por el juicio de residencia, que, se afirma, se trata de una misma institución.⁵

Sostiene Godolfino Humberto Juárez Mejía, en su obra *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, que la residencia pasó del derecho romano (*Constitución del senador Zenón, Digesto y Novelas*) al español, que las recogió en *Las Partidas* y, en especial en *La Partida III*. El español no era el único derecho que había rescatado esta institución del derecho romano. El italiano la había hecho propia con el nombre del *Syndicatus*, que era una institución para la defensa de los derechos del público, o el medio por el cual el síndico tutelaba esos derechos. Lo que era evidente durante la Colonia es que la Corona se empeñaba en controlar las actividades de los funcionarios coloniales para proteger sus propios intereses, muchas veces puestos en riesgo por el derecho de conquista, blandido por los capitanes, la codicia y la corrupción de la administración colonial.⁶

⁵ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del amparo) (1978)*, UNAM, México 1978, pp. 16-18. Cit. por JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, 1ª Edición*, Editorial Porrúa, México 2002. p. 1

⁶ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Op. Cit.* p. 2 y 3

Fueron diversos los medios ideados y establecidos para cuidar el desempeño de los funcionarios al servicio de la Corona. El juicio de residencia era uno de ellos, pero no el único; a su lado prosperaban también la visita, la pesquisa y el informe, si bien estos últimos muchas veces estuvieron al servicio del primero.⁷

A. Juicio de Residencia

Todo funcionario de la colonia al término de su encomienda quedaba sometido al juicio de residencia, para indagar sobre su desempeño y, de ser el caso, hacer efectivas las sanciones que se derivaran de sus responsabilidades, o bien extenderle una especie de carta o certificado de buena conducta. Por esta última razón los funcionarios eran, en ocasiones, los más interesados en ser residenciados, en tomar residencia, pues al obtener la carta de buena conducta quedaba reconocida su gestión y librados su prestigio y honor. Además, para ser promovido a un puesto superior era necesario entregar buenas cuentas en el cargo anterior, esto es, salir absuelto en el juicio de residencia. El juicio de residencia es recibido en el derecho español por *La Partida III* y la *Nueva y Novísima Recopilación*.

En España el juicio de residencia era un juicio común y general, aplicado a todo funcionario de la Corona. Este es un hecho incontrovertible y da cuenta de él, en 1615, don Miguel de Cervantes Saavedra en su obra cumbre. En relación con la separación de Sancho Panza del cargo de gobernador de la Isla Barataria, Cervantes relata lo siguiente:⁸

“A lo que el mayordomo dijo:

Señor gobernador, de muy buena gana dejáramos ir a vuesa merced, puesto que nos pesará mucho de perderle; que su ingenio y cristiano proceder obligan a desearle; pero ya se que todo gobernador está obligado, antes de que se ausente de la parte donde ha gobernado, dar primero residencia: déla vuesa

⁷ *Ibidem* p. 3

⁸ *Cfr. Ibidem* pp. 6, 7

merced de los diez días que ha que tiene el gobierno, y váyase a la paz de Dios.

Nadie me la puede pedir –Respondió Sancho- si no es quien ordenare el Duque mi señor: yo voy a verme con él, y a él se la daré de molde; cuando más que saliendo yo desnudo, como salgo, no es menester otra señal para dar a entender que he gobernado como un ángel.”⁹

Sobre la eficacia del juicio de residencia en Nueva España, comenta el autor Godolfino Humberto Juárez Mejía en su obra *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades*, que el primero en dar residencia fue el mismo conquistador, Hernán Cortés.

El juicio de residencia fue constitucionalizado por la carta de Cádiz y la de Apatzingán. A partir de entonces no se vuelve hacer mención expresa de él, pero en opinión del C. José Barragán Barragán citado por Godolfino Humberto Juárez Mejía - autor último en quien apoyo la mayor parte de éste capítulo- “evidentemente, estamos ante el mismo sistema establecido en Cádiz, sobre la responsabilidad, o sistema de residencia; y si tal es el sistema que recomienda, que aplica y practica el primero y segundo constituyente, es obvio, que el sistema recogido en la Constitución de 1824, llamado juicio de responsabilidad, es un sistema de residencia”.¹⁰

Por su parte, sostiene Luis Humberto Delgadillo Juárez en su obra *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, que la residencia, tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminaran arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplica dicho juicio hasta la llegada la Independencia.¹¹

⁹ CERVANTES SAAVEDRA, Miguel de, *El ingenioso caballero Don Quijote de la Mancha (1615)*, Ed. Alianza Madrid 1984, Cap. LIII, pp. 363-364. Cit. *Ibidem*, pp. 7,8

¹⁰ *Ibidem* p. 9

¹¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, Cuarta Edición. México 2001, Editorial Porrúa. p. 44*

II. La responsabilidad de los servidores públicos en los textos constitucionales del país.

A. Sentimientos de la Nación.

Es de explorado derecho que es un documento constitucional elaborado por Don José María Morelos y Pavón, el día catorce de Septiembre de 1813 en Chilpancingo, Guerrero, que lleva por Subtítulo “23 puntos dados para Constitución” y que actualmente se conserva en el Archivo General de la Nación, en dónde se plasmaron veintitrés puntos importantes de la causa insurgente y que daría paso a la instalación del Congreso del Anáhuac, dónde posteriormente se promulgaría la Constitución de Apatzingán.¹²

Del análisis a los veintitrés puntos contemplados en el documento que plasma los 23 puntos de los sentimientos de la nación, hago referencia a los que desde mi punto de vista dan luz de la instrumentación del sistema de responsabilidades en México, tal como se advierte en el punto sexto, cuyo texto es el siguiente a la letra:

*“6o. Que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos.”*¹³

Se advierte la intensión del establecimiento de poderes públicos, divididos en 3 niveles o jerarquías y se plasma el término de “*cuerpos compatibles para ejercerlos*”, que en la especie podemos considerar como los orígenes de la figura jurídica que hoy en día conocemos como servidores públicos.¹⁴

¹² Cfr. SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la Historia Constitucional de México*, UNAM, 1a. ed. México 1978, p. 25

¹³ Página en línea <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf> 27/06/2011

¹⁴ Periódico Oficial del Estado de fecha 29 de junio de 1984, *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla*. Artículo 2º de la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla*. “Las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Estatal o Municipal, en los Poderes Legislativo o Judicial del Estado, en las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como las personas que administren, manejen, recauden, apliquen o resguarden recursos económicos Federales, Estatales o municipales, sea cual fuere la naturaleza de su nombramiento o elección.”

En este mismo orden de ideas, de la interpretación de los puntos doce y trece, se desprende el origen de los principios de generalidad y superioridad de la ley, para obligar conforme a principios patrióticos, incluso a las personas que se desempeñen en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, por lo que no habrá privilegios para nadie, salvo aquellos en uso de su ministerio. Dichos puntos son de la siguiente tesitura:

“...12o. Que como la buena ley es superior a todo hombre las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo...”

*13o. Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio...”*¹⁵

De todo lo anterior, podemos concluir que si bien en los Sentimientos de la Nación, no existe un antecedente claro de la regulación legal del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sí encontramos que relacionado con ello, existen temas que van directamente relacionados a esta materia, y que los podemos resumir de la siguiente manera:

a) El establecimiento de poderes públicos a cargo de cuerpos, lo que puede interpretarse como los orígenes de los conceptos de administración pública y de servidores públicos.

b) Los principios de superioridad, de generalidad y obligatoriedad de la ley, en dónde cabría insertar el principio general de derecho vigente y aplicable en nuestro sistema jurídico mexicano en el desempeño de las funciones encomendadas a los servidores públicos de que *“Las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permita”*.

¹⁵ Página en línea <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf> 27/06/2011

c) La excepción de observar un privilegio en la ley a aquellos en el “*uso de su ministerio*” lo que hoy en día podemos interpretar como la figura del fuero, que es el único obstáculo legal vigente y positivo que en nuestro tiempo impide responsabilizar en cualquier ámbito a cierta jerarquía superior de servidores públicos.

B. La constitución de Cádiz

La constitucionalización del sistema de responsabilidades en nuestro país se inició en 1812 con la constitución de Cádiz, en cuyo honor “las plazas de las armas mudaron sus nombres por el de las plazas de la Constitución”.¹⁶

El texto gaditano contiene diversos artículos relacionados con la rendición de cuentas de los servidores públicos, pero el Artículo 261, facultades Segunda y Sexta, sienta las bases del sistema de responsabilidades¹⁷, particularmente la última facultad, que hace referencia expresa al juicio de residencia, conforme enseguida se lee:

Artículo 261. Toca a este Supremo Tribunal:

...

Segundo. Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando las cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.

...

Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.”

De lo anteriormente mencionado podemos desprender que dentro de las facultades de las Cortes, contenidas en el Artículo 131, es conveniente destacar la Vigésima quinta, relativa a “*hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos*”, de la que se desprenden los siguientes

¹⁶ ZAVALA, Silvio, “*La Constitución Política de Cádiz, 1812*”, en GALENA, Patricia, (Compiladora), México y sus Constituciones (1999), F.C.E, México 1999, p. 16. Cit. por *Ibidem* p. 12

¹⁷ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Op. Cit.* p. 13

supuestos jurídicos: 1. Qué los secretarios de Despacho y los demás empleados públicos pueden incurrir en responsabilidades; 2. Qué tales responsabilidades están penalizadas, y 3. Qué las cortes son la autoridad encargada de hacer efectivas tales responsabilidades.¹⁸

Mediante el análisis que Juárez Mejía efectúa a la Constitución de Cádiz, observa que entre los funcionarios más mencionados en la constitución de 1812, en relación con la responsabilidad administrativa y la rendición de cuentas, se encuentran los de la jurisdicción (artículos 245, 246, 253, 254, 269, y 279), lo que se explica, por la importancia que el poder judicial llegó a tener en el orden jurídico de España e Indias, incluso participando en funciones ejecutivas. El cuidado con que la constitución refiere los supuestos de conductas irregulares en que podían incurrir los jueces y magistrados, se inscribe en esta característica del orden político de España e Indias. El único funcionario que no está sometido al sistema de responsabilidades es el Rey (Artículo 168) *“La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad”*; sin embargo, su actuación está restringida por el contenido del Artículo 172, que salvaguarda los derechos del reino y de los particulares.¹⁹

La constitución gaditana recogió una institución de gran importancia y valor para garantizar la vigencia del Estado de Derecho: el juramento, que debían realizar los miembros de las Cortes (Art. 117), el Rey (Art.173), el Príncipe de Asturias, sucesor al trono (Art. 212) y los magistrados y jueces (Art. 279). Por este juramento las autoridades mencionadas reconocían su responsabilidad frente a las leyes y sus obligaciones establecidas por ellas, así como para comprometerse a la rendición de cuentas mediante los procedimientos determinados por la Constitución, básicamente la residencia, lo que en gran medida explica la prelación que los tribunales debían dar a los asuntos relativos a la violación de la Constitución. Y la materia de la residencia caía en esta previsión.²⁰

¹⁸ *Ibidem.* pp. 13, 14

¹⁹ *Ibidem.* p. 14

²⁰ *Ibidem.*

Cabe citar en este apartado la obra de José Barragán Barragán, denominada “*Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*”, a través de la cual plasma las disposiciones que recogían el claro ejemplo de la responsabilidad de los funcionarios frente al Estado, dentro del Título IV del Rey, plasmado en los artículos de 225, 226, 228 y 229, que a la letra establecían:

Título IV

El Rey

De los secretarios de estado y del despacho

Artículo 225. Todas las órdenes del rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda.

Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito.

Artículo 226. Los secretarios de despacho serán responsables a las cortes de las órdenes que autoricen contra la constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey...

Artículo 228. Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho decretarán ante todas cosas las cortes, que ha lugar a la formación de la causa.

Artículo 229. Dado este decreto quedará suspenso el secretario del despacho; y las cortes remitirán al tribunal supremo de justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo tribunal que la sustanciará y decidirá con arreglo a las leyes.²¹

He aquí, la primera noticia que encontramos de la figura de *suspensión* como medida precautoria constitucionalmente hablando, en la inteligencia que de la interpretación del dispositivo 229 se advierte que el legislador tenía la intención de dejar suspenso al secretario de despacho -ya sea por la orden dada contra la constitución o la ley- en cuyo caso, alude el texto que para hacer efectiva su responsabilidad, correspondía a las Cortes decretar que había lugar a la formación de la causa, es decir, contar con suficientes elementos para iniciar procedimiento administrativo de determinación de responsabilidad administrativa contra el secretario de despacho. Suspensión que como se advierte surtía efectos a partir del decreto de las Cortes para

²¹ BARRAGAN BARRAGAN, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*, Primera Edición 1980, Primera Reimpresión 1987, México 1987, UNAM. pp. 145 y 146

formar la causa y esa medida precautoria se ordenaba antes de remitir al Tribunal Supremo de Justicia los documentos concernientes a la propia causa que se integraría, para decidir con arreglo a la ley.

C. La Constitución de Apatzingán

Conformado en esa época el congreso constituyente, y retomando como antecedente el documento al que nos referimos en el punto anterior, se expidió el “*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*”, el veintidós de octubre de 1814, comúnmente conocido como la “Constitución de Apatzingán” por haberse promulgado y sancionado en Apatzingán, Michoacán. El Decreto mencionado contiene 242 artículos, divididos en dos apartados medulares: A) I. Principios o elementos constitucionales, y b) II. Forma de Gobierno.²²

Si bien el sistema de responsabilidades se encuentra en lo fundamental recogido por la Constitución de Apatzingán en los capítulos XVIII, *Del Tribunal de residencia* (Artículos 212-223) y XIX, *De las funciones Tribunal de residencia* (Artículos 224-231), conviene destacar también algunas otras disposiciones relacionadas con esta materia. El Artículo 27 contiene el fundamento de todo Estado de Derecho: “La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos”. Este precepto encuentra su complemento en el Artículo 120, que busca su eficacia, al atribuirle al Congreso la facultad de “hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto”. Los secretarios eran responsables por los decretos, ordenes, circulares, títulos, despachos y demás documentos que expidieran en contra de la Constitución y de las leyes, y que debían, para su validez, llevar su firma. Correspondía al Congreso hacer la declaración de si había o no lugar a formar causa y cuando era positivo suspendía al secretario y turnaba el expediente al Supremo Tribunal de Justicia; los

²² RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, UNAM, México 1990, p. 11

secretarios estaban sujetos también al juicio de residencia (Art.144-149).²³

El juicio de residencia era una atribución del Tribunal del mismo nombre, que “conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia” (Art.224). Erigido el Tribunal de residencia admitía las acusaciones contra los funcionarios en el término de un mes, pasado el cual no se daba entrada a ninguna, se absolvía a los acusados y se disolvía el Tribunal (Art. 225). Los juicios de residencia no podían tener una duración de más de tres meses; si agotado este término el juicio no había sido concluido se absolvía a los acusados, salvo en las causas en que era admitido el recurso de suplicación, debiéndose prorrogar por un mes más (Art. 226). En este precepto se hace patente la influencia directa de la legislación anterior, concretamente de la Novísima Recopilación.²⁴

El tribunal también conocía de las causas que se promovían contra los funcionarios e individuos de los tres poderes por los delitos de herejía, apostasía y de Estado, “señaladamente los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”, y por lo que se refiere únicamente a los individuos del Supremo Gobierno, también se les juzgaba por arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas sin remitirlo al tribunal competente (Art.227). No obstante la actuación del Tribunal (formular la causa, substanciarla y sentenciarla) requería de la declaración previa del Congreso de si había o no lugar a la formación de causa (Art.228).²⁵

En esta cita cabe hacer un paréntesis para resaltar que en la Constitución que se analiza, el procedimiento para determinar la suspensión como medida preventiva, lo disponía el artículo 228 del capítulo XIX denominado *De las funciones del Tribunal de Residencia*, conforme a lo siguiente:

²³ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Op. Cit.* pp. 15, 16

²⁴ *Idem.* pp. 16, 17

²⁵ *Ibidem.*

Art.228. En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el supremo congreso o el mismo congreso las promoverá de oficio y actuará todo lo conveniente, para declarar si ha lugar o no a la formación de la causa; y declarando que ha lugar, mandara suspender al acusado, y remitirá el expediente al tribunal de residencia, quien previa esta declaración, y no de otro modo, formará la causa, la sustanciará y sentenciará definitivamente con arreglo a las leyes.

Acotando que estas funciones estaban a cargo del Tribunal de Residencia, que por cierto no era permanente, en la inteligencia que éste se disolvía al sentenciarse la causa por la que era instalado; aunado a que las acusaciones se hacían contra los diputados por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos ante el Supremo Congreso o el mismo Congreso, a quien se le atribuía actuar lo conveniente, es decir, investigar los hechos para determinar si había lugar o no a la formación de la causa, y siendo declarada su procedencia se mandaba a suspender al acusado, remitiendo el expediente al Tribunal de Residencia, quien formará la causa, sustanciará y sentenciará con arreglo a las leyes. Como se puede advertir, la medida precautoria de igual manera se ejecutaba posterior a declarar la procedencia de la causa.

Las sentencias que emitía el Tribunal de residencia se remitían al Supremo Gobierno para su publicación (notificación) y ejecución por medio del jefe o tribunal que correspondía y el expediente se regresaba al Congreso (por ser el que debía recibir las acusaciones, quejas y denuncias) para su archivo (Art.229).²⁶

Hasta aquí lo comentado por el autor, por lo que me permito aportar aspectos relevantes, que desde un punto de vista personal representan un claro ejemplo del sistema de responsabilidades de los servidores públicos en el texto de esta Constitución de Apatzingán²⁷ que se analiza.

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ Página en línea http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf 28/06/2011

Si enfocamos éste análisis en el segundo de los apartados *Forma de Gobierno*, me permito referir que el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo se denominaba *supremo congreso mexicano*, pero además se establecía la creación de dos corporaciones denominadas *supremo gobierno* y *supremo tribunal de justicia*, de conformidad con lo estipulado en el artículo 44 de esta Constitución.

Ahora bien entrando en materia, particularmente en los artículos 46, 139 y 192 se hallan los antecedentes de lo que actualmente se considera ejemplo de la causa de responsabilidad administrativa atribuible a servidores públicos, conocida como nepotismo²⁸, cuando su texto en la especie describía las siguientes prohibiciones a los tres cuerpos de gobierno arriba mencionados, cito:

“Artículo 46. No podrán funcionar a un tiempo en las enunciadas corporaciones dos o más parientes, que lo sean en primer grado, extendiéndose la prohibición a los secretarios y aún a los fiscales del supremo tribunal de justicia”...“Artículo 139. No pueden concurrir en el supremo gobierno, dos parientes que lo sean desde el primero hasta el cuarto grado; comprendiéndose los secretarios en esta prohibición.”...“Artículo 192. No podrán concurrir en el supremo tribunal de justicia dos o más parientes que lo sean desde el primero hasta el cuarto grado; comprendiéndose en esta prohibición los fiscales y secretarios.”

Por otra parte, si abordamos cuestiones procesales encontramos que de una forma más explícita se regulaba la vía para hacer efectiva la responsabilidad a cargo de los funcionarios, dentro del Capítulo VIII, artículo 120 del mismo ordenamiento, que en específico facultaba al supremo congreso a: *“Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto”*; desde luego, enfocado a la responsabilidad política y penal, pero que finalmente puede considerarse como el antecedente para legislar un sistema para responsabilizar a los funcionarios públicos por sus actos u omisiones. Como ejemplo podemos citar, lo que la misma Constitución refiere, siendo que el supremo gobierno estaba compuesto por tres individuos con autoridad equivalente, así como por tres secretarios, respectivamente, *de*

²⁸ Preferencia no justificada razonablemente, otorgada por un gobernante a sus parientes para el desempeño de los cargos o funciones públicas. DE PINA, Rafael *et al.*, *Op Cit.* p. 381

guerra, de hacienda y de gobierno, en quienes recaía como causa específica de responsabilidad lo consignado en el Artículo 145, cuyo texto era el siguiente: *“Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, ordenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes mandadas observar y que en adelante se promulguen”*.

En congruencia con lo anterior, en términos de los artículos 146 y 147 se precisa el procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad arriba aludida, el cual comprendía propiamente las fases de conocimiento y radicación, que le concernían al supremo congreso y las de substanciación y resolución, recaídas en el supremo tribunal de justicia; incluso advertimos que cuando en la constitución se refiere la expresión *“quedará suspenso el secretario”*, a juicio de la suscrita se relaciona con la medida precautoria, que nos atañe, aplicada actualmente a aquellos servidores públicos que no se consideran idóneos para continuar desempeñando el cargo, mientras se resuelve en definitiva su causa de responsabilidad administrativa, me refiero a la suspensión provisional.²⁹ Dichos dispositivos se transcriben a continuación para evidenciar lo anterior: *“Artículo 145. Para hacer efectiva esta responsabilidad decretará ante todas las cosas el congreso, con noticia justificada de la trasgresión, que ha lugar a la formación de la causa.”... “Artículo 147. Dado este decreto, quedará suspenso el secretario, y el congreso remitirá todos los documentos que hubiere al supremo tribunal de justicia, quien formará la causa, la sustanciará conforme a las leyes.”*

Por otra parte, es interesante resaltar una de las atribuciones conferidas al supremo gobierno dentro del artículo 173 que a la letra consignaba *“...Pasará mensualmente al congreso una nota de los empleados y de los que estuvieren suspensos...”* porque encontramos ya un antecedente claro del registro de servidores públicos sancionados que tiene vigencia en nuestros días.³⁰

A mayor abundamiento, y como substancialmente quedó resaltado en líneas que anteceden de éste apartado, es de relevancia mencionar que en los artículos 149, 150,

²⁹ Periódico Oficial del Estado de fecha 29 de junio de 1984, *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla*. Artículo 68 fracción IV.

³⁰ Periódico Oficial del Estado de fecha 29 de junio de 1984, *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla*. Artículo 72.

194, 196, 224, 225, 226, 228 y 229 se regulaba el llamado juicio de residencia que cita Godolfino Humberto Juárez Mejía en su obra.

Estos dispositivos legales establecían lo siguiente medularmente:

“Art. 149. Los secretarios se sujetaran indispensablemente al juicio de residencia y a cualquiera otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el supremo tribunal de justicia.”... “Art. 150. Los individuos del gobierno se sujetaran asimismo al juicio de la residencia...” ... “Art. 194. Los fiscales y secretarios del tribunal de justicia se sujetaran al juicio de residencia, y los demás, como se ha dicho de los secretarios del supremo gobierno; pero los individuos del mismo tribunal solamente se sujetaran al juicio de residencia, y en el tiempo de su comisión...”... “Art. 196. Conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del supremo congreso: ...en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al tribunal de este nombre.” ... “Art. 224. El tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del congreso, a los del supremo gobierno y a los del supremo tribunal de justicia.” ... “Art. 225. Dentro del término perentorio de un mes después de erigido el tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasando este tiempo no se oír ninguna; antes bien se darán aquello por absueltos, y se disolverá inmediatamente el tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de inspección.” ... “Art. 226. Estos juicios de residencia deberán concluirse dentro de tres meses; y no concluyéndose en este término, se darán por absueltos los acusados...” ... “Art. 229. Las sentencias pronunciadas por el tribunal de residencia, se remitirán al supremo gobierno para que las publique y haga ejecutar por medio del jefe o tribunal a quien corresponda, y el proceso original se pasará al congreso, en cuya secretaría quedará archivado...”

Pero aún cuando, ésta Constitución de Apatzingán se consideró uno de los documentos liberales más avanzados en esa época, los hombres que la elaboraron parecieron recoger de la Francia revolucionaria, los principios y disposiciones fundamentales que la integran. Nació, empero cuando el país se encontraba todavía bajo la tutela española; y no habiendo podido aún, triunfar militarmente la fracción que la expidió, no llegaría a tener, pues, la vigencia deseable.³¹

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida

como “Constitución de Apatzingán”, del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el *juicio de residencia* a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Derecho.³²

D. La Constitución de 1824

El 20 noviembre, la Comisión de Constitución presentó para discusión (del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824) un proyecto denominado Acta Constitucional, que se aprobó como Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y sirvió de base para la formulación del proyecto para la discusión de la Constitución de 1824, aprobada por el constituyente el 3 de octubre de 1824 y publicada al día siguiente con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.³³

El acta estaba integrada por 36 artículos, en los que se estableció el principio de la división de poderes, y se atribuía la soberanía a la nación, la libertad de expresión y de imprenta. En materia de responsabilidades, se facultaba al Supremo Poder Ejecutivo para “Suspender de los empleos hasta por tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de las órdenes y decretos; pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.”³⁴

En esta constitución no se hace mención expresa al juicio de residencia, pero si contiene disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los funcionarios de los tres poderes del gobierno, fundamentalmente el Título III, Sección Cuarta, artículos 38 al 40, 43 y 44, en los que medularmente se puede

³¹ SAYEG HELÚ, Jorge, *Op. Cit.* p. 34

³² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.* p. 43

³³ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Op. Cit.* p.19

³⁴ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *La responsabilidad de los Servidores Públicos en México, Primera Edición, UNAM México 2013, pp. 14*

apreciar la responsabilidad en materia política y penal, por las siguientes consideraciones: La constitución de 1824 hizo del Poder Legislativo el núcleo del sistema de responsabilidades al establecer en su artículo 164, que el congreso proveería, mediante la expedición de las leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la constitución o el acta constitutiva. En su artículo 38 señalaba los sujetos y la materia de responsabilidad: *El presidente de la república*, por delitos de traición contra la independencia o la forma de gobierno y por impedir las elecciones federales o la toma de posesión de los elegidos en las fechas constitucionales o el ejercicio de las funciones del Congreso; *los integrantes de la corte suprema de la justicia y los secretarios del despacho* por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus encargos; y los gobernadores de los estados por violaciones a la constitución y a las leyes federales o actos contrarios a ellas, como desobedecer las órdenes constitucionales y legales del presidente de la república y publicar leyes de sus estados que contravinieran lo dispuesto en la constitución y leyes federales; y este mismo artículo, relacionado con el 40, disponía que tanto la cámara de diputados como las de senadores, ante la cual se haya hecho la acusación, podían construirse en gran jurado para conocer de estas acusaciones y determinar, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, si había o no lugar a la formación de causa; si había lugar, se suspendía de sus funciones al acusado y se remitía el expediente al tribunal competente. Deben agregarse a la lista de los sujetos de responsabilidad el vicepresidente y los diputados y senadores federales, a los que refieren los artículos 39, 43 y 44.³⁵

A esta regla general, se estableció la excepción (Art.39) de que toca en exclusiva a la cámara de diputados, constituirse en gran jurado cuando se trate de acusaciones contra el presidente o sus ministros, por actos en que hayan participado el senado o el consejo de gobierno, en razón de sus facultades. Lo anterior era explicable para eludir el conflicto de intereses, pues el consejo de gobierno estaba integrado (Art.113) por la mitad de los senadores uno por cada estado, y como este cuerpo era presidido por el

³⁵ Cfr. JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, pp. 19, 20

vicepresidente (Art.115), la excepción lo alcanzaba, por acusaciones contra delitos cometidos durante su encomienda. Otra disposición relacionada con la responsabilidad es la contenida en el artículo 163, que se refiere a la obligación de todo funcionario público a presentar juramento de guardar la constitución y el acta constitutiva, con lo cual aceptaban estar sometidos a la ley que sus actos debían estar ceñidos a ella, esto es, reconocían la existencia del estado de derecho.³⁶

Ahora bien, encauzando mi análisis en la SECCIÓN CUARTA “*De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos*”,³⁷ advierto la regulación de un sistema de responsabilidad de carácter político-penal, en virtud de que a ambas cámaras (Diputados y Senadores) indistintamente se les concedía la función, entre otras, de conocer en calidad de gran jurado sobre acusaciones en contra de gobernadores de los estados por infracciones a diversas legislaciones, del mismo modo se regulaba el procedimiento conducente al efecto, en dónde también podemos advertir la medida precautoria para aquellos funcionarios que no eran idóneos para continuar desempeñando el cargo, *la suspensión provisional*.

Todo lo anterior, en términos de los artículos 38 punto 4º y 40 que enseguida a la letra se transcriben:

“Artículo 38. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:... 4o De los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la unión, u órdenes del Presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la unión, y también por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.”... “Artículo 40. La cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes habrá lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente...”

³⁶ *Ibidem* p. 21, 22

³⁷ Página en línea http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf 28/06/2011

Considerando que se trata de la primera constitución dónde se estipulaba que el supremo poder ejecutivo de la federación se depositaba en un sólo individuo al que se denominó Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, atrae mi atención que dentro de las facultades que se le concedieron, se encontraba la de hacer efectiva la suspensión del empleo temporal y privar de sueldos a los empleados de la federación, que desde mi interpretación puede considerarse como los primeros indicios de lo que hoy conocemos como sanción administrativa, consistente precisamente en la suspensión temporal hasta por el término de seis meses, establecida en la fracción II del artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, vigente. A mayor abundamiento, he aquí el indicio de la decisión para privar de sus sueldos a los empleados de la federación, incluso hasta por la mitad del mismo y por el tiempo que dure la suspensión.

Aunado a lo anterior, se le facultaba para integrar la acusación en contra de los empleados de la federación dándole vista al tribunal de la materia para conocer de las infracciones.

Lo anterior se evidencia del artículo 110 en su fracción XX: *“Artículo 110. Las atribuciones del Presidente son las que siguen... XX. Suspende de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo...”*

De esta manera, sí bien podemos advertir resurgimientos de infracciones administrativas, la formación de una causa y la imposición de sanciones administrativas en contra de gobernadores y empleados de la federación, lo cierto es que, a mi parecer la legislación en materia del procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas de servidores públicos es casi nula en esta época, puesto que no es posible definir con claridad las etapas que conforman el mismo.

E. Las Bases Constitucionales (1835) y las (Siete) Leyes Constitucionales (1836).

El sistema centralista tuvo una vigencia durante el periodo que va de 1835 a

1846. El 6 de diciembre de 1836 se concluyó la constitución centralista, llamada Leyes Constitucionales. Esta se dividió en siete partes, de ahí su nombre de Siete Leyes, la primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las restantes en 30 de diciembre de 1836.³⁸

En relación con el sistema de responsabilidades, si bien no de manera directa, las Bases Constitucionales introducen un mecanismo de control sobre la administración pública, novedoso en la legislación mexicana. Su artículo 14 dispuso que: “Una ley sistemará (sic) la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá *el método de cuenta y razón*, organizara *el tribunal de revisión de cuentas*, y arreglara *jurisdicción económica y contenciosa* en este ramo”. Con este precepto, la nación adoptaba el sistema (que ya no se abandonaría) de rendición de cuentas y enfatizaba el control de un renglón particularmente sensible para la comisión de actos irregulares que obligan a responder por ellos. Este artículo de las Bases Constitucionales está íntimamente relacionado con el 52 de la Tercera Ley Constitucional que contemplaba la creación de una “comisión inspectora” para “vigilar el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Este instrumento de control externo a los poderes ejecutivo y judicial y las autoridades departamentales, sobre los presupuestos y gastos, con el tiempo se convertiría en un importante medio del legislativo para fiscalizar e investigar las actividades de la administración pública y la detección de desviaciones e irregularidades constitutivas de responsabilidad. En estos artículos el legislador reconocía la materia hacendaria como de alto riesgo, muy proclive a la corrupción. El sistema de responsabilidades tiene como una de sus principales causas los actos irregulares, casi siempre de carácter patrimonialista y abusivos de la autoridad conferida, fenómeno conocido como corrupción.”³⁹

He aquí en líneas anteriores, las bases primigenias del principio adoptado por los gobiernos contemporáneos que tienen que ver con la transparencia y la rendición de

³⁸ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Op. Cit.* p. 24

³⁹ *Cfr. Ibidem* pp. 24 y 25

cuentas, para evitar la corrupción, particularmente como ejemplo podemos mencionar las políticas del Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno del Estado de Puebla, 2011-2017, en sus ejes 3.1 y 3.3 denominados “Honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos” y “Cero Corrupción”, respectivamente, siendo que respecto de este último eje, a manera de ejemplo destacan los objetivos 5 y 6 que a la letra señalan: “5. Combatir frontalmente la corrupción en la administración pública estatal mediante diversas estrategias para promover esquemas de comunicación y corresponsabilidad ciudadana.” y “6. Fortalecer la transparencia promoviendo con las instancias correspondientes la cultura de transparencia y rendición de cuentas entre los servidores públicos y la sociedad en general”⁴⁰

De las Siete Leyes, la Tercera es particularmente importante para el sistema de responsabilidades. Sus artículos 47 a 50 y 52 y 56, fracción III, contienen prácticamente toda la normatividad en materia de responsabilidades.⁴¹

De forma detallada el autor Humberto Godolfino Juárez Mejía, reseña el procedimiento para declarar la causa para esta responsabilidad, que comprende desde la presentación de la acusación hasta la sentencia que decide la destitución del cargo o inhabilitación perpetua o temporal, resulta interesante como lo manifiesta en el siguiente sentido medularmente: Por lo que se refiere a los delitos oficiales, la cámara de diputados (órgano de acusación), ante la que se habrá de presentar la acusación, declarara si ha o no lugar a la formación de causa, y, de ser positiva, nombrara a dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado (órgano de sentencia). Este substanciara la causa y, oídos los acusados y los testigos, si ha lugar, sentenciara con la destitución del cargo o empleo o inhabilitación “perpetua o temporal” para obtener otro. La declaración (de procedencia) afirmativa, tanto en delitos comunes como oficiales, tiene como efecto inmediato la suspensión del encargo del acusado, así como de sus derechos de ciudadano (Art. 50). No obstante ser la Tercera de las Siete Leyes

⁴⁰ Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 pp. 199 y 225

⁴¹ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Op. Cit.* p. 25

la fundamental en materia de responsabilidades, las leyes cuarta (arts. 2, 18, 19, 26, 31 y 32), Quinta (arts. 12, diversas fracciones, 13, 22, 37 y 38) y Sexta (Art.15, fracción III) contienen disposiciones aplicables a los poderes ejecutivo y judicial, así como a los departamentos, relacionadas directa e indirectamente con las responsabilidades de los funcionarios. El artículo 18 de la cuarta de estas leyes citadas, señala las conductas prohibidas al presidente y debido a que las ordenes y demás providencias del presidente solo serán validas con la firma o autorización del secretario correspondiente (Art. 31, fracciones I y II), los artículos 19 y 32 hacen responsables al secretario de estado que los autorice en violación de estos preceptos. De la misma manera se dispone que los consejeros de gobierno serán responsables de los dictámenes que emitan *contra ley expresa*, especialmente si es constitucional, además por cohecho y soborno, que se juzgara en la forma prevista por la Tercera Ley (Art. 26). Esto último también es aplicable a los secretarios. La Quinta Ley, en su artículo 12, el cual señala las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, contiene diversas disposiciones relacionadas con las responsabilidades de sus propios miembros y de los otros poderes y, lo que es muy importante, del mismo supremo poder conservador. En la fracción VII se le faculta para conocer de la responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos y en la X de las causas criminales contra los subalternos inmediatos de la propia Corte “por falta, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos”. Los artículos 37 y 38 de esta Quinta Ley disponen que la inobservancia por los jueces del procedimiento debido en materia civil y criminal “es motivo de responsabilidad contra los jueces que la cometieran”. Por último, el artículo 22, como atribuciones de los tribunales superiores, señala algunas formas de responsabilidad de las autoridades departamentales. La fracción tercera del artículo 15 de la Sexta Ley es un reconocimiento explícito del sometimiento a la ley de los actos de los gobernadores y juntas departamentales al señalar que “no podrán usar de otras facultades que las que les señala esta ley, siendo la contravención...caso de las más estrecha responsabilidad”. Este es uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho. La Séptima Ley dispone en su artículo 6 que “todo funcionario público, al tomar posesión, prestara juramento de guardar y hacer guardar, según le corresponda,

las leyes constitucionales, y será responsable por las violaciones que cometa o no impida”, el cual tiene una gran semejanza con el actual artículo 128 de la constitución de 1917, vigente.⁴²

Lo relevante que podemos desprender del texto antes transcrito, es que surgen las bases para la sanción de inhabilitación, en sus dos modalidades, perpetua o temporal como ellos la denominaban, aún cuando esta se imponía con motivo de una responsabilidad de carácter penal; porque como se ha evidenciado con la evolución del sistema de responsabilidades, la sanción de suspensión ya era impuesta con fundamento en los anteriores ordenamientos analizados. Cabe acotar, que hoy en día la inhabilitación únicamente es temporal y puede alcanzar un periodo máximo de veinte años en materia federal y de doce años en el caso del Estado de Puebla.

F. Las Bases Orgánicas, 1843

Las Bases Orgánicas son la hechura de unos *Notables*, dispuestos a escuchar las sugerencias del hombre fuerte. Son marcadamente centralistas y favorecedoras de un ejecutivo poderoso y exento de responsabilidad. Se apartan notablemente del sistema de responsabilidades incluido en las Constituciones presentes, en las que, entre otras cosas, se cuidaba evitar el conflicto de intereses entre los órganos juzgadores y los individuos a juzgar a fin de dotar de objetividad al juicio.⁴³

Humberto Godolfino Juárez Mejía, al igual que en los ordenamientos anteriores, hace un recuento de los principales aspectos que fueron considerados en estas bases orgánicas, aún cuando argumenta y como ya se dijo en el párrafo anterior, sus creadores se apartaron del sistema de responsabilidades, al beneficiar notablemente al poder ejecutivo con una exención de sanciones por sus actos o bien, frente a procedimientos complejos, que entorpecían el encauzamiento al presidente de la

⁴² Cfr. *Ibidem*. pp. 25-28

⁴³ *Ibidem*. p. 31

república.

A saber, nos ilustra que en el artículo 78 se prescribe que “las dos cámaras reunidas formaran jurado (para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa), en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia y marcial”...última parte del artículo no permite la individualización del delito o solo se trata de delitos cometidos colectivamente. El artículo 90 solo establece dos delitos oficiales: traición contra la independencia nacional y traición contra la forma de gobierno; ...como prerrogativa del Presidente “no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después”, si no por los delitos citados; “tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, si no hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones”...Para el Presidente interino...dos meses... artículo 76 dispone que “cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa”. Cuando se trata de acusaciones por delitos oficiales o comunes contra los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento se observa objetividad en la determinación del órgano juzgador, ya que “cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa” (Art.77). Por lo que se refiere a los secretarios del despacho (o ministros), estos serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes, y de las resoluciones que tomen en junta de ministros, un grupo de ellos o el ministro que las autorice (Art.100 y 102). Se mantiene el sistema de control mediante la Contaduría Mayor de Hacienda y la vigilancia que de ésta hace la Cámara de diputados por una comisión *ex professo*.⁴⁴

⁴⁴ Cfr. *Ibidem*. pp. 31,32

G. El Acta Constitutiva y de Reformas De 1847

El Acta Constitutiva y de Reformas precisó en dos artículos el sistema de responsabilidades. Su artículo 12 señala que “corresponde exclusivamente a la cámara de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero”. Esta disposición reconoce que esta declaración de procedencia es un privilegio de los altos funcionarios en consideración de sus funciones, pero también que solo ellos son sujetos de responsabilidad, que la Cámara de diputados solo es un jurado de acusación, que esta declaración requiere mayoría simple. Su artículo 13 prescribe que “declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común pasara el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitara a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designara la pena, según lo prevenga la ley”. Este artículo hace una precisa distinción de las responsabilidades derivadas de delitos comunes y de oficio. Determina claramente las competencias del senado y de la Suprema Corte. Los artículos 16 y 17 señalan responsabilidades del Presidente y de los Secretarios del despacho. El primero es responsable de los delitos comunes que cometa durante su encargo y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, “siempre que el acto...no esté autorizado por la firma del Secretario responsable”; por su parte los secretarios del despacho responderán por las violaciones a la ley que cometan actos de comisión u omisión. Las prerrogativas del Presidente en materia de responsabilidades son desechadas y conductas omisas de los Secretarios se convierten en materia de responsabilidad.⁴⁵

Tal como se advierte del texto anterior, observamos un notable avance en

⁴⁵ *Ibidem.* pp. 31,32

materia de responsabilidades, cuando se dejan de lado las inmunidades para responsabilizar al Presidente de la República, adoptadas en su precedente -Bases orgánicas de 1843-, por virtud de que en esta acta constitutiva y de reformas, determina que éste funcionario es responsable por la comisión de delitos cometidos durante su encargo e incluso de los oficiales. Es interesante advertir que también, surge la figura jurídica de la omisión, como parte de la responsabilidad a cargo de los Secretarios, lo que implica que *un dejar de hacer*, ya era susceptible de sancionarse.

H. La Constitución de 1857

Una ley escrita para regular la vida de los mexicanos, la historia ha demostrado que un derecho sin el respaldo de la ley, no es más que una declaración en el papel. Cuando aludimos al Estado de aquella época, con su magnífica constitución, estamos haciendo referencia a un orden o sistema político que comprende un conjunto de personas que viven en un momento dado, en un territorio determinado, unidos por vínculos de distinta naturaleza cultural, económica, política, social y bajo un poder soberano que es común sobre todas ellas.⁴⁶

Aprovechando las experiencias de las anteriores Constituciones, los nuevos constituyentes ordenaron los diversos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios, distinguieron estas del juicio político y establecieron un Título (el cuarto) para esta materia. Este título IV se compone de seis artículos (del 103 al 108). El primero de ellos define quienes son los sujetos de responsabilidad: los Diputados Federales, los individuos de la Suprema Corte, los Secretarios del Despacho, el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados. En cuanto a las materias por las que son responsables, los tres primeros y los senadores y los altos funcionarios públicos. Faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo; los Gobernadores y el Presidente de la República, por infracciones a la Constitución y a las leyes federales. Los artículos 104 y 105 determinan las autoridades componentes y el

⁴⁶ RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, UNAM, México 1990, p. 142

procedimiento cuando se trata de delitos. Este título de la Constitución: De la responsabilidad de los funcionarios públicos, establece la situación de estos frente a los delitos comunes y oficiales, pero, además, establece de la responsabilidad por faltas u omisiones. Pero ¿Qué pasa con las faltas u omisiones? ¿Qué son?⁴⁷

Aún cuando la Constitución en su Título IV hizo referencia a las responsabilidades de los servidores públicos por faltas u omisiones, que a nuestro punto de vista puede interpretarse como las de carácter administrativo, observamos que se queda muy corta en su definición, circunstancia que con el tiempo se despejaría al expedirse las leyes reglamentarias *Juárez* y *Díaz*, que con posterioridad serán analizadas.

Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria. Este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto Constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.⁴⁸

1. “Ley Juárez” de 1870”

Estas interrogantes se despejaron con el Decreto del Congreso de 4 de noviembre de 1870 (*Diario oficial* del Supremo Gobierno de la República del siguiente día), conocida como “Ley Juárez” de responsabilidades y con la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, también llamada “Ley Díaz” de

⁴⁷ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Op. Cit.* pp. 39-41 y 43

⁴⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.* p. 45

responsabilidades, aprobada por el congreso el 29 de mayo de 1896, promulgada el 6 de junio de 1896 (Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos de 17 de junio de 1896).⁴⁹

Como se puede advertir, por primera vez en la historia constitucional de nuestro país, se decretan dos leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, que si bien no regulan de manera eficaz la responsabilidad administrativa, si encontramos la implementación de conceptos nuevos en esta materia que a la fecha siguen vigentes.

La “Ley Juárez” definió en sus tres primeros artículos lo que se entiende por delitos oficiales, faltas (o infracciones) y omisiones; el séptimo, quienes son los sujetos de responsabilidad. El artículo 8 introduce el concepto de la responsabilidad patrimonial del funcionario por los daños y perjuicios a que diere el delito, la falta u omisión. Son faltas oficiales las infracciones no graves de la Constitución y Leyes federales (art. 2) y se sancionaran con la suspensión en el cargo en que se hubiere cometido, privación del sueldo y la inhabilitación para desempeñar ese cargo u otro por un tiempo comprendido entre uno y cinco años (art.5). Se consideran omisiones oficiales la negligencia o la inexactitud en el desempeño de sus funciones (Art.3) y se sancionaran con suspensión del cargo y de las remuneraciones y con inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo federal por un lapso de entre seis meses y menos de un año (Art.6).⁵⁰

Es interesante comprobar que es una gran verdad que la ideología de los hombres influye en la creación de las normas, particularmente, como se nota en esta legislación, ya que se depende el gran acierto de sus creadores al regular la responsabilidad patrimonial, el paréntesis entre faltas no graves, el concepto de negligencia y la graduación en las sanciones, impuestas como resultado de la gravedad de la falta cometida por el servidor público. Equiparado a esto, advertimos que se retoma la regulación de la sanción de suspensión del cargo y se resalta la intensidad de

⁴⁹ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Op. Cit.* p. 43

⁵⁰ *Ibidem.* p. 44

suspender las remuneraciones, así como, la privación del sueldo.

2. “Ley Díaz” de 1896

La “Ley Díaz” consta de seis capítulos. En el primero hace referencia a los funcionarios sujetos de responsabilidad. El cuarto y quinto capítulos especifican la forma de proceder de los jurados de acusación y de sentencia en los casos de responsabilidad oficial, de los derechos del acusado (hacerle de su conocimiento de que se le acusa y quien es su acusado, garantía de audiencia, nombramiento de dos defensores admisión y desahogo de pruebas, alegatos), todo dentro del marco establecido por el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. Las resoluciones de los jurados de acusación y sentencia son irrevocables.⁵¹

En opinión de la suscrita, se advierte sin duda, que se trata de una legislación de carácter puramente procedimental y el primer antecedente de que la materia penal, se determinó como fundamento de supletoriedad para el desahogo del procedimiento con observancia en sus formalidades esenciales. Cabe hacer mención en este apartado, que en el caso del Estado de Puebla, hasta febrero de dos mil dieciséis se aplicaban como legislaciones supletorias a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, los Códigos de Defensa Social y de Procedimientos en Materia de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla, tal como lo establecía su artículo 48.⁵²

La constitución de 57 y las dos leyes de responsabilidades que reglamentan su Título Cuarto, significan un gran avance en esta materia en relación con lo que hasta entonces había venido ocurriendo. Se precisan los sujetos, las materias, los términos,

⁵¹ *Ibidem.* p. 45

⁵² Periódico Oficial del Estado de fecha 29 de junio de 1984, *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla*. Artículo 48.- En todo lo no previsto en los procedimientos que se contemplan en los Títulos Segundo y Tercero de esta Ley, así como en la apreciación y valoración de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social del Estado. Asimismo, se aplicarán en lo conducente, las del Código de Defensa Social del Estado.

las modalidades del procedimiento y se determina el código adjetivo en qué se fundamentara el mismo.⁵³

Respecto de mis propias observaciones, comento que por primera vez, el constituyente destina un apartado exclusivo para regular la responsabilidad a cargo de los funcionarios públicos por faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo, precisamente regulado en el Título IV denominado “*De la responsabilidad de los funcionarios públicos*”; con el inconveniente de que dicha responsabilidad administrativa, sólo podía hacerse efectiva siempre y cuando el funcionario estuviere ocupando el encargo y hasta un año después, lo que podemos considerar como el antecedente de las reglas para la observancia de la prescripción⁵⁴ para sancionar administrativamente a un servidor público, que en la actualidad comprende el periodo de un año cuando no exceda de cincuenta veces el salario mínimo o se trate de mera infracción administrativa, hasta tres años cuando exista daño o perjuicio al patrimonio público. Lo anterior, según los términos de los artículos 103 y 107, respectivamente que a la letra establecían: “...103. Los diputados al congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por...faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales....”... “107. La responsabilidad por... faltas oficiales solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.”⁵⁵

III. La Responsabilidad de los Servidores Públicos en la Constitución de 1917

A. Título Cuarto

Para muchos de los críticos de la Constitución del 57, ésta había roto el equilibrio de los poderes de la Unión a favor del Legislativo, y el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos contenido en su Título Cuarto, al disponer que el Presidente de

⁵³ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Op. Cit.* p. 45

⁵⁴ Periódico Oficial del Estado de fecha 29 de junio de 1984, *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla*. Artículo 80.

⁵⁵ Página en línea http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const_mex/const_1824.pdf 29/06/2011

la República era sujeto de responsabilidad por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, y que era facultad del Congreso (unicameral hasta ser restituido) juzgarlo y observarlo o condenarlo, puso en sus manos un medio de sometimiento, ya que a la Suprema Corte de Justicia sólo correspondía sancionar con arreglo a lo dispuesto por las leyes. Esta situación se tensó aún más con la reforma de 13 de noviembre de 1874, que eliminó la participación de la Corte y consideró entre los sujetos de responsabilidad a los altos funcionarios, y disponer expresamente que no “gozan de fuero constitucional por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes”.⁵⁶

Por este motivo, Carranza recomendaba al Constituyente de Querétaro se remediara esta situación aprobando el Título Cuarto del Proyecto de Constitución que les hacía llegar. En esta materia el constituyente siguió al Primer Jefe, pues el Título Cuarto (arts.108 al 114) aprobado, es prácticamente el mismo que el del Proyecto: sólo el artículo 111 sufrió algunas modificaciones: la mención a la garantía de audiencia, la realización de las audiencias que se estimen pertinentes por el senado, la adición de un último párrafo en el que se obligaba al Congreso a expedir una ley sobre responsabilidad, la referencia a que los delitos oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular y cambios de redacción escasos. El Título Cuarto de la Constitución de 1917 tenía seis artículos (103 al 108), y la de 1917 siete (108 al 114). Fue el artículo 111 de la Constitución en vigor el que más se apartó de su antecedente 105 de la constitución liberal, ya que prácticamente el sentido del procedimiento se reorientó a favor de la preeminencia del Senado de la República, al hacer a éste Gran Jurado, para en esta calidad conocer de las acusaciones por delitos oficiales, que, sin embargo, no podía abrir la instrucción sin la acusación que debía presentarle la Cámara de Diputados. El Senado, jurado de sentencia, se convierte en Gran Jurado, la Cámara de Diputados sólo presenta la acusación. El nuevo artículo prescribe que las resoluciones del senado (por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros) y las

⁵⁶ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Op. Cit.* p. 47

declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables, otorga acción popular contra los delitos oficiales y comunes, y determina que los delitos oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular.⁵⁷

Llama la atención nuevamente la intensión de favorecer al Presidente de la República, para resaltar que el poder no deja de ser un instrumento para favorecer los intereses de aquellos que lo ostentan, verbigracia, lo que nos comenta al respecto Juárez Mejía: El empeño presidencialista de la Constitución de 1917 se observa también en su Título Cuarto, al tratar los delitos comunes del Presidente de la República como si fueran oficiales y de esta manera sustraerlo de la acción de los tribunales ordinarios, al transferir el juicio de estos delitos al Senado, un cuerpo más reducido y al aumentar la proporción de la votación condenatoria. Tendencia continuada con las Reformas al artículo 111 publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928 y del 21 de septiembre de 1944, por las que se sometían al Poder Ejecutivo los miembros del Poder Judicial, pues el Presidente de la República podía solicitar a la Cámara de Diputados su destitución “por mala conducta sin precisar qué debía entenderse por ello.”⁵⁸

Conviene hacer una acotación en este apartado, para hacer notar que los párrafos que están a punto de reseñarse son un ejemplo claro del proceso de producción legislativa, particularmente la etapa de la Estructura y Funciones de las Comisiones Legislativas, particularmente a los elementos que integran dicho proceso, consistentes en la presentación del dictamen y su discusión.

Los siete artículos del Título Cuarto fueron presentados al pleno en la 48ª Sesión Ordinaria, celebrada el jueves 18 de enero de 1917 y se discutieron, los que fueron debatidos según se señaló líneas arriba, y aprobaron en la 54ª Sesión Ordinaria del domingo 21 de enero. La Comisión encargada de elaborar el Dictamen estuvo integrada

⁵⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 48,49

⁵⁸ *Ibidem*

por los diputados Paulino Machorro Narváez (Jalisco, 18º Distrito), Heriberto Jara (Veracruz, 13º Distrito), Arturo Méndez e Hilario Medina (Guanajuato, 8º Distrito). Esta segunda comisión de Constitución (qué incluía también a Agustín Garza González, diputado por el 6º Distrito de Nuevo León) fue creada en la 21ª Sesión Ordinaria, el 23 de diciembre de 1916, a propuesta del diputado Francisco J. Múgica (que formaba parte de la primera Comisión de Constitución juntamente con Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román) porque consideró qué una sola comisión podía dictaminar todos los artículos en el tiempo previsto. El Dictamen con el que se presentó el Título Cuarto de la Constitución de Querétaro hacía una serie de pronunciamientos en los qué resumían los propósitos perseguidos, entre los que destacaba la exigencia de estabilidad del Poder Ejecutivo y de responsabilidad de los funcionarios por las faltas cometidas en el desempeño de sus encargos, la importancia de un sistema de esta naturaleza en el marco constitucional y la necesidad de hacer participar a la ciudadanía en la denuncia ante la Cámara de Diputados de los delitos o faltas oficiales de los funcionarios. Deben quedar precisamente establecidas “en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos, y en tercero, la penalidad respectiva”. Por lo que hace a la primera cuestión, ¿Quiénes son los funcionarios responsables?, el Dictamen señala qué a) el Presidente de la República, b) los Senadores, c) los Diputados federales, d) los Magistrados de la Suprema Corte, e) los Secretarios del despacho, f) el Procurador General de Justicia, g) los gobernadores de los Estados y h) los Diputados locales. **El procedimiento para juzgarlos:** advierte el Dictamen qué son distintos ya se trate de delitos comunes u oficiales, “respecto de los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden Común, como a cualquiera otro ciudadano. Solamente qué para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido qué, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados. Solamente el Presidente de la República será juzgado siempre por el procedimiento

para delitos oficiales”. Los delitos oficiales serán juzgados por el “Senado, mediante el siguiente procedimiento: la Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores; (qué) dicta la sentencia, previos los trámites ordinarios de todo proceso”. Por último, la penalidad: “puede estar prevista en una ley especial que fije una penalidad del orden Común”, o bien que se trate de un delito oficial, para el cual “se prevé una penalidad general, que consiste en la privación del empleo o en la inhabilitación para obtener otro, según establezca la ley secundaria respectiva”.⁵⁹

Analicemos a la luz de la obra de Godolfino Juárez Mejía *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales* los siguientes párrafos (entrecomillados y en cursivas), los artículos de 108 a 113, que representan el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, hasta la Reforma de diciembre de 1982, contenido en el Título Cuarto; la Ley Cárdenas y la Ley López Portillo como reglamentarias de dicho título, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940 y 4 de enero de 1980, respectivamente; sus resultados prácticos, para finalizar con un esbozo de las reformas de diciembre de 1982 al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo la perspectiva de su exposición de motivos. Todo lo anterior bajo la conducción de Godolfino Humberto Juárez Mejía en su obra *la Constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*⁶⁰.

“Artículo 108.

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por las faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.”

⁵⁹ *Ibidem.* p. 50, 51

⁶⁰ *Ibidem* p. 51-94

“¿Y las faltas y omisiones oficiales vendrían a construir la responsabilidad administrativa? ¿Sobre éstas resolvía el senado? El texto constitucional no fue preciso.”

“Los gobernadores de los Estados y los Diputados locales sólo podrán ser juzgados por violaciones a la Constitución y leyes federales; se refiere meramente a las responsabilidades federales, es decir, a las responsabilidades de los funcionarios federales, y si incluye a estos funcionarios locales es porque “además de su carácter de funcionarios de cada Estado, asumen, dice la comisión dictaminadora de los artículos 108 al 114, el de auxiliares de la Federación y puede incurrir, con este carácter, en responsabilidades de carácter federal”. No obstante, la duda se presentó durante la discusión del artículo: el diputado Federico E. Ibarra “suplica a la honorable Comisión tenga la bondad de decirnos por qué a los gobernadores de los Estados y diputados a las legislaturas locales no se les hace responsables de los delitos del orden Común como al presidente de la República”; el diputado Heriberto Jara, contestó: “La legislatura de cada Estado determinará la forma de castigar a los diputados de la propia Legislatura. Nosotros no hemos querido que la Federación invada la soberanía de los Estados, sino que el espíritu de la Comisión ha sido respetar esa soberanía en todo lo que ha sido posible”. El principal argumento de por qué no se hace responsables a gobernadores y diputados locales de los comunes es porque aunque no se señale expresamente, los señores gobernadores y los diputados locales, así como todos los ciudadanos de un país democrático que establezca el principio de igualdad ante la ley, están sometidos a la ley penal y, por tanto, son responsables de las violaciones que cometan a ésta.”

“Los que debió decirse es que para responder por esos delitos y a efecto de proteger el ejercicio de sus funciones públicas, deberá existir una declaración previa de procedibilidad o procesabilidad.”

“Artículo 109.

“a) Reconoce la existencia de fuero (o inmunidad) de los funcionarios sujetos de responsabilidad, c) En el párrafo tercero, la Cámara de Diputados resuelve dos cosas, una de ellas, separación de su encargo, qué no es una sanción, sino una determinación qué priva del fuero al funcionario. Cargo y fuero son inseparables.”

“Verbigracia de la ideología del constituyente de aquella época, donde consideraban la separación de su cargo como sinónimo de privación del fuero y en tanto ambas acepciones iban de la mano, el funcionario no podía desempeñar su cargo sin estar provisto de su fuero, desde luego denota un aspecto encaminado más a una responsabilidad política que a la responsabilidad administrativa.”

“Para remover el fuero debe separarse del cargo el acusado a fin de qué se proceda conforme a la ley. No se trata sancionar un delito, falta u omisión oficial, qué correspondería al Senado; no es una sanción porque no procede de una sentencia; no es una sentencia porque ésta juzga los hechos, determina absolución o culpa y, en este último caso, impone una pena.”

“Artículo 110.

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en qué incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en qué, conforme a la ley, se disfrute de fuero.”

“De lo anterior se puede concluir lo siguiente:

Sólo tienen fuero los altos funcionarios señalados en el artículo 108. A. contrario sensu: no tienen fuero los altos funcionarios que no se relacionan en el artículo 108.”

“La responsabilidad es básicamente política, ya qué sólo los altos funcionarios

con fuero tienen ese carácter.”

“Faltas u omisiones oficiales sólo pueden ser cometidos por los altos funcionarios con fuero.”

“Art. 111.

De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declararse, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determine la ley.”

“Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.”

“En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.”

“Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado nombrará una Comisión de su seno para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.”

“Con fecha 20 de agosto de 1928 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la siguiente reforma, uniendo los dos primeros párrafos del original artículo 111 para formar el que aquí se ha presentado como primer párrafo, corrigiéndose, según la nueva

numeración, los párrafos tercero y quinto y agregándose un sexto párrafo:

Tercer párrafo: En los casos de este artículo y en los del 109 las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, es su caso, de la Cámara de Diputados son inatacables.

Párrafo quinto: El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Sexto párrafo: El presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del Orden Común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero, y la Cámara de Senadores, después, declaran por mayoría de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en qué hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.”

“Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de septiembre de 1944, se encargó un séptimo párrafo:

Séptimo párrafo: El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oírá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.”

“El artículo anterior 111 reformado, en su primer párrafo, establece el procedimiento para substanciar las acusaciones por delitos oficiales y las sanciones que deben, en su caso, imponerse, así como la mención de una ley reglamentaria en esta materia. El Senado el qué juzga e instruye las causas e impone las sanciones.”

“Cámara de Diputados presenta la acusación por medio de una comisión “de su

seno”, para sostener la acusación ante el Senado; éste, después de haber concedido el derecho de audiencia al acusado y agotados los trámites y diligencias pertinentes, resolverá por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros.”

“Las sanciones por delitos oficiales serán destitución del cargo e inhabilitación para obtener otro por el tiempo que determine la ley.”

“Este artículo concede acción popular contra los delitos oficiales y comunes, pero los ciudadanos ¿ante quién deben interponer la acusación, denuncia o queja? Este artículo especifica que ante la Cámara de Diputados.”

“Calificar la acusación y si hay elementos, mediante una comisión, actuar como órgano de acusación ante el Senado, procedimiento relativo a los delitos oficiales; pero, nada dice de los delitos comunes.”

“El original quinto párrafo, el constituyente dispuso la expedición, “a la mayor brevedad”, de una ley de responsabilidad sobre todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales determinando como “faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan en perjuicio de los interés públicos y del buen despacho”.

“Se incluyó también la categoría de empleados y se utilizó la palabra todos. ¿Habrían tenido los constituyentes la intención de crear otra categoría de juicio, distinto al político? ¿Pensarían en la responsabilidad administrativa como una responsabilidad diferente de la política, reservando ésta a los funcionarios con fuero y aquella a los demás funcionarios y los empleados?”

“Sin señalar el tratamiento que deba dársele a las faltas oficiales.”

“Los acontecimientos futuros hacen suponer que se trató de un atisbo del

constituyente para ampliar el sistema de responsabilidad a “todos los funcionarios y empleados”, y la responsabilidad en qué incurrirían sería la administrativa.”

“La ley a qué se hace referencia fue expedida hasta 1939 y publicada en 1940.”

“Artículo 112.- Indulto, Don Felipe Tena Ramírez sostiene el criterio de qué este artículo pretende proteger la decisión de las Cámaras, puesto que la facultad de indultar corresponde al Ejecutivo.”

“Artículo 113.- “Su responsabilidad por delitos y faltas oficiales es exigible (durante un año después a la terminación del encargo), si las sanciones para los delitos oficiales son destitución e inhabilitación, cuando el funcionario ha dejado de servir en las funciones protegidas con fuero, la sanción de destitución sería inaplicable, a menos que la destitución se refiera al cargo que ocupe al momento de emitirse la resolución.”

B. “Ley Cárdenas” Reglamentaria del Título Cuarto

“Primera ley reglamentaria del título cuarto de la Constitución de 1917.”

“Cumplir con lo ordenado por el párrafo último del artículo 111 original, o quinto del reformado, el 30 de diciembre de 1939 el Presidente Lázaro Cárdenas expidió el decreto que contenía la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, que con anterioridad le había remitido el Congreso de la Unión para su sanción, promulgación y publicación, cumpliéndose esta última encomienda el 21 de febrero de 1940 al ser publicado en el Diario Oficial.”

“En la exposición de motivos de la ley se asienta que “contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de la autoridad dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota,

en una forma constitucional como la que nos rige se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción y la necesaria integración de estos órganos con hombres, exige que su función o dirección sea responsable. Ambos conceptos, limitación de funciones y responsabilidad, son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal. El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de respetabilidad y de adhesión por parte del pueblo. El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aun cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia”.

“Los anteriores conceptos permiten enmarcar el sistema de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la administración pública. Son el verdadero sustento filosófico-político-legal de la obligación de rendir cuentas al pueblo que todo funcionario público tiene desde el momento que protesta guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, como lo establece el artículo 128.”

“La “Ley Cárdenas” de responsabilidades se compone de seis títulos (y 111 artículos), de los cuales sólo el primero y el segundo son conceptuales, definitorios. Los otros cuatro son meramente procedimentales. (Disposiciones preliminares) (De los delitos y faltas oficiales) (Del procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados)”

“(Del procedimiento respectivo de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales), (Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleos públicos), (Disposiciones complementarias).”

“Los legisladores de 39, ante la imposibilidad de fijar conceptualmente la aplicación de los sujetos de responsabilidad (qué pudo ser responsabilidad administrativa), asimilaron al sistema de “delitos y faltas oficiales” las infracciones de los demás funcionarios y los empleados de la Federación. Era evidente que para éstos debería existir la responsabilidad, ¿pero, de qué manera instituir la de los sujetos de responsabilidad en el Capítulo II de este título segundo fue un acierto, pero no en la forma cómo se recogió. En su artículo 18, más que definir, se relacionan en setenta y dos fracciones los delitos oficiales de los funcionarios no considerados en el artículo 2º de esta ley (o 108 de la Constitución); muchos de éstos (por ejemplo, VIII. “Solicitar indebidamente dinero o alguna dádiva, o aceptar una promesa para sí o para cualquiera por hacer algo justo o injusto, o dejar algo justo relacionado con sus funciones”).”

“Significó un gran esfuerzo pormenorizar áreas donde la conducta del funcionario era proclive a la corrupción. La fracción XIII es interesante porque hace una distinción, sobre un asunto concreto, entre delito y falta oficial: “Abstenerse de hacer ante cualesquiera autoridades, con la debida oportunidad, las promociones que legalmente sean procedentes, en los casos en que deban hacerlas con arreglo a la ley, siempre que de esa omisión resulte daño o perjuicio a la Federación, al Distrito o algún Territorio Federal, al interés social o a alguna persona; si no resultare daño o perjuicio a alguno, la omisión se considerará como falta oficial”. De la gravedad de una conducta se puede tasar en dinero.”

“La Constitución del 17 en sus artículos 111 párrafo quinto, la responsabilidad administrativa, sólo que ésta le era esquiva al legislador y no podía fijarla conceptualmente. El artículo 21 define lo que debe entenderse por falta oficial de los

funcionarios no-altos: “las infracciones y omisiones... qué no están conceptuados como delitos por la ley”. Sus sanciones se prescribirán en las leyes y reglamentos respectivos (un indicio más qué las responsabilidades de estos funcionarios son administrativas).”

“El título sexto instituye la figura jurídica de enriquecimiento inexplicable (arts. 103 a 108) y, consustancial a éste, el aseguramiento de bienes (arts. 105 a 107) y la obligación del funcionario de hacer la manifestación de sus bienes (la actual declaración de situación patrimonial) al tomar posesión de su encargo, “a fin de qué el Ministerio, esté en aptitud de comparar el patrimonio de aquél antes y después (de ahí qué el funcionario o empleado deba también manifestar sus bienes a la conclusión del cargo) de desempeñar el mencionado cargo público”.

C. “Ley López Portillo” Reglamentaria del Título Cuarto

“La ley de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980. Consta de noventa y dos artículos, repartidos en cinco títulos: el primero contiene definiciones y prevenciones generales, el segundo se denomina Del Procedimiento Respecto de los Funcionarios qué Gocen de Fuero, el tercero, Del procedimiento en los Delitos y Faltas Oficiales de los Funcionarios y Empleados qué no Gocen de Fuero, el cuarto, Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos o Faltas Oficiales y el quinto, Disposiciones Complementarias.”

“Dentro de los cambios qué introduce la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, se pueden citar las siguientes:

- 1) El criterio utilizado para diferenciar a los funcionarios y empleados es el fuero constitucional, define delitos y faltas oficiales.
- 2) “Los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o

del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho” (art. 3º).

- 3) *Las sanciones de las faltas oficiales son más severas para los funcionarios o empleados sin fuero, suspensión del cargo e inhabilitación. Se mejora y precisa la reducción sobre el “enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos”, sobre todo por lo que hace a la “manifestación” de bienes ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, según el caso. Se aclara que será en dos ocasiones, “al tomar posesión del cargo y al dejarlo”, fijando un plazo de sesenta y treinta días, respectivamente, obligación aplicable a los funcionarios y empleados de la administración pública paraestatal.”*

“En esta ley aparecen dos conceptos que representan avances en la forma de entender el problema de la responsabilidad: “responsabilidad oficial” para referirse a la en que incurren todos los funcionarios y empleados públicos, sean o no aforados; el adjetivo “público” para caracterizar a todos los funcionarios y empleados. El primero permite dividir la responsabilidad en responsabilidad política, para los altos funcionarios o con fuero, y responsabilidad administrativa, para los funcionarios y empleados no altos o sin fuero.”

“He aquí un gran paradigma, pues es el nacimiento verdadero de la responsabilidad administrativa atribuible a todos aquellos que desempeñen un cargo, empleo o comisión en el servicio público, cualquiera que fuera la forma de su contratación.”

“Esta ley derogó, por lo dispuesto en su Transitorio Segundo, a la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados”.

D. Sus resultados prácticos.

“Si la eficacia de las leyes se mide por el cumplimiento de sus propósitos, debe señalarse que los resultados de la aplicación de estas leyes no fueron satisfactorios.”

“La ciudadanía no recibió la satisfacción de que su aplicación contribuyera al abatimiento de la corrupción y a la moralización del aparato público.”

“El tema de la responsabilidad no había sido debidamente determinado. Existía confusión en la forma como se le debía de entender. Desde la definición de delitos, faltas y omisiones oficiales, y la diferencia entre ellos.”

Ciertos actos de los funcionarios, irregulares y violatorios de la Constitución y leyes federales, se les llamara delitos oficiales, sin reparar que de los delitos se ocupan los códigos penales y todos los ciudadanos de un país deben observar, en vez de llamarla responsabilidad pública u oficial, la que a su vez puede ser política y administrativa, con características y sanciones propias.”

“Las leyes de 39 y 79 fueron aproximaciones sucesivas al actual sistema de responsabilidades, sin ignorar sus deficiencias, lagunas y contradicciones, ha permitido institucionalizar el sistema de responsabilidades y hecho nacer una cultura de responsabilidad. Legítimos antecedentes de la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

IV. Las Reformas de Diciembre de 1982 al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Principios básicos manifestados en su Exposición de Motivos:”

“La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No

corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social”.

“La obligación de servir con legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.”

“Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de las obligaciones comunes de todo servidor público.”

“La iniciativa recoge la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública, pero evita la confusión entre ellos estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos.”

“Propósito de esta reforma constitucional, dejar establecido que los funcionarios y empleados, con fuero o sin él, altos y no-altos, directivos y de servidores, tienen la misma obligación de bien servir los intereses del pueblo, que ni distinta jerarquía les da diferente obligación.”

“Nuevo Título Cuarto, sufrió una transformación radical.”

“Artículo 108, todos los servidores públicos son sujetos de responsabilidad por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Se

establece la denominación de servidores públicos: comprendidos dentro de estos los funcionarios, empleados y los que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, adicionó la del manejo indebido de los fondos y recursos federales.”

“El artículo 109, dispone que los congresos federales y locales deberán expedir “las leyes responsabilidades de los servidores públicos”, que deberán referirse a las responsabilidades política y administrativa. Sienta las bases de la autonomía de las responsabilidades.”

“Se incurrirá en responsabilidad administrativa por los actos u omisiones en el desempeño de sus empleados, cargos o comisiones, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.”

“La responsabilidad administrativa, de la que corresponde conocer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública en el caso del Poder Ejecutivo Federal, y a los órganos competentes de los otros dos Poderes de la Unión.”

“El artículo 113, las leyes de responsabilidades determinarán las obligaciones de los servidores públicos y las sanciones por los actos u omisiones que lleven a su incumplimiento: estas serán, además de las que señalen las leyes, suspensión, destitución e inhabilitación y, en su caso, sanción económica en los términos del artículo 111. Así las cosas, se prevén constitucionalmente las sanciones administrativas. Como se advierte la suspensión se establece propiamente como una sanción y no como una medida precautoria.”

“La reforma de diciembre de 1982 al Título Cuarto constitucional fue profunda e implicó un punto de vista más preciso sobre la forma de concebir la responsabilidad pública u oficial de los servidores públicos. A partir del principio jurídico de igualdad ante

la ley, se entendió qué estos estaban sujetos a la ley penal y civil como cualquier ciudadano, y qué el desempeño de la función oficial, protegida o no por fuero, nacía la responsabilidad oficial, qué podía adoptar las formas de responsabilidad política o constitucional en los servidores públicos con fuero y de responsabilidad administrativa en los sin y con fuero.”

“El sistema constitucional de responsabilidades de los servidores públicos contiene tres procedimientos sui generis: el juicio político, el antejuicio y el administrativo disciplinario.”

“El novedoso procedimiento administrativo disciplinario, en la Secretaría Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública y los tres se encuentran normados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus Títulos Segundo y Tercero.”

“Los procedimientos del juicio político y disciplinario administrativo sí se resuelven en una sanción; puede decirse qué son procedimientos materialmente jurisdiccionales.”

“En cierto sentido la sanción política y la sanción administrativa son también una privación de ciertos bienes jurídicos: la confianza del pueblo, el empleo, el cargo, la comisión, la honra, el buen nombre.”

“La sanción administrativa es una medida disciplinaria para restablecer el orden de la administración o evitar qué sea roto.”

V. Sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos vigente.

I. Artículos constitucionales vigentes que regulan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

1. Artículo 108 y sus reformas.

*“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 el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en 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.”*⁶¹

Como se puede apreciar, esta disposición nos da una idea clara y precisa del concepto de servidor público, como todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en cada uno de los poderes de la unión, desde luego, regulando el procedimiento para las excepciones que contempla. En el ámbito de los Estados y Municipios, le otorga a las Constituciones locales, la facultad de determinar el carácter de servidores públicos en observancia a lo que dispone el primer párrafo de este artículo. En este particular mencionamos que la Ley reglamentaria es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuya vigencia cabe decir, fue a partir de 1982.

Por otra parte, es importante mencionar que este artículo ha sido reformado en 4 ocasiones en la siguiente cronología medularmente:

A) En 1982, reformándose la totalidad del dispositivo legal, mediante decreto de promulgación del 27 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 del mismo mes y año y con entrada en vigencia al día siguiente de su publicación, cuya finalidad en esencia consistió precisamente en la enumeración de

⁶¹ Página en línea <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> pp. 74 y 75.

los servidores públicos.⁶²

B) En 1994, se adiciona el tercer párrafo, determinándose que son responsables por violaciones a la Constitución Federal, leyes federales, así como, en el manejo indebido de fondos y recursos federales los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, mediante decreto de promulgación del 30 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del mismo mes y año y con entrada en vigencia al día siguiente de su publicación.⁶³

C) En 1996, se reforma el primer párrafo sólo para efectos de precisar su redacción, mediante decreto de promulgación del 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 del mismo mes y año y con entrada en vigencia al día siguiente de su publicación.⁶⁴

D) En 2007, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de noviembre de 2007, al primer párrafo de este artículo constitucional, para quedar como actualmente se conoce.⁶⁵

2. Artículo 109 y sus reformas.

“Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: I...III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que

⁶² Cfr. Página en línea http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_099_28dic82ima.pdf

⁶³ Cfr. Página en línea http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf

⁶⁴ Cfr. Página en línea http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf

⁶⁵ Cfr. Página en línea http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf

*deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza...Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia...”*⁶⁶

Advertimos en la especie, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorga facultad a las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, para expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos⁶⁷ y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, pero desde luego en observancia a lo que dispone el presente dispositivo legal.

Por tanto, establece que serán acreedores de sanciones administrativas aquellos servidores públicos que afecten la legalidad (f. calidad de legal), honradez (f. Calidad de probó. Proceder recto, propio del hombre probó), lealtad (f. cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las del honor y hombría del bien), imparcialidad (f. falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poderse juzgar o proceder con rectitud), eficiencia (f. virtud y facultad para lograr un efecto determinado) en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones.⁶⁸

Asimismo, se establece la autonomía de los procedimientos para la aplicación de sanciones, lo que nos da una connotación de que una misma responsabilidad es susceptible de juzgarse en los diversos ámbitos de responsabilidad, esto es, civil, penal, administrativa y juicio político, pero con la limitante de que no podrán imponerse dos veces sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta. Finalmente, encontramos una importante garantía que consiste en que todo ciudadano podrá denunciar irregularidades de esta naturaleza o cuando en particular sea agraviado por

⁶⁶ Página en línea <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> p. 74.

⁶⁷ Periódico Oficial del Estado de fecha 29 de junio de 1984, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla. Artículo 2º.

⁶⁸ VELÁZQUEZ CRUZ, Ricardo, *Op. Cit.* p. 43

alguna de las faltas que se han mencionado.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que este artículo ha sido reformado una vez en su totalidad, adicionándole 3 fracciones, mediante decreto de promulgación del 27 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 del mismo mes y año y con entrada en vigencia al día siguiente de su publicación, reforma que medularmente consistió en otorgar la facultad al poder legislativo federal y local de expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, observando las prevenciones que estipula el artículo en mención.⁶⁹

3. Artículo 113 y sus reformas.

“Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados...”⁷⁰

Disposición constitucional que en lo personal me resulta muy completa en el asunto que nos ocupa, en virtud de que expresamente se contempla, que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que al efecto se expidan deberán contemplar un catálogo de obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones⁷¹; las sanciones administrativas que deberán imponerse entre estas la suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas que no

⁶⁹ Cfr. Página en línea http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_099_28dic82_ima.pdf

⁷⁰ Página en línea <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> p. 74.

excedan de tres tantos en relación con los beneficios obtenidos y/o daños y perjuicios patrimoniales derivados de sus actos u omisiones⁷²; el procedimiento de substanciación y resolución⁷³; así como, los Órganos de Control facultados para aplicar dichas Leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.⁷⁴

Dicho numeral se ha reformado en dos ocasiones:

A) Mediante decreto de promulgación del 27 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 del mismo mes y año y con entrada en vigencia al día siguiente de su publicación, determinando medularmente que las Leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarían la función, casos de sanciones y procedimientos.⁷⁵

B) Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de junio de 2002 y con entrada en vigencia el primero de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cuya reforma se le adiciona el segundo párrafo.⁷⁶

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

⁷¹ Periódico Oficial del Estado de fecha 29 de junio de 1984, *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla*. Artículo 50.

⁷² Periódico Oficial del Estado de fecha 29 de junio de 1984, *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla*. Artículo 58.

⁷³ Periódico Oficial del Estado de fecha 29 de junio de 1984, *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla*. Artículo 68.

⁷⁴ Periódico Oficial del Estado de fecha 29 de junio de 1984, *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla*. Artículo 3.

⁷⁵ Cfr. Página en línea http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_099_28dic82_ima.pdf

⁷⁶ Cfr. Página en línea http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_152_14jun02_ima.pdf

4. Artículo 114 y sus reformas.

Artículo 114...La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años...”⁷⁷

Por cuanto hace a este artículo constitucional, advertimos que se regula la figura jurídica de la prescripción, que consiste medularmente en el periodo durante el cual la autoridad competente puede ejercitar su facultad de aplicar las sanciones administrativas a los servidores públicos que se encuentren desempeñando un cargo, empleo o comisión, inclusive aún cuando ya no se encuentren ocupando el mismo, que de conformidad a la gravedad de su conducta puede ir de uno hasta tres años para imponer las sanciones correspondientes.

Este artículo ha sido modificado una sola ocasión, adicionándole el párrafo relativo a la prescripción de la responsabilidad administrativa en las leyes respectivas, mediante decreto de promulgación del 27 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 del mismo mes y año y con entrada en vigencia al día siguiente de su publicación.⁷⁸

VI. Reformas constitucionales para crear un sistema nacional anticorrupción. Impacto en el sistema de responsabilidades de servidores públicos vigente.

El veintisiete de mayo de dos mil quince, en el Diario Oficial de la Federación el cual es consultable en la página virtual http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015 se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la

⁷⁷ Página en línea <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> p. 76.

⁷⁸ Cfr. Página en línea http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_099_28dic82_ima.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de corrupción.

Decreto que medularmente consiste en lo siguiente:

“...Con la finalidad de constituir un sistema federal en materia de combate a la corrupción, la reforma propone un nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como de hechos de corrupción en que incurran tanto servidores públicos como particulares. En esta lógica se cambia la denominación del Título IV Constitucional para quedar de la siguiente manera: “De las responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares que incurran en Actos Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”

Se adiciona un quinto párrafo al artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ordena a los servidores públicos presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determinen las leyes.

Se modifica la redacción del primer párrafo, del artículo 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incluye a los particulares como sujetos de incurrir en responsabilidad frente al Estado. En la parte que nos interesa, se amplía el contenido de la fracción III del artículo 109, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que las sanciones administrativas que se impongan a los servidores públicos consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones; aunado a que la ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

También se propone introducir en el texto constitucional una distinción entre las responsabilidades administrativas graves y las no graves. Por una parte, se prevé que las responsabilidades administrativas graves, serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, y su sanción corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas. Por otra parte, aquellas que la ley determine como no graves serán investigadas, sustanciadas y resueltas por los órganos internos de control.

Así se redacta un nuevo segundo párrafo, de la fracción III, del artículo 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para indicar que: “Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

La reforma propone que el Congreso emita una nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que establezca supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Por lo anterior, se redacta un nuevo cuarto párrafo, de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Federal, para indicar que: “La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.”

La reforma propone fortalecer el régimen jurídico respecto a los controles internos. Con la aprobación de las modificaciones establecidas, los entes públicos federales tendrán órganos internos de control facultados para prevenir, corregir, investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;

para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales de justicia administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la fiscalía especializada en combate a la corrupción a que se refiere la Constitución Federal. Es así como establecerá de forma expresa la obligación de que el poder público, sin importar el orden de gobierno o la naturaleza de la autoridad, esté sujeto a la prevención, corrección, investigación y sanción de órganos especializados e inmediatos al ejercicio público.

La reforma propone un nuevo quinto párrafo, de la fracción III, del artículo 109 de la Constitución Federal, el cual dispone que: “Los entes públicos federales tendrán órganos interno de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.”

Con el propósito de establecer un nuevo régimen de responsabilidades que comprenda a la totalidad de los sujetos activos, la reforma propone que se incluya en el texto constitucional, los principios generales de un régimen sancionador específico que atienda a la participación de particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves.

En este sentido, se prevé que los tribunales en la materia podrán determinar la responsabilidad de los particulares por participación en hechos vinculados con faltas administrativas graves y, en su caso se les determinarán las sanciones correspondientes. Estas podrán consistir en sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas: el resarcimiento

de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales municipales y las demás que determinen las leyes; así como la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad.

En el caso de las personas morales, se establece que serán sancionadas cuando los hechos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral o en beneficio de ella.

Por lo que se redacta una nueva fracción IV, del artículo 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es del siguiente tenor: “Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimientos de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistémica para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.”

La reforma prevé que en el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y

hechos de corrupción no le serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de ahorro e inversión de recursos monetarios, y que la ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

Con la reforma, se garantiza la adecuada integración de las investigaciones que permitan determinar la existencia de responsabilidades administrativas o penales, de servidores públicos y particulares.

Así pues, se adiciona un nuevo párrafo cuarto, a la fracción IV, del artículo 109 de la Constitución Política, que a la letra establece: “En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.”

En el mismo orden de ideas la reforma propone fortalecer el régimen jurídico respecto a los controles internos en los estados y municipios. Con la aprobación de las modificaciones establecidas, los entes públicos estatales y municipales y los órgano político administrativos de sus demarcaciones territoriales, tendrán órganos internos de control facultados para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales de justicia administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la fiscalía especializada en combate a la corrupción a que se refiere la Constitución.

Se redacta un nuevo sexto párrafo, de la fracción III, del artículo 109, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es del siguiente tenor: “Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal (sic) y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el quinto párrafo, de la fracción III, del artículo 109 de la Constitución.”

En los gobiernos democráticos, los políticos tienen una responsabilidad agravada al tener la administración del presupuesto de egresos (que es financiado en gran parte por los impuestos que aportan los ciudadanos), para la ejecución de las políticas públicas orientadas a satisfacer las necesidades colectivas. En este sentido, el manejo de recursos presupuestarios por los servidores públicos se vuelve relevante: un acto de corrupción no sólo tiene implicaciones éticas y jurídicas, en específico contrarias al sistema axiológico y normativo de las democracias constitucionales, sino que producen daños y perjuicios en el desempeño estatal y en el erario público, además de causar el desacredito en las acciones gubernamentales.

La reforma propone la modificación del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

El sistema propuesto crea una instancia con capacidad de mejora continua del desempeño de la administración gubernamental; además de tener la capacidad técnica y objetiva para medir y evaluar el desempeño del servidor público en el marco de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, por lo cual estos mismos principios resultan imperantes y aplicables para los particulares que se ubiquen en cualquiera de estos supuestos, en especial cuando se afecte a la hacienda pública o el patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales.

Las externalidades de la corrupción no sólo afectan el estándar de responsabilidad ética-jurídica de los servidores públicos y particulares relacionados con la función pública sino que impactan en el crecimiento económico nacional: según el Foro Económico Mundial, la corrupción es la mayor barrera en la entrada para hacer negocios en México, aun por encima de la inseguridad.

Resulta evidente que la corrupción trasciende de militancias partidistas, proyectos ideológicos y órdenes de gobierno. La corrupción, como sostienen los estudios en la materia, ha logrado instaurarse en un sistema de capacidad de autorregularse y, por ende, de actualizar mecanismos de defensa frente a los esfuerzos gubernamentales por combatirla.

En este sentido, la reforma reconoce que el diseño legislativo de combate a la corrupción debe ser el idóneo para alcanzar mayores estándares de buen gobierno. Además se asume que los esfuerzos ejecutivos deben estar concentrados en la prevención de los actos de corrupción y no en la sanción de los mismos, aunque este segundo aspecto debe modernizarse y, bajo un esquema garantista, ser efectivo en su aplicación.

Resulta cierta la premisa de que no existen estrategias que eliminen por completo los actos de corrupción, pero también resulta cierto que bajo los esquemas propuestos por la Alianza por el Gobierno Abierto, suscrita por el Estado Mexicano, se puede lograr fortalecer los canales de comunicación entre Estado y sociedad civil: mejorar en los estándares de transparencia, rendición de cuentas y de respuesta hacia los ciudadanos.

Finalmente, la reforma constitucional propone ampliar el plazo de prescripción que actualmente es de tres años a siete años, por las faltas administrativas graves. En este sentido el objetivo que se persigue justamente está encaminado a que la prescripción tenga un carácter transexenal, es decir, que aquellos servidores públicos

que incurrieron en alguna falta administrativa grave, puedan ser incluso investigados y sancionados por una administración distinta en la que ejercían sus funciones cuando cometieron alguna de dichas faltas.

Con base a lo anterior, resulta constitucionalmente idóneo establecer un plazo de prescripción de siete años para conductas administrativas graves, pues un plazo menor podría generar espacios de arbitrariedad y, en consecuencia condiciones para la ineffectividad de la garantía del bien jurídicamente tutelado. En caso contrario, un plazo arbitrariamente mayor podrá imponer una carga indebida en los particulares respecto de la gravedad fáctica que generó su acto. El plazo propuesto de siete años cumple con la proporcionalidad en sentido estricto. No se actualiza un plazo arbitrariamente menor dado que este debe valorarse a la luz de las etapas del procedimiento sancionador: no sólo se fija un plazo cuya materialización podrá ser transexenal, sino que se sujeta a reglas de aplicación objetiva. En este sentido, el plazo garantiza que la sanción no esté sujeta a decisiones subjetivas, específicamente del ámbito político.

Por lo que se modifica el párrafo tercero, del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para aumentar la prescripción de la responsabilidad administrativa en actos u omisiones graves de tres a siete años.

Es así como deben fortalecerse los controles internos y externos de los tres órdenes de gobierno para combatir a la corrupción bajo un esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades competentes. Los esfuerzos aislados seguirán siendo incapaces de alcanzar los mejores resultados, por lo que resulta indispensable transitar a un Sistema Nacional Anticorrupción...”

Hasta aquí la reforma constitucional que se propone en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, para el tema que nos ocupa es importante considerar el paradigma que se avecina y que desde luego rompe con la auto tutela del poder ejecutivo en el procedimiento administrativo sancionador e impacta

en la propuesta que se analiza, sin embargo y mientras no se encuentre vigente en el mundo jurídico, sigue prevaleciendo el sistema que se conoce desde 1982, de ahí la importancia de su aclaración.

Siendo importante comentar que aun y cuando la base estructural del sistema de responsabilidad administrativa tiene un giro rotundo, pues se insiste rompe con el principio de autoteula; lo cierto es que, al analizar la parte de la substanciación del procedimiento que imperará conforme a las reformas, se colige que permitirá de igual manera la aplicación de una disposición legal para suspender provisionalmente a los servidores públicos, me atrevería a pensar, bajo la misma interpretación que hoy en día prevalece, sin que sean cubiertos los presupuestos defendidos por esta investigación, es decir, bajo una interpretación conforme a lo más favorable para los sujetos a quienes se aplicará dicha disposición legal.

CAPÍTULO SEGUNDO.

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA VIGENTE.

I. Breve esquema del concepto de sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y responsabilidad administrativa.

A. Sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Como se logró evidenciar en el anterior capítulo, la regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no fue desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que inicialmente, la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se encausó fundamentalmente a los aspectos político y penal. El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico-jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa. El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón de interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.⁷⁹

En la legislación vigente podemos destacar que el sistema de responsabilidades descansa en un principio de autonomía para el cual se instituyeron órganos, procedimientos supuestos y sanciones. Además, se realizó un cambio importante en cuanto a la denominación de los sujetos de responsabilidad, que antes era la de “funcionarios públicos”, y pasó a ser la de “servidores públicos”, a fin de que desde la denominación se estableciera no una idea de privilegio, sino de servicio, así como el

⁷⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.* 39-41

desarrollo de un régimen específico y más detallado de la responsabilidad administrativa.⁸⁰

En ese orden de ideas, considero apropiada la cita del Doctor Ricardo Velásquez Cruz, para conceptualizar de forma sencilla la naturaleza del sistema creado para responsabilizar a las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública: “Entendido el Estado como un sistema jurídico, entendemos su materialización a través de sus órganos, los que desde el punto de vista general requieren actuar para que el Estado cumpla con sus fines: la justicia, el bienestar social, el crecimiento con sustentabilidad, para que con base en el orden, el bien general y los intereses de los ciudadanos pueda asumir el cumplimiento de las necesidades de su población. Esto sólo puede llevarse a cabo a través de los actos de sus servidores.”⁸¹

Por su parte, Godolfino Humberto Juárez Mejía, sostiene en su obra *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, lo siguiente medularmente, es innegable que en la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra el Estado de Derecho, pero a la vez éste es influido por aquél. Sin la posibilidad de que los servidores públicos se obliguen a responder por sus actos en el ejercicio de la función pública, el Estado de Derecho se evidencia en uno de sus aspectos más sensibles: el del sometimiento a la ley de quienes se desempeñan como representantes del poder. El Estado de Derecho se encuentra estrechamente vinculado al desarrollo político de las naciones y es la respuesta más directa y rotunda a la arbitrariedad y al Estado absoluto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos debe ser viable, porque uno impracticable niega la sumisión a la ley de los representantes del gobierno en sus tres ramas y, en particular, de la administración pública, se lastima el Estado de Derecho y se cae en lo que históricamente combate: la arbitrariedad. Dicho sistema es un freno a la

⁸⁰ LÓPEZ OLVERA, *Op. Cit.* pp. 38

⁸¹ VELÁZQUEZ CRUZ, Ricardo, *Responsabilidades y Servicio Público. Compilación de ordenamientos sobre servidores públicos.* pp.10 y 11

extralimitación o a la omisión en las actividades o funciones de los servidores públicos.⁸²

B. Responsabilidad Administrativa.

La responsabilidad administrativa parte del supuesto de que el Estado, como entidad jurídica abstracta, constituida y organizada para la satisfacción del bien común, sólo puede actuar por medio de sus funcionarios y dentro del mandato de la ley.⁸³

También se puede entender como la respuesta del sujeto ante la infracción o violación de un deber establecido en una norma jurídica ya sea voluntaria o involuntariamente, por actos u omisiones, respuesta que debe traducirse en la imposición de una sanción y en el resarcimiento o reparación del daño causado a terceros.⁸⁴

En este orden de ideas, podemos desprender que todos los actos que realicen los servidores públicos adscritos a los diversos órganos que conforman la Administración Pública, en sus tres órdenes Federal, Estatal y Municipal, no pueden quedar a su libre albedrío, sino que su actuación debe sujetarse a un sistema de legalidad previamente establecido, pero, nos quedaríamos muy cortos tan sólo con la idea de que exclusivamente los actos constituyen causa de responsabilidad administrativa, siendo que también es menester, considerar que se comprenden dentro de este sistema de responsabilidad administrativa, las omisiones en que incurran los servidores de la Administración Pública, es decir, un “dejar de hacer aquello” que la ley o normatividad expresamente les faculta u obliga.

Respecto de lo cual se desprende, la conducta imputable, por acción u omisión,

⁸² Cfr. JUAREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, 1ª ed., Ed. Porrúa, México 2002. Ver Contraportada posterior.

⁸³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *et. al. Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso*. 1ª ed., Ed. Porrúa. México 1999, p. 229

⁸⁴ LÓPEZ OLVERA, *Op. Cit.* pp. 35

constituye una violación o transgresión a una norma jurídico-administrativa y, que por tanto, resulta antijurídica, la cual podrá ser reprimida por la autoridad administrativa, a través de las sanciones de la misma naturaleza, que al efecto establezca el ordenamiento jurídico.⁸⁵

Es así que, se conoce que el término de “responsabilidad” proviene del latín *respondere*, que significa “estar obligado”.⁸⁶ De tal manera que, incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos que no cumplan una o más de las obligaciones que con ese carácter tienen, motivando la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y la aplicación de sanciones que en esta Ley se establecen.⁸⁷

La responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores que rigen la función pública.⁸⁸

II. Sistema de responsabilidad administrativa en la administración pública.

En materia de responsabilidad administrativa el título Cuarto constitucional también puso las prevenciones legales sobre las cuales debieron expedirse las leyes de responsabilidades:

- Se establecieron como criterios para determinar la conducta del servidor público: la legalidad, la lealtad, la eficiencia, la honradez y la imparcialidad. Sobre estos criterios gira el catálogo de obligaciones que contempla la ley

⁸⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *et. al. Op. Cit.* p. 199

⁸⁶ *Cfr.* VELÁZQUEZ CRUZ, Ricardo, *Op. Cit.* p. 43

⁸⁷ Periódico Oficial del Estado de fecha 29 de junio de 1984, *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla*. Artículo 49

⁸⁸ *Cfr.* DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. 4ª ed., Ed. Porrúa. México 2001, p. 42

reglamentaria, aunque agregó el de economía;

- Se establece la autonomía de los procedimientos y la prevención que no podrán imponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta;
- Se dispuso la publicación de leyes sobre responsabilidad administrativa que contemplen: las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones. La Constitución Federal menciona como sanciones la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, que deberá imponerse, esta última, de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que puedan exceder de tres tantos de éstos. La ley de la materia impuso como límite máximo, dos tantos del lucro indebidamente obtenidos o de los daños y perjuicios causados;
- Se dispuso que la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones irregulares. Cuando la conducta del infractor fuese grave, los plazos de prescripción para la responsabilidad administrativa no podrán ser inferiores a tres años.⁸⁹

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, por su parte la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla fue publicada en el Periódico Oficial el 29 de junio de 1984.⁹⁰

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el ordenamiento que rige, en materia de responsabilidad administrativa, a los servidores

⁸⁹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Segunda Edición*, Ed. Porrúa. México 2001, pp. 123 y 124

⁹⁰ PACHECO PULIDO, Guillermo, *Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa. Segunda Edición*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 2002, pp. 139

públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo Federal, en el Poder Ejecutivo Federal y en los Órganos de Gobierno del Distrito Federal. Su objeto es reglamentar, en materia federal:

- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- El Código Administrativo de Conducta, cuya infracción da lugar a la responsabilidad administrativa;
- Las autoridades competentes;
- El procedimiento disciplinario administrativo;
- Las sanciones administrativas;
- Los recursos administrativos;
- La autonomía de los procedimientos; y,
- El registro patrimonial de los servidores públicos.⁹¹

Por su parte la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, en su parte considerativa contempla lo siguiente a reglamentar en el ámbito local y municipal:

“..QUE en consecuencia con el propósito fundamental del Ejecutivo a mi cargo, de apoyar la política del Gobierno de la República en el renglón relativo a la renovación moral de la Sociedad, resulta impostergable la creación de los dispositivos legales necesarios para regular la conducta de los Servidores Públicos.

QUE para los efectos anteriores es importante buscar uniformar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales, estatales y municipales.

QUE en la presente Ley se definen y proponen quienes son sujetos de responsabilidades en el ámbito local y municipal, considerando como tales a quienes ostenten un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Estatal o Municipal, en el Poder Legislativo y Judicial, así

⁹¹ ORTIZ SOLTERO, *Op. Cit.*, pp. 125 y 126

como toda persona que maneje o aplique fondos y recursos públicos.

QUE la presente Iniciativa coadyuvará a hacer posible la eficiente aplicación del gasto público, un transparente manejo de los presupuestos de egresos, así como la administración y custodia de los bienes, fondos y valores del Estado y del Municipio.

QUE es necesario dotar a la recientemente creada Secretaría de la Contraloría de los instrumentos legales indispensables para hacer posible su operatividad. Esta Ley otorga a dicha Secretaría facultades por cuanto a la substanciación de procedimientos disciplinarios y aplicación de determinadas sanciones.

QUE también se hace indispensable delimitar los sujetos de responsabilidad política en razón de sus funciones, además de consignar los supuestos o causales de dicha responsabilidad.

QUE asimismo se determina el órgano político que debe investigar y conocer de las conductas que configuran la responsabilidad oficial, otorgando al Congreso del Estado y al H. Tribunal Superior de Justicia competencia para substanciar y resolver el Juicio Político, concediendo desde luego a los encausados las garantías de audiencia y legalidad.

QUE también se contempla la responsabilidad penal de los servidores públicos, previendo un procedimiento para privarlos del fuero constitucional de que gozan, facultando al Congreso del Estado para su substanciación y resolución.

QUE hay imperativo por definir a los sujetos de responsabilidad administrativa, estableciendo las obligaciones genéricas de los servidores públicos estatales y municipales, determinando que del incumplimiento de las mismas se incurre en responsabilidad administrativa originando en consecuencia los procedimientos disciplinarios y las sanciones correspondientes.

QUE la presente Ley, aplicable también a los Ayuntamientos, queda a salvo la libertad del Municipio por cuanto a su organización política y administrativa, ya que tratándose de responsabilidades en que incurran los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos, atendiendo a sus cargos de elección popular, se establece que corresponde al Congreso del Estado la

instrucción y aplicación de las sanciones respectivas.

QUE por último, es indispensable legislar sobre la declaración patrimonial de los servidores públicos, que están obligados a presentar al protestar el cargo, concluirlo y anualmente durante su gestión por lo que hace a las modificaciones que haya sufrido su patrimonio.”

En esa inteligencia y una vez expuesto un panorama general del espíritu de la ley que rige en materia de responsabilidades de los servidores públicos en el ámbito local, enseguida se procede a hacer un análisis de los dispositivos contenidos en la propia ley, necesarios de comprender al existir un nexo causal para la interpretación del artículo 68 fracción IV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, conforme se expondrá en los siguientes subcapítulos.

A. Concepto de servidor público.

Legalmente su definición se encuentra contenida en el artículo 2 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, como enseguida se transcribe:

“...Artículo 2º.- Son Servidores Públicos las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Estatal o Municipal, en los Poderes Legislativo o Judicial del Estado, en las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como las personas que administren, manejen, recauden, apliquen o resguarden recursos económicos Federales, Estatales o Municipales, sea cual fuere la naturaleza de su nombramiento o elección”

Como ya vimos en 1982 se modificó el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que antes se denominaba “De las responsabilidades de los funcionarios Públicos”, y que ahora se titula “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”

La modificación en cuanto a la denominación de los sujetos de la responsabilidad,

que antes era la de funcionarios públicos, y pasó a ser la de servidores públicos, es importante, pues según la propia exposición de motivos de la mencionada reforma, el objetivo central de la modificación fue precisamente la de establecer no una idea de privilegio, sino de servicio, así como el desarrollo de un régimen específico y más detallado de la responsabilidad administrativa.

Así lo ha destacado también la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar: *Del procedo legislativo que culminó con el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, se advierte que la finalidad del Constituyente Permanente fue cambiar el concepto tradicional de “funcionario público” por el de “servidor público”, a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos “todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el Gobierno como en la Administración Pública Paraestatal”, es decir, en la Federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios bajo cualquier forma en que sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno. En ese tenor, se concluye que el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, al establecer quiénes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase del empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad. Así entendemos por servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza para el Estado.*⁹²

Lo anterior tal y como se advierte en el texto de la siguiente tesis aislada de la

⁹² LÓPEZ OLVERA, *Op. Cit.* pp. 63 y 64

novena época en materia constitucional y administrativa de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia:

Tesis: 2a. XCIII/2006	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	173672 43 de 72
Segunda Sala	Tomo XXIV, Diciembre de 2006	Pag. 238	Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa)

SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 108, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES LIMITATIVO SINO ENUNCIATIVO. *Del proceso legislativo que culminó con el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, se advierte que la finalidad del Constituyente Permanente fue cambiar el concepto tradicional de "funcionario público" por el de "servidor público", a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos "todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el Gobierno como en la Administración Pública Paraestatal", es decir, en la Federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno. En ese tenor, se concluye que el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, al establecer quiénes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad. Amparo en revisión 223/2004. Mercedes Azaola y Aguilar. 11 de marzo de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Constanza Tort San Román. Amparo en revisión 1150/2006. José Rigoberto Huerta Hernández. 8 de septiembre de 2006. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Luciano Valadez Pérez. Amparo en revisión 1266/2006. José Manuel Montelongo Barrón. 8 de septiembre de 2006. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez. Amparo en revisión 1116/2006. Jorge Alejandro Arciga Anzo y otro. 6 de octubre de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Óscar Zamudio Pérez.-----*

Por su parte, Sergio Monserrit Ortiz Soltero, citado por Miguel Alejandro López Olvera en su obra *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en*

México, señala que “se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

Es claro pues que el servidor público es toda aquella persona que presta un servicio a la colectividad a través de un nombramiento, designación o comisión que esté creada por la ley, y respecto de la cual la misma ley señale una retribución. Antes de desempeñar el cargo debe rendirse la protesta de ley. Y a lo anterior todavía habrá que agregar a toda persona que sin tener empleo, cargo o comisión “maneja dinero público” bajo cualquier circunstancia. Observamos entonces la amplitud de esta terminología que convierte “en sujetos” de la Ley de Responsabilidades a toda una gama de personas que tengan cargo, comisión, empleo o manejen dinero público. Son sujetos de procedimiento de responsabilidad administrativa todos los servidores públicos menos el ciudadano Presidente de la República, porque solo puede ser acusado por traición a la patria o delitos graves en términos del artículo 108, párrafos segundo y tercero y artículo 111 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹³

En primer lugar, tenemos al autor del hecho ilícito, que es un individuo, con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Si la persona no se encuentra en las anteriores condiciones, podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica no nacen para él las obligaciones como servidor público y, por tanto, no podrá violarlas. El poder disciplinario se ejerce sobre todos los funcionarios administrativos, sea que actúen en la administración centralizada o descentralizada, pero la calidad de funcionario es indispensable. “Su situación disciplinaria es clave: el derecho disciplinario se aplica a todos los funcionarios que

⁹³ PACHECO PULIDO, *Op. Cit.*, pp. 47 y 50

están en la plantilla, cualquiera que sea su posición.⁹⁴

En este contexto podemos aseverar que los servidores públicos son personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, sin embargo dicho desempeño debe estar amparado con un nombramiento o designación; así como ser acreedores de una remuneración. Esto para efectos de demostrar su calidad, pues es este un requisito indispensable para ser sujeto de responsabilidad en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla. Lo anterior, sin perjuicio de que la calidad de servidor público no sólo se acredite con su nombramiento, sino con cualquier elemento que pueda dar cuenta de su desempeño, en términos del contenido del siguiente criterio que se cita para mayor ilustración:

Tesis: II.1o.P.27 K	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	193551 1 de 1
Tribunales Colegiados de Circuito	Tomo X, Agosto de 1999	Pag. 800	Tesis Aislada(Común)

SERVIDOR PÚBLICO. SU CARÁCTER NO SÓLO SE ACREDITA CON SU NOMBRAMIENTO. *El carácter de servidor público no sólo se acredita con el nombramiento, sino también puede hacerse mediante otros elementos probatorios como pueden ser un memorándum y copia fotostática certificada de alguna credencial que lo acredite como tal. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo en revisión 90/99. Wenceslao Gómez Montiel. 16 de abril de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Rogelio Sánchez Alcáuter. Secretario: Antonio Legorreta Segundo.-----*

B) Autoridades con facultad sancionadora en la administración pública.

1. La facultad sancionadora.

El ejercicio de la función administrativa considera la existencia de una serie de facultades otorgadas en favor de los órganos de la Administración Pública, con el fin de

⁹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.* pp.100 y 101

que estos puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen. Entre tales facultades se encuentra la correspondiente a la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas. La facultad sancionadora de la Administración Pública constituye una facultad inherente y esencial para la existencia de la función administrativa, en cuanto a que sin ella no sería posible que los órganos Administrativos ejercieran sus atribuciones, pues carecerían de los medios coercitivos para hacer que los gobernados cumplan con las disposiciones legales y con los mandatos de los actos administrativos. Sin embargo hay que tomar en consideración que la potestad sancionadora de la Administración Pública tiene su apoyo en uno de los medios de la policía administrativa, como es la coacción que, como se indicó, puede consistir en castigar las conductas infractoras de las disposiciones legales respectivas, o bien, en hacer efectivo por la vía forzosa el cumplimiento de un acto administrativo.⁹⁵

Por último cabe señalar que la facultad sancionadora comprende la correctiva y la disciplinaria. La primera se refiere a la facultad que tiene la Administración para sancionar el incumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tienen frente al Estado, por su sola condición de gobernados, es decir, por su situación general de sumisión. En cambio en la segunda, la facultad sancionadora se ejerce sobre aquellos individuos que se encuentran sometidos a una relación especial de sumisión, como son: los servidores públicos, los alumnos de un establecimiento público docente o los profesionistas agrupados corporativamente en un colegio gremial (abogados, contadores, médicos, etcétera). Dentro de este segundo tipo, tenemos la facultad conferida a la Administración Pública, para sancionar las conductas ilegales de sus servidores públicos, facultad que tiene su base en lo previsto en los artículos 108 y 113 constitucionales.⁹⁶

La facultad disciplinaria es un poder que tiene el superior jerárquico para castigar

⁹⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *et. al. Op. Cit. pp. 193*

⁹⁶ *Ibidem* pp. 195 y 196

las conductas de los servidores públicos que afecten el debido ejercicio de la función pública. Se trata de una facultad de la autoridad, para la imposición de sanciones en el ámbito de la Administración Pública. La adecuada identificación de la facultad disciplinaria fue posible a partir de la estructuración del sistema de responsabilidades, mediante las reformas al Título Cuarto de la Constitución. Estos cambios constituyeron el paso fundamental para la determinación de la sanción disciplinaria, al establecer las bases normativas de la responsabilidad administrativa en la Constitución y en la ley; al crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (actualmente SECODAM) y las Contralorías Internas, como órganos encargados del ejercicio de la potestad disciplinaria en la Administración Pública Federal, y los procedimientos para la aplicación de las sanciones.⁹⁷

De la anterior cita cabe comentar que la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) a que hace alusión el autor, hoy es conocida como la Secretaría de la Función Pública, cuyo nombre cambió a partir de la publicación del Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de abril de dos mil tres.⁹⁸

2. Autotutela.

Una de las instituciones que contribuye a darnos una idea más justa de la posición real de la Administración y de su facultad sancionadora es la de *autotutela*. A través de ella se observa cuál es el poder que hace que la Administración sea capaz de imponer su voluntad e incluso de ejecutarla sin necesidad de acudir a los jueces y tribunales para imponer sus decisiones. El concepto de autotutela expresa que es la persona misma quien provee a la declaración, defensa, conservación y ejecución de

⁹⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.* pp. 155

⁹⁸ DECRETO por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación.

derechos, actos, declaraciones o actuaciones en general. En la presente investigación me refiero a la potestad domestica que tiene la Administración Pública Estatal y Municipal para sancionar a sus integrantes, incluso expulsarlos cuando su estancia no sea compatible con los principios rectores de su desempeño, tal y como lo considera el siguiente criterio de tesis aislada de la novena época, emitido por la Segunda Sala en materia constitucional y administrativas, que se aplica por las consideraciones que contiene:

Tesis: 2a. CXXVI/2002	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	185652 12 de 12
Segunda Sala	Tomo XVI, Octubre de 2002	Pag. 475	Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa)

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CON MOTIVO DE LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS U OMISIONES QUE PUEDAN CONSTITUIRLAS. *El artículo 109 constitucional contiene diversos principios, a saber: que el procedimiento de responsabilidad administrativa es independiente y autónomo del político, del penal y del civil a que pudiera dar lugar una sola conducta ilícita cometida por un servidor público; que la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público, según se lee de su fracción III que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos "... que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."; que la autonomía del procedimiento, en concordancia con la propia naturaleza de la responsabilidad administrativa, conlleva a determinar que la sanción también es administrativa y, por ende, que la sustanciación de ese procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al superior jerárquico del servidor público infractor; finalmente, que la potestad del superior jerárquico para castigar faltas disciplinarias de los servidores públicos, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acoge el sistema que reconoce a la administración esta potestad doméstica, derivada de la función de autotutela que le permite sancionar faltas de sus miembros e, incluso, expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquélla. Amparo en revisión 301/2001. Sergio Alberto Zepeda Gálvez. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras. -----*

3. Autoridades competentes para sancionar.

En los términos de la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue creada “como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias”. Las características particulares de esta Dependencia han hechos que se le considere “la globalizadora del Control de la Administración Pública Federal”, sin que ello implique superioridad sobre ninguna de las demás dependencias. Como ha quedado expuesto, en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo concentra el poder disciplinario para la imposición de las sanciones a los servidores públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, lo cual realiza a través de sus órganos, como Secretaría, o por conducto de los titulares de los órganos de control de las Dependencias y Entidades, así como de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes, como autoridades dependen administrativamente y funcionalmente del Secretario de Contraloría.⁹⁹

Conforme lo establece nuestra legislación local, las autoridades competentes para aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, en el ámbito estatal y municipal son las siguientes, respectivamente:

“...Artículo 3º.- Son autoridades competentes para aplicar la presente Ley:

...

II.- La Secretaría de la Contraloría General del Estado;

...

V.- Los Ayuntamientos;...”

En ese orden de ideas, corresponde a la Secretaría de la Contraloría del Estado

⁹⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.* pp. 164 y 165

de Puebla, conocer del procedimiento administrativo para determinar responsabilidades e imponer sanciones administrativas, considerando que su estructura orgánica se encuentra reconocida en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, en el artículo 37, conforme a lo siguiente:

“...DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA

ARTÍCULO 37

A la Secretaría de la Contraloría, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XXXIV.- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para establecer responsabilidades administrativas, imponer o aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalan, y en su caso, hacer del conocimiento de la autoridad competente tales hechos, prestándole para el efecto la colaboración que le fuere requerida;

XXXV.- Fincar las responsabilidades en términos de la Ley Reglamentaria del Título IX de la Constitución Política del Estado, que resulten por el uso, destino y aplicación inadecuados de fondos públicos federales, estatales y municipales convenidos. Asimismo, notificar a la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal, de las irregularidades que se detecten, para que en el ámbito de su competencia, determine las responsabilidades que correspondan, en el caso de las Dependencias y Entidades Federales;

XLIX.- Recibir y atender directamente, o a través de las Delegaciones de la Secretaría o de los órganos de control, las quejas o denuncias que presenten los particulares en contra de los servidores públicos por incumplimiento en sus obligaciones o con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Estatal, de acuerdo con las normas establecidas para tal efecto...”

Obviamente, por conducto de los titulares de las áreas competentes conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Puebla, actualmente la Dirección Jurídica Contenciosa y Situación Patrimonial de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 31 fracción VI, que depende de la Coordinación General Jurídica de esa Dependencia. Así como, los Delegados y Comisarios de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, que dependen de las Subsecretarías según su adscripción, conforme lo dispone su artículo 15 fracción VI,

dichos dispositivos a la letra dicen, respectivamente:¹⁰⁰

“...DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA CONTENCIOSA Y SITUACIÓN PATRIMONIAL

ARTÍCULO 31. El Titular de la Dirección Jurídica Contenciosa y Situación Patrimonial dependerá directamente de la Coordinación General Jurídica y tendrá además de las atribuciones señaladas en el artículo 14 de este Reglamento, las siguientes:

...

Recibir, iniciar, substanciar y proponer a su superior jerárquico, en los asuntos que competan al Coordinador General Jurídico, las investigaciones y los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos relativo al incumplimiento a las obligaciones contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla y demás disposiciones aplicables, así como los provenientes de auditorías que se consideren relevantes, imponiendo mediante resolución las responsabilidades que resulten (sic)...”

“...DE LAS DELEGACIONES Y COMISARÍAS

ARTÍCULO 15. Al frente de cada Delegación y Comisaría habrá un titular que dependerá directamente de la Subsecretaría que corresponda su adscripción y tendrá además de las atribuciones que señala el artículo 14 de este Reglamento, las siguientes:

...

VI. Atender las quejas y denuncias que sean presentadas en contra de los servidores públicos de dependencias o entidades de la Administración Pública Estatal de su competencia, y en su caso, investigar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa, determinando e imponiendo las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla y demás ordenamientos aplicables...”

Por lo que hace al Municipio de Puebla, conforme a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, publicada el 23 de marzo de 2001 y con su última reforma del 19 de octubre de 2015, en sus artículos 168 y 169 fracciones XVII y XXII corresponde a la Contraloría Municipal atender las quejas y denuncias y substanciar el procedimiento

¹⁰⁰ Decreto del Ejecutivo del Estado por el que expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 23 de Diciembre de 2013 y Decreto del Ejecutivo del Estados por el que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 18 de noviembre de 2015.

administrativo de determinación de responsabilidades conforme a la ley de la materia, los cuales son de la siguiente tesitura:

“...DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL

ARTÍCULO 168

Cada Municipio contará con una Contraloría Municipal, la cual tendrá las funciones de contraloría interna del Municipio, la que estará a cargo de un Contralor Municipal, quien deberá cumplir los mismos requisitos señalados para el Secretario del Ayuntamiento, será nombrado y removido por el Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal, y remunerado de acuerdo con el presupuesto respectivo.

ARTÍCULO 169

El Contralor Municipal, en el ámbito de su competencia, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

...

XVII. Atender las quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía, relativas al ámbito de su competencia;

...

XXII. Sustanciar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades en contra de los servidores públicos municipales, de acuerdo a la ley en la materia; y...”

Así las cosas, conforme al Reglamento Interior de esta Dependencia Municipal publicado mediante ACUERDO de Cabildo del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, que aprobó el Dictamen presentado por los integrantes de la Comisión de Gobernación y Justicia, por el que expide el REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA publicado en el Periódico Oficial del Estado, el treinta de junio de dos mil catorce, el área competente para ejercer la facultad sancionadora es la Subcontraloría de Responsabilidades y Situación Patrimonial, en términos de lo previsto por el artículo 27 en sus fracciones XXV y XXVIII.

“...DE LA SUBCONTRALORÍA DE RESPONSABILIDADES Y SITUACIÓN PATRIMONIAL

ARTÍCULO 27

El Subcontralor de Responsabilidades y Situación Patrimonial, tendrá además de las atribuciones que señala el artículo 16 de este Reglamento, conforme al Programa Presupuestario Anual, las siguientes:

...

XXV. Recibir y atender las quejas y denuncias administrativas, que sean presentadas por los particulares, en términos de los ordenamientos legales; manteniendo informado al quejoso o denunciante sobre el trámite y el estado procesal en que se encuentra su queja o denuncia;

...

XXVIII. Conocer y substanciar, hasta resolver los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, que conforme a la legislación aplicable corresponda conocer a la Contraloría...”

De lo anterior podemos concluir que la legislación en el ámbito local, prevé el establecimiento de órganos de control denominados Contralorías como Dependencias del Poder Ejecutivo a nivel estatal y municipal como las encargadas de ejercer la facultad sancionadora en el procedimiento especial que nos ocupa y que más adelante a detalle analizaremos.

III. Infracción Administrativa Disciplinaria.

La existencia del Estado de derecho implica que la actuación de la Administración Pública y de los administrados sea desarrollada bajo un orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades. Bajo este orden jurídico se generan las relaciones jurídico administrativas, como un vínculo que une al Estado y a los gobernados, mediante derechos y obligaciones públicos subjetivos.¹⁰¹

Las relaciones jurídicas que regulan las normas administrativas, como todas las relaciones de derecho, se caracterizan por someter las partes al mandato legal previamente establecido en la propia norma, a la vez que a un sujeto determinado le otorgan la facultad para exigir el cumplimiento de la obligación. De esta manera, gobernantes y gobernados, al realizar el supuesto general previsto por el legislador, quedan sujetos por el vínculo que establece la ley. Cuando los órganos de la Administración Pública actúan, deben sujetarse a las disposiciones legales, que,

¹⁰¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *et. al. Op. Cit. pp. 197*

además de otorgarles la competencia que les es indispensable, les imponen obligaciones específicas que deben observar. Por su parte los gobernados tienen reglamentada su libertad que, en razón del interés público, el Estado limita mediante el ejercicio de su facultad de policía. De esta manera, los gobernantes, que solo pueden hacer lo que la ley les autoriza, y los gobernados, que pueden ejercer su libertad hasta el límite de la prohibición legal, quedan sujetos, de diferente forma pero irremisiblemente, al mandato legal, de modo que cuando incumplen sus obligaciones, incurrir en el ilícito administrativo. Conforme a lo anterior, por infracción administrativa, llamada también ilícito administrativo o falta administrativa, debe entenderse la conducta contraria a lo que la norma administrativa ordena, o la que ejecuta lo que ella prohíbe. La conducta imputable a un gobernado, por acción u omisión, que constituye una violación o transgresión a una norma jurídica administrativa y, que por tanto, resulta antijurídica, la cual podrá ser reprimida por la autoridad administrativa, a través de las sanciones de la misma naturaleza, que al efecto establezca el ordenamiento jurídico.¹⁰²

La infracción administrativa disciplinaria surge por la violación o transgresión a las normas jurídicas que regulan las relaciones del empleo o la función pública, entre el Estado y sus servidores públicos. Por tanto cualquier persona que infrinja un mandato establecido en una norma de carácter administrativo, incurrirá en una infracción administrativa, pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público.¹⁰³

Por su parte Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez en su obra el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sostiene que identificadas las infracciones administrativas como los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública, es conveniente delimitar aquellas que, siendo de carácter

¹⁰² Ibidem pp.198 y 199

¹⁰³ Ibidem pp. 200

administrativo, su contenido es disciplinario.

De acuerdo a lo anterior, en los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser características de la función pública.¹⁰⁴

A primera vista se presentaría un problema para determinar cuando la función pública, como ejercicio del poder del Estado, ha sido lesionada, por lo que fue necesario que el legislador ordinario estableciera cuales son las obligaciones que deben ser observadas para preservar los valores fundamentales en ejercicio de la función pública; en estos términos se estableció en el artículo 113 constitucional, al ordenar que el legislador ordinario enumerara las conductas que caracterizan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, de forma tal que de acuerdo con una interpretación a contrario sensu, cuando el acto u omisión se manifieste en contra de alguna de las conductas descritas, se incurre en una infracción disciplinaria.¹⁰⁵

En ese orden de ideas, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, como la legislación que rige el procedimiento administrativo sancionador, en su Título Tercero, Capítulo Tercero, artículos 49 y 50 prevé el concepto de responsabilidad administrativa y la consecuencia de incurrir en ella; así como el catálogo de obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que han de observarse en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que corresponda a su empleo, cargo o comisión, conforme a lo siguiente:

¹⁰⁴ Ibidem

¹⁰⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.* pp. 96

“TITULO TERCERO

RESPONSABILIDAD (SIC) ADMINISTRATIVAS

CAPITULO I

SUJETOS Y OBLIGACIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO

Artículo 49.- Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos que no cumplan una o más de las obligaciones que con ese carácter tienen, motivando la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y la aplicación de sanciones que en esta Ley se establecen.

Artículo 50.- Los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que han de observarse en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que corresponda a su empleo, cargo o comisión, tendrán las siguientes:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o 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 otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar exclusivamente para los fines a que estén afectos, los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada que obtengan con motivo de sus funciones;

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve a su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquéllas;

V.- 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 aquéllos;

VI.- Tratar debidamente y con decencia a sus subalternos;

VII.- Respetar a sus superiores, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Comunicar por escrito al titular las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

(REFORMADA, P.O. 27 DE JULIO DE 1995)

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de su empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le asignó o después de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones. Debiendo en todo caso entregar a quien su superior jerárquico designe o a quien legalmente deba sustituirlo, todos los recursos patrimoniales que haya tenido a su disposición, así como los documentos y asuntos relacionados con sus funciones en un término no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de su separación, debiendo levantarse acta administrativa circunstanciada ante el órgano de control que corresponda.

(ADICIONADA, P.O. 2 DE ENERO DE 2012)

IX BIS.- Atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciban de los órganos de control y fiscalización.

Para el caso de servidores públicos que hayan concluido su cargo, que por cualquier razón hubieren tenido bajo su responsabilidad la captación, recaudación, manejo, administración, control, resguardo, custodia, ejercicio, o aplicación de recursos, fondos, bienes o valores públicos municipales Estatales o Federales, deberán estar a lo dispuesto en esta fracción hasta que se hubiere aprobado la cuenta pública o se haya emitido resolución correspondiente.

(ADICIONADO, P.O. 11 DE FEBRERO DE 2015)

Lo dispuesto en el presente artículo, también será aplicable para el servidor público que sustituya a otro por motivo de fallecimiento, aún y cuando las instrucciones, requerimientos y resoluciones, correspondan al ejercicio o periodo de gestión de su antecesor.

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de tres días continuos o quince discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando no estén justificadas;

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

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

XIII.- Excusarse de intervenir 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 hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que se refiere la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre esos asuntos cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero y bienes, mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o jurídica 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;

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender beneficios adicionales a las contraprestaciones 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 XIII;

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

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría en

los términos que señala la Ley;

(REFORMADA, P.O. 27 DE DICIEMBRE DE 1994)

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la autoridad competente, conforme a esta Ley;

XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo.

(DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO, P.O. 27 DE DICIEMBRE DE 1994)

XXI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

XXII.- Abstenerse los servidores del Estado y los del Municipio, de ejercer incorrectamente las atribuciones que específicamente les confiere la Ley de Desarrollo Urbano al formular, aprobar y administrar los Planes y Programas Estatales y Municipales de Desarrollo, aplicables a los centros de población ubicados dentro del territorio sobre el que ejerzan sus atribuciones; y

XXIII.- Las demás que le impongan las Leyes y Reglamentos.”

A. De los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que han de observarse en el servicio público.

Principios que orientan a la administración pública y que garantizan el buen funcionamiento del aparato administrativo. El incumplimiento de esos principios ocasiona el fincamiento de la responsabilidad administrativa y, en su caso, la consecuente aplicación de las correspondientes sanciones administrativas.

1. Legalidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra, en el primer párrafo del artículo 16, el principio de legalidad, que, según ha interpretado la Suprema

Corte de Justicia, constituye una de las bases fundamentales del Estado de derecho en nuestro país. También la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la actuación de todo servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de algún órgano del Estado se registrará, entre otros, por el principio de legalidad. La interpretación de la Suprema Corte de Justicia ha señalado en diferentes tesis, tanto aisladas como de jurisprudencia, que “las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”, y que dentro “del sistema constitucional que nos rige, ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de la ley”, que “el requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional...implica una obligación para las autoridades, de cualquier categoría que éstas sean, de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución” que “dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley”, y que “los actos de autoridades administrativas que no estén autorizados por ley alguna, importan violaciones de garantías”. Por lo tanto, el principio de legalidad debe ser entendido dentro de estas ideas, pues son las que han inspirado el surgimiento del Estado de derecho. La ley a la que se refiere el principio de legalidad es la disposición general, abstracta e impersonal aprobada por el Órgano Legislativo, electo por el sufragio libre del pueblo.¹⁰⁶

El Código de Ética para los Servidores Públicos de la Administración Pública Estatal, publicado en el 28 de septiembre de 2005, respecto de este principio considera lo siguiente que transcribo a la letra:

Legalidad

Es un principio que nos permite recordar que el servidor público está obligado a que sus actos guarden armonía con la ley, que debe cumplir con las normas y el espíritu de las leyes. Cuando un acto se haya iniciado, o esté cometiéndose al margen de la ley, tenemos la obligación de reencauzarlo o conciliarlo con la legalidad institucional.

¹⁰⁶ LÓPEZ OLVERA, Miguel Angel, *Op. Cit.* pp. 102

Por su parte el Código de Ética del Municipio de Puebla, en su artículo 9, apartado 9.6 lo considera en el siguiente sentido:

Artículo 9

Los principios constitucionales que las y los servidores públicos deberán tener presente y cumplir en el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión son:

9.6 Legalidad: Actuar en armonía con la ley; implica realizar sus funciones con estricto apego al marco jurídico vigente, obligado a conocer, respetar y cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, y las demás leyes que de ellas emanan.

2. Honradez.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de honradez “se entiende como un actuar probo, recto, sin desvío alguno...es un principio recto de los actos de la autoridad cumplir y hacer cumplir la Constitución”¹⁰⁷

Eduardo Andrade Sánchez, citado por Miguel Ángel López Olvera en su obra *La responsabilidad de los servidores públicos en México*, define al principio de honradez como la forma de comportarse de quien cumple con escrúpulos sus deberes profesionales. Para este autor, no solo se trata del aspecto económico de ejercicio abusivo, sino, en general, del comportamiento responsable del servidor público.

Por lo que hace a nuestro Código de Ética estatal cabe mencionar, que no considera un principio definido como honradez, pero asemejado a éste, considera el de honestidad, cuyo significado se asemeja a la honradez y el cual se define en el sentido literal que se cita:

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 150

Honestidad

Es la cualidad humana que permite al servidor público practicar las buenas costumbres y conductas, hablar con la verdad, actuar con diligencia, cumplir íntegramente con el deber y actuar siempre con honor y transparencia.

En tanto el Código de Ética Municipal se pronuncia de la siguiente manera:

Artículo 9

Los principios constitucionales que las y los servidores públicos deberán tener presente y cumplir en el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión son:

9.5 Honradez: Llevar a cabo las funciones encomendadas sin obtener algún lucro o ventaja personal o a favor de terceros.

3. Lealtad.

Gramaticalmente significa el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor, y hombría del bien.¹⁰⁸

En ese orden de ideas, ambos Códigos de Ética Estatal y Municipal, contemplan en su redacción al principio de lealtad en el siguiente sentido, respectivamente:

Lealtad

Es una cualidad personal que implica nobleza y fidelidad a los principios y valores personales o colectivos: la lealtad hacia la patria, hacia la familia, a los amigos. Indica el apego que mostramos hacia una causa que consideramos justa o buena: nuestro empleo en una institución pública a la que debemos ser leales, porque desde ahí contribuimos a construir el progreso de la sociedad

Artículo 9

Los principios constitucionales que las y los servidores públicos deberán tener presente y cumplir en el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión son:

¹⁰⁸ *Ibidem pp. 105*

9.7 Lealtad: Desempeñar sus funciones con fidelidad, nobleza y reconocimiento a los valores personales o colectivos.

4. Imparcialidad.

Jesús González Pérez explica que al tratarse de un procedimiento administrativo sancionador como lo es el procedimiento de responsabilidad administrativa “dado que lo que en se enjuicia es la responsabilidad en que ha podido incurrir [el servidor público] adquiere especial relevancia la imparcialidad como garantía elemental de defensa”. Nos encontramos de nuevo, señala Yolanda Lucchi, con el obstáculo de la parcialidad del instructor, que siendo “juez” y “parte” en el procedimiento, puede admitir todas las pruebas propuestas por él y denegar las del inculpado. Este trato desigual favorece la vulneración de la prohibición de indefensión reconocida a nivel constitucional. Sabido es que la independencia e imparcialidad de los titulares de los órganos que intervienen en un procedimiento no responsable a las mismas exigencias que la de los titulares de los órganos judiciales, en la que la independencia es consustancial a su naturaleza. En los procedimientos administrativos la imparcialidad es, ante todo, garantía de los intereses públicos cuya satisfacción se pretende: se trata de evitar que la falta de imparcialidad conduce a decisiones contrarias a los intereses generales.¹⁰⁹

El Código de Ética Estatal, es omiso en establecer el principio de imparcialidad, no así el del Municipio de Puebla, el cual en la especie refiere lo siguiente:

Artículo 9

Los principios constitucionales que las y los servidores públicos deberán tener presente y cumplir en el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión son:

9.8 Imparcialidad: Tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas o grupos de la sociedad, rechazando con firmeza cualquier intento de presión jerárquica, política, amistad o recomendación.

¹⁰⁹ *Ibidem pp. 106*

5. Eficiencia.

El principio de eficiencia cumple como objetivo concreto perseguido en el procedimiento, que sea llevado a cabo de la manera más económica posible, siendo el principio de economía su versión positiva. La administración responde a una función instrumental: su vocación es la atención eficiente, eficaz y democrática de las necesidades colectivas. Con la eficiencia se asegura el uso óptimo de los recursos puestos a disposición; con la eficacia se colma la necesidad de la colectividad y con la democracia se responde al apotegma clásico de una Administración del pueblo, con el pueblo y para el pueblo (es decir, la administración es instituida por la sociedad; los administradores provienen del pueblo y el fin de la función administrativa es su servicio cabal)¹¹⁰

Ambos Códigos de Ética Estatal y Municipal, prevén en su contenido el principio de eficiencia conforme a la cita textual, respectivamente:

Eficiencia

La responsabilidad, la proactividad y la productividad son valores estrechamente relacionados; cuando una persona reúne estas tres características, se dice que es una persona eficiente, porque su desempeño tiene una inclinación muy marcada a la excelencia, a la calidad total de su trabajo, a realizarlo con el menor margen posible de errores.

Artículo 9

Los principios constitucionales que las y los servidores públicos deberán tener presente y cumplir en el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión son:

9.1 Eficiencia: Actuar con responsabilidad, proactividad y productividad en la aplicación de los conocimientos y experiencia para resolver los asuntos que le sean encomendados además de alcanzar las metas y objetivos de su función.

¹¹⁰ *Ibidem pp. 106 y 107*

IV. Procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades.

La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos, debe ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen. La autoridad administrativa se encuentra vinculada en términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación. “En el procedimiento administrativo, considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, encontramos que su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases, para concluir con el objetivo que se pretende. A partir del año de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó el procedimiento que hacía falta, con el que se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, el cual se llamó, en los términos de su artículo 49, “procedimiento disciplinario”. Resulta conveniente señalar que este procedimiento se encuentra regulado por la ley de la materia sólo en sus elementos básicos.”¹¹¹

En esa inteligencia, nos encontramos ante un procedimiento seguido en forma de juicio, en el que se deben cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento que son aquellas que otorgan una oportuna y debida defensa a los infractores.

Y considerando que el procedimiento se encuentra regulado en la ley correspondiente, sólo con sus elementos básicos relativos a la oportunidad de su notificación y las etapas que conforman el desahogo de la audiencia (pruebas y alegatos), conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, en lo no previsto y en la valoración de

¹¹¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.* pp. 175 y 176

pruebas se aplica supletoriamente el Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla, en aquellos procedimientos que se iniciaron con anterioridad a la reforma de dicho dispositivo; siendo que, para todos aquellos iniciados después del quince de febrero de dos mil dieciséis, conforme al decreto publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil quince, en el Periódico Oficial del Estado, ahora se contemplan las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla, conforme a lo siguiente:

“...EL HONORABLE QUINCUAGÉSIMO NOVENO CONGRESO
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA
CONSIDERANDO

Que en Sesión Pública Ordinaria celebrada con esta fecha, Vuestra Soberanía tuvo a bien aprobar el Dictamen con Minuta de Decreto emitido y aprobado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, por virtud del cual se reforma el artículo 48 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

Que la complejidad de nuestra vida moderna exige de la legislación mayor especificidad y mejores respuestas a los retos que enfrentamos, toda vez que las leyes deben atender reclamos sociales, pero no solamente eso, sino que deben atender aquellos aspectos jurídicos y prácticos.

Que es un principio general del derecho que todo aquél que cause un daño a otro debe resarcirlo. Esta obligación de reparar el daño puede tener distinta naturaleza y sujetos a quienes se debe reparar dependiendo si se trata de una responsabilidad civil o penal; sin embargo, por la naturaleza y alcances que tiene el servicio público, la responsabilidad que tienen quienes se desempeñan en él es de tal envergadura que ha dado lugar a una forma de responsabilidad distinta a las tradicionales.

Que nuestra Constitución establece un régimen de responsabilidades que busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función administrativa y establecer, a favor de los ciudadanos, principios rectores de la función pública que se traducen en un derecho subjetivo, en una garantía a favor de gobernados y servidores públicos, para que estos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el servicio público.

Que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia del actuar irregular de un funcionario.

Que la supletoriedad procesal se refiere a la carencia de alguna disposición que regule cierto hecho o procedimiento en un cuerpo normativo, es decir, es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico.

Que la tendencia de las reformas en materia de prevención y combate a la corrupción a nivel federal tiende

a establecer un sistema nacional, motivo por el cual es dable homologar los criterios en materia de supletoriedad tal y como lo establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Que a mayor abundamiento, la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Olga Sánchez Cordero García Villegas, ha sostenido en su participación en la inauguración del ciclo de conferencias organizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con motivo de la publicación de la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, titulada “El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos y la Supletoriedad Procesal. Diferenciar es conveniente”, lo siguiente:

Por una parte, la responsabilidad civil del servidor público se traduce en la obligación de reparar el daño por parte de su causante frente a la persona concretamente perjudicada, a diferencia de la penal, en la que responde frente a la sociedad representada por el Estado. De manera que un mismo hecho puede dar lugar a responsabilidad de distinto orden; pero la responsabilidad penal siempre será subjetiva, como se dice muy comúnmente: delinquen las personas, no las instituciones, puesto que las personas jurídicas públicas actúan mediante voluntades humanas que se ponen a su servicio.

Aunque hoy existe una tendencia académica que parece haber tenido eco en la legislatura respecto a que el Estado debe ser solidariamente responsable respecto a los daños y perjuicios ocasionados por sus funcionarios, en todos los casos, no sólo cuando estos actúen dolosamente.

Por lo tanto, al hablar de responsabilidad administrativa sólo se hace referencia a la responsabilidad civil de las personas públicas.

Conforme a esta idea, se considera que un servidor público debe responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes. (...)

Así las cosas, pareciera ser que el Congreso de la Unión consideró conveniente, al expedir la nueva ley, establecer la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles para los procedimientos de responsabilidad administrativa. Y, al respecto, consideramos que la intención del legislador no es privilegiar a un Código por sobre otro, ni señalar ventajas o beneficios que tuvieran que ver con la aplicación de uno de ellos; sino enfatizar lo que hemos querido decir durante esta charla; esto es, que en muchos sentidos la diferenciación de la naturaleza de la responsabilidad no es sólo conveniente, sino necesaria.”

Que, además al ser la materia civil la fuente de la que emanan los principios generales del derecho, entre los cuales se encuentran el de igualdad, economía procesal, legalidad, derecho a la defensa; es factible proponer la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla, en todo lo no previsto en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, así como en la apreciación y valoración de las pruebas en dicha materia.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 56, 57 fracción I, 63 fracción II, 64 y 67 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 134, 135 y 136 de la Ley Orgánica del Poder

Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; 90 y 120 fracción VII del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, se expide el siguiente:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 48 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, para quedar en los términos siguientes:

Artículo 48.- En todo lo no previsto en los procedimientos que se contemplan en los Títulos Segundo y Tercero de esta Ley, así como en la apreciación y valoración de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO. En los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente reforma, pendientes de resolución y ejecución substanciados conforme al artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, continuarán aplicándose las disposiciones del Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social del Estado.

TERCERO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

EL GOBERNADOR hará publicar y cumplir la presente disposición. Dada en el Palacio del Poder Legislativo, en la Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza, a los quince días del mes de diciembre de dos mil quince. Diputado

Presidente. SERGIO SALOMÓN CÉSPEDES PEREGRINA. Rúbrica. Diputado Vicepresidente. FRANCISCO RODRÍGUEZ ÁLVAREZ. Rúbrica. Diputado Secretario. CUPERTINO ALEJO DOMÍNGUEZ. Rúbrica. Diputada Secretaria. MA. EVELIA RODRÍGUEZ GARCÍA. Rúbrica.

Por lo tanto mando se imprima, publique y circule para sus efectos. Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo, en la Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza, a los dieciséis días del mes de diciembre de dos mil quince. El Gobernador Constitucional del Estado. C. RAFAEL MORENO VALLE ROSAS. Rúbrica. El Encargado de Despacho de la Secretaría General de Gobierno. C. JORGE BENITO CRUZ BERMÚDEZ. Rúbrica. El Secretario de la Contraloría. C. ALEJANDRO TORRES PALMER. Rúbrica..."

En el mismo orden de ideas el Doctor Ricardo Velázquez Cruz, en su compilación de ordenamientos sobre servidores públicos denominado *Responsabilidades y Servicio Público*, considera con relación al procedimiento lo siguiente: "...El artículo 14, segundo párrafo, de nuestra Constitución Federal ordena que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las

formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

Por otro lado, el artículo 16 de nuestra Carta Magna ordena en su párrafo primero que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

La palabra sino una conjunción adversativa, implica que a un concepto negativo se contraponen otros afirmativos, es decir, que los anteriores artículos no son una permisividad a la autoridad sino un caso excepcional que la ley concede a nuestros gobernantes de privarnos o molestarnos en nuestras garantías jurídicas. Pero por otro lado indica que las autoridades solo pueden hacer aquello que la ley les faculta en el Estado de Derecho, cimentado en el Principio de Juridicidad, que es la premisa mayor de silogismo lógico que se plasma en este Dictamen. La seguridad jurídica que proclama el artículo 16 de la Constitución General de la República es una condición sine qua non para su validez, credibilidad y sustento. En la búsqueda de la justicia, el Estado identifica uno de sus fines y los hombres uno de sus reclamos ancestrales. Sin justicia los individuos se encuentran a merced de la arbitrariedad de las autoridades, desconfían entre ellos mismos y la venganza privada o la corrupción encuentran las condiciones idóneas para su gestión.

Los principios que rigen el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de acuerdo con los tratadistas españoles García Denterría y Tomás Ramón Fernández, son los siguientes:

- 1. Principio de legalidad;*
- 2. Principio de tipicidad;*
- 3. Principio de culpabilidad;*
- 4. Principio de proporcionalidad;*

5. *Principio de presunción de inocencia ;*
6. *Principio de prescripción;*
7. *Principio de incompatibilidad non bis in idem.*

El principio de legalidad lo entendemos como que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les faculta. De acuerdo con los artículos 14 y 16 Constitucionales deben de evitar a toda costa ejecutar actos de molestia o de privación entre lo que es necesario que las autoridades el estricto cumplimiento de la ley.

La ley establece que las sanciones derivadas de las responsabilidades administrativas deberán de imponerse por las autoridades que la ley faculte para ello; por otro lado, deberá de sustanciarse el procedimiento ante autoridad competente.

El procedimiento debe de sujetarse a las etapas y formalidades que se consignan en la misma ley, el procedimiento inicia con la identificación de la conducta del infractor, con la hipótesis normativa; es decir, cuando se violente lo establecido en las obligaciones contenidas en la misma ley.

En este principio de legalidad encontramos también el principio del debido proceso, es decir, el servidor público debe de saber quién lo acusa. También tendrá la posibilidad de participar en el procedimiento, de aportar pruebas y alegatos, de sentencia congruente con ellos; también podrá utilizar los recursos que en su favor se establezcan.

Debemos dejar en claro que los servidores públicos gozan de todas las garantías individuales con las que nos protege nuestra Constitución. En este sentido tenemos el derecho fundamental del debido proceso de aplicación estricta de la ley y de acogernos a lo que la ley dice para proteger nuestra libertad de trabajo bajo un principio de igualdad con la administración. Aquí es necesario señalar que México tiene celebrados diversos tratados internacionales que contienen principios del debido proceso, como son

los siguientes:

“Declaración Universal de Derechos Humanos”.

Art.11.

Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le habrán asegurado todas las garantías necesarias para su defensa;

Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Art.8. Garantías judiciales.

Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Art. 14.

1. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

*El principio de tipicidad es la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa. En la ley se expresa un catálogo de conductas que deben desarrollar los servidores públicos, son generales y debe observarlas todo aquel que desarrolle una función en el gobierno. A cada infracción le corresponderá una sanción; sin embargo, como dice el tratadista Carlos A. Morales Paulín en su libro *El proceso administrativo público*, es justo decir que el estado actual de la tipicidad administrativa ha traído como lamentable consecuencia una amplísima discrecionalidad de la autoridad disciplinaria por cuanto hace a la imposición de sanciones, de tal suerte que en la administración pública han correspondido sanciones diferentes a conductas y circunstancias idénticas de los infractores.*

El principio de culpabilidad implica la imputación por el dolo o culpa con que se

realizó una conducta sancionable.

Si bien es cierto que la ignorancia de la ley a nadie beneficia, también lo es que la autoridad está obligada a probar que existe la conducta cuando el presunto infractor niegue su participación en los hechos.

El principio de proporcionalidad se encuentra establecido en el artículo 14 de la Ley, establece que para la imposición de las sanciones administrativas deberán de tomarse en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñado el servidor público, la gravedad de la responsabilidad, su circunstancia socioeconómica, así como otros elementos que permiten que la sanción sea proporcional a la infracción cometida por el servidor.

El principio de presunción de inocencia establece que nadie es culpable hasta que se pruebe fehacientemente, ante una autoridad competente, que lo es.

El principio de prescripción establece que todos debemos de tener una seguridad jurídica en nuestros actos y decir que nuestros actos jurídicos no pueden extenderse por siempre ya que la autoridad tendrá un límite para actuar.

El principio non bis in ídem, que comprenderse bajo la circunstancia de que en nuestro país nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito. Si algún servidor público ha sido inocente de un acto que se le impute no podrá nuevamente volver a ser juzgado por ese mismo acto, aunque cabe hacer la aclaración que las responsabilidades, como lo dijimos al principio, pueden ser de carácter civil, penal, administrativo, laboral e incluso política.

La responsabilidad administrativa se establece para los que faltan a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y la responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

La coexistencia de estas cuatro modalidades descansa en un principio de autonomía que se consagra en el artículo 109 ya transcrito y que se explica en la exposición de motivos de la iniciativa:

La autonomía de que se trata consiste en que para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias y ajenas a las restantes; de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades por una sola conducta y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones. La naturaleza de la responsabilidad que se finque dependerá de las reglas que resultan violadas con su actuación y de los efectos que de las mismas deriven, pues bien puede suceder que un hecho no pueda ser constitutivo de delito por no ajustarse a la descripción de la norma, pero que sí resulte una infracción disciplinaria que además haya causado lesión al erario público, en cuyo caso el servidor podrá ser sancionado administrativamente con una multa o destitución, por ejemplo. Además estará obligado a reparar el daño patrimonial causado...”¹¹²

A. Investigación.

La etapa de investigación se puede iniciar en forma oficiosa o a través de la presentación de quejas o denuncias de los particulares, conforme a lo dispuesto en la fracción I del artículo 53 Bis de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, el cual es de la siguiente lectura:

*“...**Artículo 53 Bis.**- La Secretaría, los Ayuntamientos y los Órganos de Control que determinen las Leyes al conocer, investigar y sancionar el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 50 de esta Ley, iniciarán el trámite de la queja o denuncia bajo las disposiciones siguientes:*

I.- Las quejas o denuncias deberán presentarse por comparecencia directa o por escrito; en este último

¹¹² VELÁZQUEZ CRUZ, Ricardo, *Op. Cit.* p. 75-80

caso el promovente deberá ser citado para que ratifique su promoción, en caso de que no sea ratificado se archivará el expediente correspondiente; lo anterior sin perjuicio de que la autoridad competente pueda darle seguimiento de oficio al asunto respectivo;

II.- La Autoridad practicará todas las diligencias que estime necesarias a fin de contar con los elementos suficientes para la mejor substanciación del asunto que se investiga;

III.- Si la autoridad competente, después de valoradas las constancias y actuaciones, considera que no ha lugar a iniciar formal procedimiento de determinación de responsabilidades en contra del Servidor Público, archivará el expediente respectivo, lo que hará del conocimiento del promovente, para que en su caso, éste aporte mayores elementos de prueba que motiven el inicio del procedimiento respectivo;

IV.- Si se cuenta con elementos que hagan probable responsabilidad del Servidor Público, se iniciará el procedimiento que establece el artículo 68 de esta Ley, sin perjuicio de lo que establecen las fracciones anteriores...”

También se prevé como una obligación que los servidores públicos denuncien los hechos que sean causa de responsabilidad administrativa y que sea imputable a servidores públicos, en términos de lo dispuesto por el artículo 63 de Ley de Responsabilidades vigente, que conforme a su contenido señala lo siguiente:

“...Artículo 63.- Todo Servidor Público deberá denunciar por escrito o mediante comparecencia directa ante la Secretaría u Organo de Control que corresponda, los hechos que sean causa de Responsabilidad Administrativa, imputables a Servidores Públicos, en términos de la presente Ley.

En el Poder Ejecutivo, el Superior Jerárquico enviará a la Secretaría, copias de las denuncias cuando se trate de hechos que puedan constituir algún tipo de delito o cuando en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, dicha Secretaría deba conocer del caso o participar en las investigaciones...”

Ahora bien, de la interpretación de ambas disposiciones se desprende que las quejas o denuncias deben presentarse por comparecencia directa o por escrito, siendo que en este último caso, deberá ser ratificada la promoción como requisito para continuar con la investigación del asunto, sin perjuicio de que el órgano de control pueda

darle seguimiento de oficio, entiéndase por motivos de interés público, trascendencia de los hechos denunciados o daño patrimonial involucrado.

En esa inteligencia, entendemos que se le permite a la autoridad practicar las diligencias necesarias a fin de contar con elementos suficientes para la mejor substanciación del asunto que se investiga, cabe comentar que dichas diligencias deberán estar relacionadas directamente con acreditar o desvirtuar los hechos denunciados, sin perjuicio de que durante la investigación que se practique surjan nuevos elementos que revelen diversas responsabilidades de las que son origen de la apertura del asunto de marras.

Derivado de lo anterior como resultado de las investigaciones pueden generarse varios supuestos, es decir que los hechos denunciados se desvirtúen o que de la integración del expediente no se reúnan elementos que sustenten la probable responsabilidad del infractor o infractora, en cuyo caso sería procedente el archivo de la investigación, lo que se hará del conocimiento del quejoso o denunciante para que, aporte mayores elementos de prueba que motiven el inicio de procedimiento.

Caso contrario, en caso de contar con elementos que hagan probable la responsabilidad, se iniciará el procedimiento que establece el artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

B. Instrucción, inicio de procedimiento y la importancia de su notificación en términos legales.

Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la administración, se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario. Considerando los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los inculpados, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga o a nombrar defensor. El principio de

legalidad y el de seguridad jurídica exigen que las actuaciones de la Administración Pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a la administración contra posibles excesos en la motivación o en la tramitación, y de conocimiento previo y exacto de sus posibilidades de defensa. Esta fase se inicia con la citación del presunto responsable, con una anticipación no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente.¹¹³

Siguiendo ese orden de ideas, el artículo 68 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, del Estado de Puebla, prevé lo siguiente respecto del inicio de procedimiento:

“...Artículo 68.- La autoridad competente para imponer las sanciones administrativas, se sujetarán al siguiente procedimiento:

I.- Citará al probable responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo el desahogo de la misma, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en dicha audiencia lo que a sus intereses convenga, por sí o por medio de un defensor.

Entre la fecha de citación y la de audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días naturales...”

La garantía del debido proceso se encuentra satisfecha cuando la persona ha sido notificada de la existencia del procedimiento que se le sigue o se le ha seguido.¹¹⁴

Ahora bien, se entiende por *“NOTIFICAR. Comunicar la resolución de una autoridad, con las formalidades y a las personas que corresponda. Enterar; hacer saber extrajudicialmente una determinación o hecho. Realizar una notificación judicial o*

¹¹³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.* pp. 175 y 176

¹¹⁴ LÓPEZ OLVERA, Miguel Angel, *Op. Cit.* pp. 116

*notarial.*¹¹⁵ En esa tesitura en materia de responsabilidad de servidores públicos, la notificación es la comunicación de la audiencia a que se refiere el artículo 68 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, la cual se formaliza a través de un citatorio el cual debe contener los siguientes requisitos:

La citación a la audiencia.

- *La comunicación de que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.*
- *El lugar, día y hora en que se tendrá verificativo la audiencia.*
- *La autoridad ante la cual se desarrollará la audiencia.*
- *Los actos u omisiones que se le imputen al servidor público.*
- *El derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.*
- *La notificación a se practicará de manera personal al presunto responsable. Debe de tenerse cuidado que entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.*

El procedimiento disciplinario inicia con el citatorio al servidor público responsable, para que comparezca a la audiencia a que se refiere la fracción I de ese numeral y, entre los requisitos que este acto debe satisfacer, se exige el señalamiento de la responsabilidad o responsabilidades que se imputan, pero para cumplir con esto, es menester precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la conducta infractora se realizó, pues el procedimiento disciplinario, al ser sumario, implica que la audiencia se resuma todo el procedimiento, siendo así la oportunidad que tiene el servidor público para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga. Por supuesto que en dicho citatorio pondrá a disposición del sujeto a procedimiento la totalidad del expediente que se encuentre integrado, para estar en posibilidad de imponerse de todas y cada de las constancias que obran y las pruebas que acreditan su probable responsabilidad. Así, en el citado procedimiento, la garantía de audiencia sólo

¹¹⁵ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Nueva Edición actualizada, corregida y aumentada por CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo, Editorial Heliasta, S.R.L., pp. 215

queda plenamente cubierta con un citatorio correcto.

Es por ello que el citatorio al que nos hemos referido representa la garantía de audiencia a que se refiere el artículo 14 de la Constitución Política del país, y por ello el mismo debe hacerse con la oportunidad debida, para que el afectado tenga la posibilidad de participar, al menos, en las etapas básicas de todo procedimiento.

Así las cosas, la notificación constituye una actuación procedimental que requiere de ciertas formalidades y produce el conocimiento del servidor público de la acusación en su contra. Es el medio legal por medio del cual se da a conocer al servidor público una resolución o acuerdo de la autoridad competente para iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidad administrativa. Es importante mencionar que la notificación deberá llevarse a cabo estrictamente personal, y el espacio de tiempo de la fecha de la notificación a la audiencia no deberá ser mayor a quince días hábiles ni menor a cinco.¹¹⁶

Cabe acotar que la doctrina al hacer su estudio basado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vuelca sus interpretaciones a considerar que entre la notificación y la celebración de la audiencia debe mediar un plazo no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles. Sin embargo, la legislación local que rige el procedimiento que nos ocupa, prevé que dicho término debe computarse en días naturales, lo que a juicio de la ponente pudiera considerarse atentatorio al derecho humano de acceso a la justicia, en tanto que el concepto entre día natural y día hábil, es completamente opuesto según se demuestra enseguida:

“Día” según el Diccionario Jurídico Elemental significa: “DIA. Lapso que el Sol emplea en dar aparentemente una vuelta alrededor de la Tierra. Espacio de 24 horas desde una medianoche hasta la medianoche siguiente. En esta acepción se denomina día civil. Tiempo que dura la luz del sol sobre el horizonte; o sea, desde el amanecer

¹¹⁶ LÓPEZ OLVERA, Miguel Angel, *Op. Cit.* pp. 169

hasta el ocaso. En este sentido se habla de día natural. Para cada persona, el de su cumpleaños. (v. Edad.) Ocasión, momento u oportunidad. Figuradamente y en plural, días equivale a vida. CIERTO. Entiéndase por tal el que necesariamente ha de venir aunque se ignore cuando. CIVIL. El lapso que transcurre entre dos medias noches consecutivas. CRITICO. El decisivo en algún negocio jurídico; como el vencimiento de un plazo o prescripción, el de la sentencia, etc. HABIL. El útil para actuaciones judiciales. INHABIL. Aquel en el cual suspenden su labor los jueces o tribunales, por estar destinado al descanso o a determinadas conmemoraciones.¹¹⁷

Ahora bien, de las acepciones citadas se desprende que mientras que el día natural es el tiempo que da la luz sobre el horizonte (desde el amanecer y hasta el ocaso); el día hábil, es aquel útil para la práctica de actuaciones judiciales, bajo esa premisa se considera que un día hábil es siempre un día natural, pero un día natural no siempre será hábil, en tanto que en los días naturales se comprenden los sábados y domingos y días festivos, en donde por regla general no hay actuaciones de los órganos de control y no se encuentra abiertas las oficinas para permitir el acceso a las constancias del expediente.

Al respecto y si bien es cierto que el acceso de la justicia es un derecho limitado, pues no se encuentra mermado por la circunstancia de que las leyes ordinarias establezcan plazos para ejercerlo, tal y como lo sostiene la siguiente jurisprudencia de carácter obligatorio de la décima época, que se cita a continuación:

Tesis: XI.1o.A.T. J/1 (10a.)	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Décima Época	2004823	27 de 55
Tribunales Colegiados de Circuito	Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 1	Pag. 699	Jurisprudencia(Constitucional)	

ACCESO A LA JUSTICIA. ES UN DERECHO LIMITADO, POR LO QUE PARA SU EJERCICIO ES

¹¹⁷ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Op. Cit.* pp. 105

NECESARIO CUMPLIR CON LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA, ASÍ COMO DE OPORTUNIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO.

Todos los Jueces mexicanos deben partir de los principios de constitucionalidad y convencionalidad y, por consiguiente, en un primer momento, realizar la interpretación conforme a la Constitución y a los parámetros convencionales, de acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluso de oficio. En función de ello, y conforme al principio *pro personae* (previsto en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como Pacto de San José de Costa Rica), que implica, *inter alia*, efectuar la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, conforme a los artículos 17 constitucional; 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la citada convención, el derecho humano de acceso a la justicia no se encuentra mermado por la circunstancia de que las leyes ordinarias establezcan plazos para ejercerlo, porque tales disposiciones refieren que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un Juez o tribunal competente; sin embargo, ese derecho es limitado, pues para que pueda ser ejercido es necesario cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia para ese tipo de acciones, lo cual, además, brinda certeza jurídica. De igual forma, no debe entenderse en el sentido de que puede ejercerse en cualquier tiempo, porque ello se traduciría en que los tribunales estarían imposibilitados para concluir determinado asunto por estar a la espera de saber si el interesado estará conforme o no con la determinación que pretendiera impugnarse, con la consecuencia de que la parte contraria a sus intereses pudiera ver menoscabado el derecho que obtuvo con el dictado de la resolución que fuera favorable, por ello la ley fija plazos para ejercer este derecho a fin de dotar de firmeza jurídica a sus determinaciones y lograr que éstas puedan ser acatadas. De ahí que si el gobernado no cumple con uno de los requisitos formales de admisibilidad establecidos en la propia Ley de Amparo, y la demanda no se presenta dentro del plazo establecido, o los quejosos no impugnan oportunamente las determinaciones tomadas por la autoridad responsable, ello no se traduce en una violación a su derecho de acceso a la justicia, pues éste debe cumplir con el requisito de procedencia atinente a la temporalidad, por lo que resulta necesario que se haga dentro de los términos previstos para ello, ya que de no ser así, los actos de autoridad que se impugnen y respecto de los cuales no existió reclamo oportuno, se entienden consentidos con todos sus efectos jurídicos en aras de dotar de firmeza a dichas actuaciones y a fin de que los propios órganos de gobierno puedan desarrollarse plenamente en el ámbito de sus respectivas competencias, sin estar sujetos interminablemente a la promoción de juicios de amparo. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. Reclamación 15/2011. Adela Norberto Gabriel. 22 de marzo de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Juan García Orozco. Secretario: Edgar Díaz Cortés. Amparo en revisión (improcedencia) 189/2012. Isauro Juárez Canseco. 11 de octubre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Victorino Rojas Rivera. Secretario: Juan Ramón Barreto López. Amparo en revisión (improcedencia)

271/2012. Esther Cortés Alonso. 8 de febrero de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Juan García Orozco. Secretaria: Norma Navarro Orozco. Amparo en revisión (improcedencia) 76/2013. Dulce María Hernández Ascención. 25 de abril de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Juan García Orozco. Secretario: Edgar Díaz Cortés. Amparo directo 229/2013. 9 de mayo de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Victorino Rojas Rivera. Secretaria: Lucía Elena Higareda Flores.-----

Lo cierto es que conforme a lo dispuesto por el artículo 17 Constitucional y los artículos 8 numeral 1 y 25 numeral 1 de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, los cuales son de la siguiente tesitura, respectivamente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

“...Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría

pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil...

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

...Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales...

El acceso efectivo a la justicia luego entonces requiere del cumplimiento de ciertas formalidades y por ende no deben existir supuestos que impidan u obstaculicen el acceso a ella, y sin embargo ello no implica evadir el cumplimiento de los plazos establecidos como lo sostienen los siguientes criterios que se citan:

Tesis: 1a./J. 42/2007	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	172759	1 de 1
Primera Sala	Tomo XXV, Abril de 2007	Pag. 124	Jurisprudencia(Constitucional)	

GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. *La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute*

esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos. Amparo directo en revisión 1670/2003. Fianzas México Bital, S.A., Grupo Financiero Bital. 10 de marzo de 2004. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Bonilla López. Amparo directo en revisión 806/2004. Rosa López Zúñiga y otros. 11 de agosto de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz. Amparo directo en revisión 1158/2005. Nicolás Alberto Ferrer Casellas. 24 de agosto de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz. Amparo directo en revisión 1394/2005. Antonino Martínez Santamaría y otros. 19 de octubre de 2005. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Miriam Flores Aguilar. Amparo directo en revisión 631/2006. Almacenadora Regional del Golfo, S.A. de C.V. 4 de agosto de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes. Tesis de jurisprudencia 42/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de catorce de marzo de dos mil siete. -----

Tesis: 1a. LXXIV/2013 (10a.)	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Décima Época	2003018	2 de 7
Primera Sala	Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1	Pag. 882	Tesis Aislada(Constitucional)	

DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, como se señaló en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA

JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.”, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Los derechos antes mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales. Amparo en revisión 352/2012. 10 de octubre de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez. Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124.-----

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que un acceso efectivo a la justicia no se colmaría en caso de que el órgano de control no se encontrara en funciones en los días naturales que tienen que transcurrir entre la citación y la celebración de la audiencia (sábados, domingo, días festivos o inhábiles), y considerando que debe mediar un término no menor de cinco ni mayor de quince días naturales, a opinión de la ponente el órgano de control debe hacer una interpretación conforme a la constitución para cuidar que el plazo mínimo que transcurra entre ambas fechas, se respete cabalmente el derecho humano de acceso efectivo a la justicia, preservando que por lo menos existan de por medio cinco días en los que se encuentren abiertas sus oficinas y por ende exista la práctica de actuaciones, para considerar que existe una debida citación y con ello la oportunidad de que el encausado esté en posibilidad de tener acceso a las constancias que integran el expediente y por ende, tener un tiempo justo para preparar su defensa, pruebas y alegatos.

C. Audiencia de pruebas y alegatos.

La audiencia se deberá llevar a cabo en los días y horas señalados, con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige, aplicando supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla, en todo lo no previsto y en la valoración de pruebas de conformidad con lo establecido por el artículo 48 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

En este acto y fase procesal en que el presunto responsable tiene la oportunidad de defenderse al ejercer su garantía de audiencia. Es también en esta intervención en que el servidor público involucrado asistido por su defensor o de propio derecho presentará las pruebas con las que se considera substanciará su adecuada defensa para desvirtuar los elementos de la presunta responsabilidad que se le imputa. De igual manera en esta diligencia formulará los alegatos pertinentes ya sea por escrito y ratificados en la audiencia o de manera verbal, en la inteligencia de que sólo buscará desvirtuar los hechos y las causas del procedimiento.¹¹⁸

Si bien es cierto la ley no describe detalladamente en que consiste esta etapa procesal, lo cierto es que se trata de una diligencia formal, fundada y motivada, que consta por escrito en términos de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, que a la letra dice:

“..Artículo 71.- Las resoluciones y acuerdos que se dicten durante el procedimiento a que se refiere este capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo...”

Se hace constar por escrito la presencia de las partes, su identificación y la toma de sus generales previa protesta para que se conduzcan con verdad los intervinientes

¹¹⁸ Cfr. VEGA RUIZ, Juan Francisco, *El Daño Moral en el servidor público federal por juicio de responsabilidad*, Editorial Montealto, México 2008, pp. 129.

(defensor, testigos, peritos, representante de la Dependencia o Entidad)¹¹⁹, con excepción del encausado a quien únicamente se le exhortará para conducirse con verdad, en términos de las disposiciones penales que establecen el delito de declarar falsamente ante una autoridad en ejercicio de su funciones.¹²⁰

Enseguida, se cuestionará al encausado si es su deseo defenderse a través de defensor o por sí mismo, en cuyo primer supuesto, se procede a preguntar al defensor si acepta el cargo que le confiere el probable responsable y de ser así, se le toma la protesta de ley para que cumpla con su cometido con los derechos y obligaciones inherentes al mismo. Enseguida se dará cuenta del expediente y se le pondrá a la vista del probable responsable para que una vez más se imponga de su contenido y esté en posibilidad de intervenir en una etapa previa de manifestaciones, donde podrá exponer lo que considere prudente conforme a su derecho y en relación directa con la litis del procedimiento incoado en su contra.

En ese orden de ideas, cerrada esta previa etapa se continua con la apertura de la etapa de pruebas, en la que se hace saber al probable responsable su derecho de ofrecer medios probatorios en su defensa, de los contemplados en el capítulo séptimo del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla, véase artículos de 229 a 322. En este contexto, pueden ocurrir dos hipótesis, el primero consiste en que el encausado decida no ofrecer medio probatorio a su favor o en su caso, las pruebas que ofrezca sean susceptibles de desahogarse en el preciso momento de la diligencia por su propia y especial naturaleza, en cuyo caso la etapa se

¹¹⁹ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla: “Artículo 69.- De las diligencias que se practiquen levantará acta circunstanciada que suscribirán quienes intervengan en ellas” y “Artículo 70.- Los Titulares de las Dependencias y Entidades en el Poder Ejecutivo, así como los Presidentes Municipales o el Titular de la Unidad Administrativa correspondiente en los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán designar un representante ante la Secretaría u Órgano de Control correspondiente, para que esté presente en la audiencia a que se refiere el artículo 68 de esta Ley.”

¹²⁰ Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla: “...Artículo 254.- Serán sancionados con seis meses a cinco años de prisión y multa de cien a mil quinientos días de salario: I. Quien al declarar ante cualquier autoridad en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad en relación con los hechos que motivan la intervención de ésta ...”

desahogaría en su totalidad y se continuaría con la etapa de alegatos.

El segundo supuesto consiste en que las pruebas ofrecidas no sean susceptibles de desahogarse en la misma diligencia, por ser necesaria su preparación y perfeccionamiento, para lo cual se acordará lo conducente conforme a derecho y se suspenderá la audiencia, señalando nuevo día y hora para su continuación. Así las cosas, se realizarán las diligencias necesarias tendentes a desahogar el cúmulo probatorio y esta etapa quedaría culminada una vez que no existan pruebas pendientes por desahogar.

Finalmente y una vez que la etapa anterior ha sido desahogada, se da paso a la apertura de alegatos, en la que se hace saber al encausado el derecho que le asiste para alegar en su defensa lo que a su derecho e interés convenga. Que a juicio de la ponente no es otra cosa, más que las conclusiones de lo probado por el probable responsable durante la secuela del procedimiento y que a su juicio desvirtúen los elementos de prueba en su contra o la responsabilidad que se le imputó.

A continuación de forma enunciativa, más no limitativa, se ejemplifica una diligencia sencilla de desahogo de una audiencia prevista por el artículo 68 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, únicamente con el afán de observar el comportamiento de esta etapa procesal en la que el encausado decide no aportar pruebas, ni alegar en su defensa:

*“...En la Heroica Puebla de Zaragoza siendo las doce horas con cero minutos del día catorce de diciembre del año dos mil quince, ante el ***** quien actúa con fundamento en lo dispuesto por los artículos *****, y con dos testigos de asistencia legal que son servidores públicos adscritos a esta ***** , en atención al acuerdo de Inicio de Procedimiento de Determinación de Responsabilidad Administrativa de fecha dos de diciembre de dos mil quince, se procede a celebrar en esta fecha y hora la Audiencia de Ley a la que hace alusión el artículo 68 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, la cual le fue debidamente notificada al sujeto a procedimiento el C. ***** , tal y como consta en la Cédula de Notificación del oficio número ***** de los de la ***** con fecha cuatro de*

diciembre de dos mil quince, misma que corre agregada en autos del expediente de responsabilidad administrativa número al rubro indicado. -----

Por lo que, en este mismo acto se procede a hacer constar la comparecencia personal ante este Órgano de Control Administrativo del C. *****; en su calidad de sujeto a procedimiento dentro del expediente de responsabilidad administrativa número *****/2015, de los radicados en la *****; quien se identifica con credencial para votar expedida por el entonces Instituto Federal Electoral con número de folio *****; misma en la que aparece su firma y su fotografía, cuyos rasgos fisonómicos concuerdan fielmente con el compareciente, quedando en poder de esta ***** copia simple de la misma para constancia, agregándose a la presente acta. -----

En la misma diligencia, SE HACE CONSTAR LA COMPARECENCIA DE LA C. ABOGADA *****; quien se identifica con gafete expedido a su favor por *****; mismo que la acredita como servidora pública **** con número de control *****; la cual consta de una fotografía a color, misma que coincide con los rasgos físicos de la compareciente, de la cual se manda agregar copia simple a los presentes autos, Y A QUIEN SE LE TOMA LA PROTESTA DE LEY EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 254 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO, PARA CONDUCIRSE CON VERDAD EN LA PRESENTE AUDIENCIA, de lo que manifiesta quedar enterado y la C. ABOGADA *****; por sus generales respondió llamarse como ha quedado escrito, de treinta y nueve ***** años de edad, ser originaria de ***** y vecina de esta Ciudad, con domicilio para ver y oír notificaciones el ubicado en ***** de esta Ciudad, con número de teléfono ***** extensión ****; grado máximo de estudios licenciatura, estado civil soltera, ocupación actual servidor público municipal, quien en este acto manifiesta que en relación al oficio de designación que le fue requerido mediante el diverso documento ***** de fecha tres de diciembre de dos mil quince, signado por el ***** en el cual solicita se designe Representante por parte de la Secretaría de ***** de conformidad con el artículo 70 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla y como Representante de la ***** en uso de la voz refiere: Que comparezco con tal carácter tal y como lo acredito con el oficio número ***** para los efectos legales conducentes. -----

C. *****

EN SU CARÁCTER DE REPRESENTANTE DE LA

Enseguida, esta autoridad administrativa hace saber a el compareciente el contenido del artículo 254 fracción I del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, aplicado en todo lo no previsto al diverso 48 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, precepto que establece: "...Artículo 254.- Serán sancionados con seis meses a cinco años de prisión y multa de cien a mil

quinientos días de salario: I. Quien al declarar ante cualquier autoridad en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad en relación con los hechos que motivan la intervención de ésta; ...”; bien enterado de lo anterior el C. ***** , por sus generales manifestó: llamarse como ha quedado escrito, ser originario y vecino de la Ciudad de Puebla, de veintinueve años de edad, estado civil casado, con domicilio para recibir notificaciones dentro del presente procedimiento el ubicado en ***** , así mismo autoriza el número telefónico ***** para recibir cualquier tipo de notificación; quien a la época de los hechos materia del presente procedimiento se desempeñaba como ***** adscrito *****; con grado de escolaridad preparatoria, que tiene dos dependientes económicos y que por los servicios que presta a ***** , recibe una remuneración mensual aproximada de \$***** que no ha estado sujeto a procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa; y quien en este momento aporta su Registro Federal de Contribuyentes ***** .-----

C. *****

SUJETO A PROCEDIMIENTO

En virtud de lo anterior, y en atención al derecho previsto por el artículo 68 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, que establece su derecho de hacerse acompañar de Abogado Defensor o persona de su confianza, se le concede el uso de la voz al C. ***** , quien manifestó: “Que me defenderé por mí mismo, es todo lo que tengo que manifestar”.-----

C. *****

SUJETO A PROCEDIMIENTO

Acto seguido, esta autoridad da cuenta de las actuaciones que conforman el expediente administrativo en el que se actúa y se le pone a la vista el identificado ****, constante de 96 fojas útiles, en su único tomo, entre las cuales obra, la queja presenta por el C. ***** , Director de ***** de la que se desprenden actos irregulares atribuibles al C. ***** , y previa lectura del acuerdo de inicio de procedimiento de fecha dos de diciembre de dos mil quince y cédula de notificación número ***** , de cuyo contenido se desprenden los hechos que se le imputan al C. ***** , se encuentre en aptitud de imponerse de todas y cada una de las constancias y actuaciones que obran en el mismo. -----

Consecuentemente, se le concede el uso de la voz y sin coacción alguna al C. ***** , para que manifieste lo que a su derecho e interés convenga respecto a la presunta responsabilidad administrativa que se le imputa, el cual manifestó: “ Que por esa fecha estaba juntado con lo que era mi pareja, ella trabajaba para una doctora de la clínica **** y me separe de ella en lo que fue febrero y marzo, de ahí por esas fechas no recuerdo si falte pero de hecho ella fue la que me

consiguió la incapacidad, ex pareja de quien actualmente me encuentro separado de ella y una vez notificado la fui a buscar para que preguntarle por la incapacidad pero no logre localizarla y su número no me responde esta fuera de servicio es todo lo que tengo que tengo que manifestar”.-----

C. *****

SUJETO A PROCEDIMIENTO

Acto continuo y no habiendo más manifestaciones que realizar, y en atención al derecho previsto por el artículo 68 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, se abre el periodo de pruebas. Haciéndole saber su derecho de ofrecer pruebas en su defensa y en uso de la voz y sin coacción el C. ***** , manifestó “Que no ofrezco ninguna prueba que es todo lo que tengo que manifestar”.-----

C. *****

SUJETO A PROCEDIMIENTO

Considerando que no existen pruebas pendientes que preparar o perfeccionar, y en atención al derecho previsto por el artículo 68 fracción I de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, se abre el periodo de alegatos, haciéndole saber el derecho que tiene para alegar lo que a su derecho e interés convenga, quien en uso de la voz y sin coacción alguna el encausado ***** , manifiesta: “Que ... es todo lo que tengo que manifestar”.-----

-

C. *****

SUJETO A PROCEDIMIENTO

En virtud de lo anterior, el Subcontralor actuante procede a dictar el siguiente: -----

-----**A C U E R D O**-----

PRIMERO.- Se hace constar la comparecencia del C. ***** , en su calidad de sujeto a procedimiento dentro de la presente secuela procesal, en virtud de que mediante oficio ***** , de los de la ***** , fue debidamente notificado para que en este día y hora tuviera verificativo la Audiencia de Ley a la que hace alusión el artículo 68 fracción I de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de Puebla.-----

SEGUNDO.- Se hace constar la comparecencia de la C. ABOGADA ***** como representante por parte de la ***** , y por lo que hace a su petición dígamele que ha lugar a acordar de conformidad para que exhiba su oficio de comisión de manera inmediata.-----

TERCERO.- En cuanto a las manifestaciones realizadas por el C. ***** , se tienen por

recibidas en los términos que fueron ofrecidas, a fin de que surta los efectos legales a que haya lugar y serán valoradas en el momento de dictar resolución. Finalmente téngase al compareciente no ofreciendo pruebas en su defensa y alegando lo que a su derecho e interés conviene.-----

CUARTO.- Toda vez que no existen pruebas pendientes que admitir ni desahogar, y siendo que la audiencia de ley se ha desahogado en todas y cada una de sus etapas, se declara cerrada la audiencia prevista en la fracción I del artículo 68 de la Ley en la Materia; es por ello que, en estricto cumplimiento a la fracción II del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, se ordena turnar a la vista del *****, el formal procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa número *****, para que sea dictada la resolución administrativa que en derecho corresponda.-----

QUINTO.- Notifíquese en este momento los puntos de acuerdo TERCERO Y CUARTO que anteceden al C. ***** , para los efectos legales a que haya lugar. -----
No habiendo más manifestaciones que hacer constar se da por terminada la presente diligencia siendo las trece horas del mismo día de su inicio. CONSTE.-----

AUTORIDAD

TESTIGOS

TESTIGOS

RAZÓN.- En la misma fecha, el personal actuante adscrito a este Órgano de Control, HACE CONSTAR que se dio cumplimiento al punto de acuerdo QUINTO, dictado dentro de los autos del expediente número *****, de los del ***** . C O N S T E-----

C. *****

SUJETO A PROCEDIMIENTO

----- FIN DE LA NOTIFICACIÓN -----”

D. Resolución.

Una vez concluido el periodo de admisión, desahogo de pruebas y alegatos, el Órgano Interno de Control o la Contraloría interna contará con todos los elementos que le permitirá de manera fundada, encuadrar la conducta irregular en una responsabilidad administrativa violatoria de las obligaciones de los servidores públicos, por lo que

procederá a dictar la correspondiente resolución administrativa, la cual deberá contener los mismos elementos de una sentencia judicial y estar debidamente motivada y fundada.¹²¹

Integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión. La resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia).¹²²

Esta obligación la observamos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, conforme a lo siguiente:

“...Artículo 68.- La autoridad competente para imponer las sanciones administrativas, se sujetarán al siguiente procedimiento:

II.- Desahogada la audiencia señalada en la Fracción anterior, la Autoridad resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes si existe o no responsabilidad, imponiendo, en su caso, al infractor, las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al servidor público y, en su caso, al Superior Jerárquico dentro de los treinta días hábiles siguientes...”

No obstante la idea de gran eficiencia administrativa, pero con desconocimiento de los procedimientos y del volumen de asuntos, es posible que resulten utópicos estos términos ya que la gran mayoría de veces son casi imposibles cumplirlos. De cualquier forma, estos plazos no son preclusivos para la actuación de la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento.¹²³

He aquí el acto procesal que dirime la cuestión debatida, a través de la cual el Órgano de Control con base a las constancias que integran el expediente, el cúmulo probatorio y las pruebas aportadas por el servidor público, determina la existencia de la

¹²¹ Cfr. VEGA RUIZ, Juan Francisco, *Op. Cit.* pp. 130

¹²² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.* pp. 184

¹²³ *Ibidem* pp. 185

responsabilidad administrativa que se le imputó, a través de una previa valoración de los medios de convicción con base a la experiencia y la lógica y con fundamento en la legislación adjetiva supletoria. Así las cosas, y como resultado de la individualización de la sanción aplicable bajo los elementos que exige la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla,¹²⁴ elige la sanción administrativa que sea proporcional con la conducta (acto u omisión) por la cual se le responsabiliza.

V. Sanciones administrativas

Considerando como base la obra Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso de Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, encontramos como base el concepto de García Máñez, que la sanción es “... *la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal*”; podemos afirmar que el fin perseguido con la imposición de sanción es:

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

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

¹²⁴ Artículo 59.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos: I.- La responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella; II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; V.- La antigüedad en el servicio; VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento.

c) *Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable o, siéndolo, es necesario restablecer el orden jurídico, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como es la destitución, la revocación de actos que otorgan derechos, la inhabilitación, el decomiso o la privación de la libertad.*

La doctrina clasifica las sanciones con diverso criterios, como puede ser: el de la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue las sanciones judiciales y las administrativas, el de la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos, y el de la naturaleza de obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, etcétera.

Al respecto, Ortiz Reyes señala que la participación del individuo en el ejercicio de la función pública lo coloca en una situación especial frente al Estado. “La sustancia propia de esta relación de sujeción de los servidores públicos, al lado de la que resulte o sea inherente a la constituida en cada caso particular, ya sea por nombramiento o por contrato, se configura como una manifestación de la supremacía organizada especial del Estado, en orden al cumplimiento de las funciones y servicios que otorga el ordenamiento jurídico.”

Por tanto, cuando el individuo participa en el ejercicio del poder público, ya sea como funcionario o empleado, queda sujeto a un régimen especial de obligaciones, a tal grado que cuando las incumple, se hace acreedor a sanciones disciplinarias, que son de naturaleza administrativa por ser reguladas por leyes administrativas, impuestas por autoridades administrativas y mediante procedimientos administrativos.

En particular, este tipo de sanciones están reguladas en la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos a nivel federal, y en las leyes de responsabilidades estatales a nivel local. Además, tienen su base constitucional en los artículos 109, fracción III, y 113 de la Carta Fundamental, y se imponen a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos u omisiones.

Las sanciones disciplinarias también tienen características propias, que se manifiestan en razón de sus particulares elementos, contenidos y fines.

Así, en primer término, tenemos que estas sanciones sólo se aplican a las personas que poseen investidura de servidor público, que hayan violado las normas jurídicas que regulan el ejercicio de la función pública, para preservar la vigencia de los valores fundamentales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; son internas al ámbito de la Administración, en cuanto únicamente se imponen a sus servidores públicos.

De lo expuesto se desprende que en nuestro derecho positivo encontramos que en los ordenamientos legales antes citados, prevén diferentes tipos de sanciones administrativas, sin que de su articulado pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que debe entenderse que en este aspecto las autoridades administrativas cuentan con una facultad discrecional para imponer las sanciones administrativas; esto es, de acuerdo con las características de la infracción, pueden imponer cualquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundado y motivando debidamente su determinación...¹²⁵

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, prevé en su artículo 58, los tipos de sanciones administrativas por responsabilidad

¹²⁵ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *et. al.* pp. 202-205

administrativa, entre estas, la amonestación privada o pública; suspensión hasta por seis meses; destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica; inhabilitación temporal hasta por doce años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, según se lee a continuación:

“...Artículo 58.- Las sanciones por responsabilidad administrativa consistirán en:

I.- (DEROGADA, P.O. 27 DE DICIEMBRE DE 1994)

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión hasta por seis meses;

IV.- Destitución del empleo, cargo o comisión;

V.- Sanción económica;

VI.- Inhabilitación temporal hasta por doce años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños o perjuicios, ésta será de uno a cinco años si el monto de aquellos no excede del equivalente a cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Estado, y de cinco a doce años si excede de dicho límite ...”

A. Amonestación privada o pública.

La amonestación ha sido considerada como correcciones disciplinarias en materia procesal o procedimental, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina, que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo de proceso o procedimiento respectivo. La amonestación también es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. Esta sanción tiene su origen en el Derecho Canónico, que la identifica como un remedio penal de índole preventiva a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió. Del contenido de esta disposición se deriva que el propósito de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga la advertencia de que ante el supuesto de volver a realizarla se le considerará como reincidente. En el acto de la amonestación, en su origen se trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que,

aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada una sanción. Las amonestaciones son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el registro de sanciones y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito. La amonestación que se imponga con carácter público, en la propia resolución deberá indicar que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia circulación. Sin embargo, como no existe disposición expresa al respecto, quedará al arbitrio de la autoridad sancionadora señalar cuál será el medio de publicación que al respecto se utilizará.¹²⁶

B. Suspensión hasta por seis meses.

La suspensión del empleo, cargo o comisión, en nuestro sistema jurídico se encuentra contemplada como una sanción de carácter disciplinario.¹²⁷

Esta sanción consiste en separar al servidor público del cargo que desempeña, misma que puede comprender un término máximo de seis meses sin goce de sueldo, por lo que una vez transcurrido el tiempo de sanción y una vez ejecutada la suspensión, el servidor público se reincorporará a sus funciones en las mismas condiciones en que venía prestando el servicio, criterio obligatorio que adopta la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia administrativa y que se cita por las consideraciones que contiene:

Tesis: 2a./J. 34/2004	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	181659	22 de 31
Segunda Sala	Tomo XIX, Abril de 2004	Pag. 444	Jurisprudencia (Administrativa)	

¹²⁶ Cfr. *Ibidem* pp.206-209

¹²⁷ *Ibidem* pp. 214

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS, NO ASÍ EN RELACIÓN CON EL CESE, PUES EN ESTE ÚLTIMO CASO SE AFECTA EL INTERÉS PÚBLICO. La sanción que se impone al aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en la suspensión temporal en el cargo, no tiene por objeto salvaguardar el servicio de manera directa, de ahí que sea patente que el interés público no se ve afectado al otorgarse la suspensión provisional del acto, pues de cualquier manera, una vez ejecutada la sanción, aquél se reincorporará a sus funciones en las mismas condiciones en que venía prestando el servicio, aunado a que en esta hipótesis, de no otorgarse la medida cautelar y permitir que la suspensión temporal se ejecute, se causarían al servidor público daños y perjuicios de difícil reparación, pues su imagen se vería desacreditada, aspecto que no se repararía, ni aun obteniendo sentencia favorable en el juicio de amparo. Contradicción de tesis 115/2003-SS. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, Décimo Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito y Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, todos en Materia Administrativa. 17 de marzo de 2004. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco. Tesis de jurisprudencia 34/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de marzo de dos mil cuatro. -----

C. Destitución del empleo, cargo o comisión.

Este tipo de sanción es también de carácter disciplinario, y ante ella cabe observar que, de las seis sanciones de dicha naturaleza, la destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que, cuando la impone la autoridad administrativa, se lesionan los derechos de los trabajadores, y que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo, es la autoridad laboral. Se argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, olvidando que la responsabilidad administrativa también se

encuentra regulada a nivel constitucional, en los términos de los artículos 109, fracción III y 113, en el Capítulo IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel. Por tanto, la imposición de las sanciones disciplinarias constituye un acto de autoridad en todo el sentido de la palabra, como la expresión de un poder que ejerce en razón de la condición particular del servidor público, el cual se explica por la posición del ciudadano que participa en el ejercicio del poder público, que lo hace diferente a los demás ciudadanos. Como actos de autoridad, las sanciones administrativas disciplinarias, quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de éstos. Para Dromi *“La decisión de la Administración imponiendo una sanción, constituye un acto administrativo típico, y por consiguiente, tiene la eficacia jurídica propia de tales actos. No constituye un acto jurisdiccional, ni produce cosa juzgada”* y según Manuel María Díez *“Las sanciones administrativas son pronunciadas por la administración sin intervención del juez. Por lo que respecta a la naturaleza de las mismas, es evidente que debe ser considerada como acto administrativo y en consecuencia susceptible de ocurrirse contra él en sede judicial.”* Por tanto, la resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo, participa de las características de presunción de validez o legalidad y de ejecutividad. La validez, como presunción iuris tantum, permite que el acto produzca sus efectos, mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la ley. Por su parte, la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia, sin necesidad que una autoridad diferente lo califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.¹²⁸

Es una sanción administrativa que se aplica cuando ya existe una resolución mediante la cual se ordena la separación definitiva de sus funciones, dejando con ella sin efecto el nombramiento del servidor público.¹²⁹

¹²⁸ *Ibidem* pp. 217-217

¹²⁹ *Cfr.* VEGA RUIZ, Juan Francisco, *Op. Cit.* pp. 134

D. Sanción económica.

“...Constituye una sanción pecuniaria, lo cual implica que el sancionado se convierte en deudor con relación a su importe. Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 constitucionales, debe satisfacer los siguientes requisitos:

I. Que su imposición esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso;

II. Que la misma se encuentre debidamente motivada, señalando con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa;

III. Que para evitar que la multa sea excesiva, se tome en cuenta la gravedad de la infracción, esto es, el acto u omisión que haya motivado su imposición, así como la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado;

IV. Que tratándose de multas en las que la sanción pueda variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos.

Las sanciones económicas, las cuales no son otra cosa que multas, pero que esta materia revisten características propias ya que de acuerdo con lo previsto en el artículo 113 constitucional, estas sanciones “deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios o de los daños

y perjuicios causados”.

*En consecuencia, conforme al mandato constitucional de referencia, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica...*¹³⁰

Consiste en la obligación que se impone al sancionado de pagar una cantidad líquida equivalente a determinado número de salarios mínimos calculada en dos tantos como correctivo por la comisión de conductas que traigan aparejados posibles daños y perjuicios al interés público, o por la obtención ilegal de algún lucro indebido.¹³¹

Luego entonces es viable sostener que dicha sanción adquiere el carácter de un crédito fiscal,¹³² el cual es susceptible de hacerse efectivo a través del procedimiento económico coactivo por la autoridad competente para obtener su cumplimiento.

E. Inhabilitación temporal hasta por doce años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Como última sanción disciplinaria, tenemos a la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones dentro del servicio público, la cual, de acuerdo con lo previsto en el artículo 58 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, puede imponerse hasta por doce años. Sin perjuicio de lo anterior, si se aplica como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños o perjuicios, el término será de uno a cinco años si el

¹³⁰ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *et. al.* pp. 209-212

¹³¹ Cfr. VEGA RUIZ, Juan Francisco, *Op. Cit.* pp. 134

¹³² Artículo 77.- *Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales del Erario Estatal, o Municipal en su caso, se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.*

monto de aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Estado, o de cinco a doce años, si excede de dicho límite.

Esta sanción administrativa consiste en la prohibición temporal al servidor público para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión tanto en los tres niveles de gobierno como en los tres poderes del Estado.¹³³

Bajo este contexto, podemos sostener que la inhabilitación es la sanción más grave que puede imponerse a un servidor público, en tanto que restringe su libertad de ocupar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública y que además será del conocimiento a los demás niveles de gobierno,¹³⁴ para que a través de un registro coordinado no incurran en responsabilidad al contratar a personas que se encuentren inhabilitadas¹³⁵ a través de una resolución firme.

VI. Suspensión provisional como medida cautelar.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, establece en su artículo 68 fracción IV, el supuesto para suspender provisionalmente al servidor público, previo o posteriormente al citatorio a la audiencia de ley, si así conviene a la continuación de las investigaciones, disposición que enseguida se transcribe:

¹³³ Cfr. VEGA RUIZ, Juan Francisco, *Op. Cit.* pp. 135

¹³⁴ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla. “Artículo 72.- La Secretaría deberá llevar un registro actualizado de los servidores públicos que hayan sido inhabilitados y expedirá las constancias respectivas que acrediten la no existencia de inhabilitación. El Congreso del Estado, El Tribunal Superior de Justicia, los Ayuntamientos y los Órganos que determinen las Leyes, comunicarán a la propia Secretaría, de aquellos servidores públicos que hayan sido inhabilitados para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público en términos de esta Ley.”

¹³⁵ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla. “Artículo 50.- Los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que han de observarse en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que corresponda a su empleo, cargo o comisión, tendrán las siguientes:...XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la Autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;...”

“...Artículo 68.- La autoridad competente para imponer las sanciones administrativas, se sujetarán al siguiente procedimiento:

...

IV.- En cualquier momento, previo o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la autoridad competente podrá determinar la suspensión provisional del probable responsable de su empleo, cargo o comisión, si a juicio de la misma, así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión provisional no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute.

La suspensión provisional a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio; ésta cesará cuando así lo resuelva la autoridad correspondiente, con independencia a la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la probable responsabilidad de los servidores públicos.

Si el Servidor Público suspendido provisionalmente, no resultare responsable de la falta o faltas que se le imputen, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió percibir durante el tiempo en que estuvo suspendido, y...”

La suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea inconveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero sí de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta. De acuerdo con lo anterior, la suspensión provisional sólo es una medida para facilitar las actuaciones en el procedimiento respectivo. Manuel María Díez denomina a esta medida “*suspensión preventiva*” manifestando que “*...en caso de una falta grave el funcionario puede ser suspendido hasta en tanto se diligencie el procedimiento administrativo y se le aplique la sanción correspondiente. La suspensión, entonces, no es una sanción disciplinaria sino simplemente una medida administrativa destinada a evitar las consecuentes molestias del mantenimiento en funciones de un funcionario sobre el cual pesa una sospecha*” Para Quintana Matos “*...la suspensión no se configura verdaderamente como una sanción sino que constituye más bien un medio de actuar, un instrumento de la*

administración cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario para llevar a cabo una investigación administrativa o judicial”¹³⁶

La Contraloría previa o posteriormente al envío del citatorio de notificación puede determinar la aplicación de la única medida cautelar que se encuentra contemplada en la ley, que es la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión. La imposición de la medida cautelar se encuentra al completo juicio de la autoridad que sustancia el procedimiento. La suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute al servidor, lo cual deberá constar expresamente al momento de la aplicación. La medida cautelar suspende los efectos del nombramiento desde el momento en que sea notificada al interesado. La autoridad que sustancia el procedimiento no debe especificar la duración de la suspensión, pero podrá cesarla cuando lo considere adecuado. En todos los casos la suspensión terminará al momento de dictarse la resolución correspondiente.¹³⁷

A. Naturaleza, concepto, finalidad, características y presupuestos de la medida cautelar

Todo proceso demanda un tiempo considerable para su decisión, y es probable que durante su sustanciación se produzcan hechos que tornen imposible el cumplimiento por lo resuelto por la sentencia definitiva. Entonces las medidas cautelares tienen por finalidad asegurar el resultado de la sentencia que debe recaer en un proceso determinado, para que la justicia no sea burlada, haciendo imposible su cumplimiento. No hay un proceso cautelar específico en el sentido de que la autonomía de la medida sólo se refleja en la circunstancia de que ella puede ser requerida separadamente del proceso donde actuará el derecho.¹³⁸

¹³⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.* pp. 214

¹³⁷ LÓPEZ OLVERA, Miguel Angel, *Op. Cit.* pp. 194 y 195

¹³⁸ MARTÍNEZ BOTOS, Raúl, *Medidas cautelares*, Cuarta Edición reestructurada y ampliada por DE SANTO, Víctor, Editorial Universidad, Buenos Aires 1999, pp. 27 y 29

Así que, iniciando con su análisis conceptual, nos encontramos en un terreno dentro del cual no puede perderse de vista sus diversas denominaciones, por ejemplo: *Carnelutti les llamó proveimientos cautelares; Chiovenda, medidas de conservación o cautelares; Podetti, providencias de naturaleza cautelar; De la Plaza, medidas provisionales de cautela; Pallares, medidas preventivas o de seguridad; Calamandrei, providencias cautelares o precautorias*; lo que evidentemente exige pormenorizarlo en cuanto a que si existe o no precisión en uso indistinto de las expresiones que se refieren a ellas. Este mismo particular no es exclusivo de la doctrina, pues de la misma manera la legislación habla también de “medidas precautorias”. La palabra cautelar proviene de *cautela*: Prevenir, precaver, precaverse, recelarse; es un adjetivo que en la ciencia del derecho significa preventivo, precautorio, aplicable a una mediada o de una regla: destinada a prevenir la consecución de determinado fin o precaver lo que pueda dificultarlo. A su vez, precautorio (ria), es un adjetivo cuyo significado es *que precave o sirve de precaución*.¹³⁹

Piero Calamandrei las define como la anticipación provisoria de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que se podría derivar del resultado de la misma; de lo que advertimos que las medidas son eminentemente provisionales de una afectación que procesalmente se puede actualizar en caso de no ser tomadas en cuenta; lo que refleja que se trata de actos de índole asegurativa de la eficacia en la decisión judicial. Las medidas en comento, dejan perfectamente claro el ejercicio coactivo Estatal, pues se trata de medidas cautelares de índole coercitiva, porque son restricciones a derechos personales o patrimoniales.¹⁴⁰

Las medidas cautelares están concebidas como un instrumento jurídico que tiene por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante o concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra manera

¹³⁹ Cfr. EMBRIS VASQUEZ, José Luis, *Medidas cautelares su transición al sistema acusatorio adversarial y oral en México*, Editorial Porrúa, México 2011, pp. 62 y 65.

¹⁴⁰ *Ibidem* pp.66

quedarían desprotegidas ante la incierta actividad o conducta del activo del delito.¹⁴¹

Las medidas cautelares, también denominadas por algunas leyes de procedimiento administrativo como medidas de seguridad o medidas provisionales, son dictadas por el órgano administrativo competente en los procedimientos administrativos sancionadores, para asegurar el buen fin del procedimiento o para evitar el mantenimiento de los efectos de una infracción. Entre la comisión de una infracción administrativa y la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador incoado con el efecto de sancionarla puede transcurrir un importante periodo de tiempo, durante el cual pueden prolongarse los efectos de la actuación infractora o producirse otras actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico. Tales efectos pueden originar perjuicios para el interés general o en los bienes, derechos o intereses de ciudadanos concretos. Ferran Pons Cánovas las define como Aquella decisión administrativa de carácter provisional, excepcional e instrumental, que se adopta en el seno de un procedimiento sancionador, o con carácter previo al mismo, con las debidas garantías y limitaciones, ya sea para poner fin a los efectos perjudiciales de la conducta infractora, ya sea para proteger el interés general perturbado por la infracción, ya sea, en fin, para asegurar –en sentido amplio- la eficacia de la resolución que pueda recaer. Así, las medidas cautelares ordenadas en este tipo de procedimientos son significativas, ya que el dictado de la resolución administrativa definitiva puede tardar un lapso de tiempo considerable y las infracciones de las personas a las normas jurídicas pueden producir importantes daños al interés general o al patrimonio del Estado.¹⁴²

Para entender de manera mas clara las características y presupuestos de las medidas cautelares, abordaremos la obra de Miguel Alejandro López Olvera, denominada *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, que desde el punto de vista de la ponente abarca de manera precisa los supuestos en que opera la única medida cautelar prevista en el procedimiento administrativo de

¹⁴¹ *Ibidem* pp.68

¹⁴² LÓPEZ OLVERA, Miguel Angel, *Op. Cit.* pp. pp. 227 y 228

determinación de responsabilidades de los servidores públicos en el Estado de Puebla, regulada en la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

En los siguientes párrafos se plasman las características y presupuestos que identifican a las medidas cautelares, conforme lo destaca Miguel Ángel López Olvera, en su obra *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, resaltando como sus tipologías la instrumentalidad, provisionalidad, urgencia, variabilidad, homogeneidad y proporcionalidad. De igual manera, es importante conocer sus presupuestos, en los que destacan el órgano competente, la fundamentación y la motivación (verosimilitud del derecho, peligro en la demora, el interés social y el orden público).

A) Características.

1. Instrumentalidad.

Esta particularidad de este tipo de medidas cautelares se refiere a que la decisión adoptada servirá de instrumento de la resolución definitiva, teniendo por finalidad permitir la ejecución de esta última. En ese sentido, las medidas cautelares dependerán siempre del procedimiento administrativo principal, están subordinadas a la resolución administrativa definitiva.

Es decir, que las medidas cautelares son únicamente concebibles en virtud del inicio de procedimiento, en este caso, sancionador administrativo.

Así, las medidas cautelares son instrumentales o subsidiarias, puesto que nacen en previsión y a la espera de una resolución administrativa final y definitiva.

No tienen un fin en sí mismas, sino que constituyen un accesorio del

procedimiento sancionador administrativo que reviste el carácter de principal, del cual dependen y a la vez aseguran el cumplimiento de la resolución definitiva que se va a dictar. “Ya veremos que si bien podrán adoptarse las mismas medidas aplicadas antes de la resolución, éstas se extinguen con la misma, por lo que habrán de adoptarse expresamente con el acuerdo de resolución.

2. Provisionalidad.

La provisionalidad hace referencia al carácter no definido de las medidas cautelares, pues estas desaparecerán, y perderán toda su eficacia cuando falten los presupuestos que originaron su adopción, y en todo caso cuando finalice el procedimiento sancionador administrativo principal. Si lo que se trata de proteger y tutelar mediante la adopción de tales medidas es la efectividad de una ulterior resolución administrativa, lógico es que las medidas tengan una vigencia limitada en el tiempo, concretamente aquella en la que la resolución tarde en obtenerse.

La medida cautelar se extinguirá con la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador administrativo.

Por último, no hay que olvidar que habrá ocasiones en las cuales los efectos de las medidas cautelares se conviertan en definitivos, por la sencilla razón de que den lugar a situaciones irreversibles.

3. Urgencia.

Lo característico de las medidas cautelares en que han de adoptarse con urgencia, es decir, inmediatamente, especialmente en los procedimientos sancionadores administrativos, donde algunas personas han omitido el cumplimiento de las normas de orden público o por las actividades inherentes a sus cargos puedan producir daños y/o perjuicios irremediabiles al Estado.

Las sanciones que dan lugar a una medida cautelar siempre llevan inherente un cierto riesgo de sufrir un menoscabo en el patrimonio, en los derechos, etcétera, en quien las ordena, a lo que, obviamente, justifica la medida cautelar.

Las medidas cautelares se ordenan siempre por razones de urgencia inaplazable.

4. Variabilidad.

La medida cautelar está sujeta aun de que se dicte la resolución principal, a modificaciones que corresponden a una posterior variación de las circunstancias concretas, todas las veces que el órgano administrativo, a través de una nueva medida cautelar, considere que la medida cautelar ordena inicialmente ya no sea adecuada a la nueva situación creada durante ese tiempo.

Mientras no se dicte la resolución definitiva en el procedimiento principal, la medida cautelar puede ser revocada, modificada o confirmada.

La medida cautelar puede ser reformada si se producen modificaciones en el estado de los hechos respecto de los cuales la medida cautelar fue adoptada.

5. Homogeneidad.

Implica también proteger aquella frente a riesgos que impidan que sus efectos se desarrollen en condiciones de plena utilidad para el que sea reconocido como titular del derecho.

El órgano administrativo debe evaluar sobre la procedencia de la medida en sí misma, mas no prejuzgar sobre el fondo del asunto. No debe valorar el fondo de las cosas, sino tan solo la credibilidad de la invocación del derecho que formula el

requiriente.

6. Proporcionalidad.

La medida cautelar en el procedimiento sancionador administrativo siempre se debe adoptar respetando el principio de proporcionalidad. Es decir, la medida cautelar debe estar en proporción a las circunstancias de la infracción cometida. “Debido a los efectos gravosos que las medidas pueden provocar en sus destinatarios, y como correlato a su compatibilidad con el principio de presunción de inocencia, su adopción debe ser excepcional”.

Las medidas cautelares que se adopten en este tipo de procedimiento sancionadores administrativos deberán ser proporcionales a la naturaleza y gravedad de la infracción.

B) Presupuestos.

La procedencia de las medidas cautelares en este tipo de procedimientos administrativos se justifica, en principio, en la necesidad de evitar que se sigan produciendo daños al patrimonio del Estado o al interés público, y también para evitar que la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo se convierta en ilusoria.

La procedencia queda subordinada al cumplimiento de los siguientes presupuestos: órgano administrativo competente, fundamentación, motivación, verosimilitud del derecho invocado, peligro en la demora y no afectación al interés social y al orden público.

1. Órgano competente.

Es órgano competente para dictar las medidas cautelares en estos procedimientos, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades.

Y en materia de medidas cautelares en contra de los servidores públicos debe procederse con criterio amplio para evitar la frustración de los derechos de las personas.

Es decir, aun en casos de urgencia, no son válidas las medidas cautelares ordenadas por un órgano incompetente, aunque hayan sido dispuestas de conformidad con las prescripciones contenidas en las normas procedimentales.

2. Fundamentación.

Por fundamentación se entiende que la autoridad ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso.

3. Motivación.

El órgano competente debe señalar con precisión las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para el dictado del acuerdo de suspensión del servidor público.

Dentro del requisito de motivar la resolución, podemos encuadrar otros tres subrequisitos que le servirán al órgano administrativo para tomar la decisión. Son la verosimilitud del derecho, el peligro en la demora y la no afectación al interés social y al orden público, que a continuación explicamos.

A. Verosimilitud del derecho.

Apariencia de buen derecho exige inequívocamente la descripción de los derechos amenazados, cuya tutela requiere, sin más, el dictado de la medida cautelar.

La medida cautelar no puede ordenarse si previamente no se acredita que se ha vulnerado el interés público o se está causando o se puede causar un daño al patrimonio del Estado.

Por ello, afirma Pons Cánovas: “Para que puedan otorgar medidas provisionales, debe haberse probado la existencia de una infracción clara y flagrante.

B. Peligro en la demora.

Se encuentra intrínsecamente relacionado con la irreparabilidad del perjuicio. “Sólo serán legítimas las medidas si se adoptan para prevenir una situación que pueda producir un perjuicio grave e irreparable a la parte que las solicita, o intolerable para interés general.

El peligro en la demora se vincula con el daño, el cual deberá invocarse y acreditarse en modo particularizado, aun cuando no sea necesaria una prueba concluyente al respecto.

Así, se configura el peligro en la demora cuando existe una relación directa con el objeto principal de la queja, denuncia o investigación previa; en este punto es importante recordar que en muchas ocasiones resulta necesario dictar la medida cautelar, pues si el órgano administrativo no actúa (aunque sea de modo provisorio), es muy probable que nunca más pueda hacerlo con eficacia, ya que muchas veces la demora está representada por el lapso, que necesariamente consumirá la tramitación de un expediente y el tránsito del procedimiento hasta el dictado de la resolución final.

Es decir, que en el marco de una de las alternativas legales bastará invocar y

acreditar la sola posibilidad de sufrir un daño o perjuicio inminente, resultando suficiente el temor del daño, pues ello configura un interés jurídico que justifica el adelanto de la medida suspensiva.

C. El interés social y el orden público.

Sobre el particular, Eduardo García de Enterría ha dicho que Interés general o interés público son guías claras que utiliza el constituyente para organizar instituciones o actuaciones públicas. En modo alguno podrían interpretarse, precisamente, como expresiones que habiliten a los titulares de los poderes públicos para acordar lo que su buen querer o imaginación puedan seguirles, como habilitantes de una verdadera discrecionalidad, en sentido técnico, según la cual cualquier decisión, cualquier opción entre alternativas sería legítima. Más bien la intención (...) viene a ser precisamente la contraria (...) La administración no cuenta una autonomía de actuación completa. Su actuación está en principio determinada por las Leyes, las cuales son las que efectúan, dentro de la Constitución, la selección de lo que en el concierto social debe ser calificado de interés general y confiado, en una u otra medida, a la gestión administrativa.

Pero también hay que decir, siguiendo a Juan Antonio Hernández Corchete, que por mucho que una actuación de la administración pública este destinada a la consecución del interés general y por muy importante que éste sea, si no se ajusta a los causes previstos por el derecho para el ejercicio de las potestades públicas o, aún más claro, si no se ampara en una potestad legalmente atribuida, respecto de este acto o disposición no puede la administración hacer valer sus prerrogativas.

Cabe la posibilidad de que el Estado, a través de la Secretaría o del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, haya tomado una decisión equivocada y le provoque daños y/o perjuicios al servidor público.

La suspensión temporal preventiva trae como consecuencia la improcedencia del pago de salarios y prestaciones relativas a la suspensión, mientras no concluyan definitivamente las instancias correspondientes y sea declarado sin responsabilidad.

*Sería conveniente que le Estado garantizara los posibles daños y/o perjuicios al servidor público, pues se trata de un procedimiento donde se deben garantizar al máximo los derechos del servidor público, pues se trata de un acto que efectuará se esfera jurídica personal.*¹⁴³

¹⁴³ *Ibidem* pp. 228-242

CAPÍTULO TERCERO
PROPUESTA PARA LA INTERPRETACIÓN CONFORME A LA
CONSTITUCIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE
PUEBLA.

I. Interpretación en sentido amplio de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

La disposición vigente en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, establece al efecto lo siguiente:

“...Artículo 68.- La autoridad competente para imponer las sanciones administrativas, se sujetarán al siguiente procedimiento:

...

IV.- En cualquier momento, previo o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la autoridad competente podrá determinar la suspensión provisional del probable responsable de su empleo, cargo o comisión, si a juicio de la misma, así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión provisional no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute.

La suspensión provisional a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio; ésta cesará cuando así lo resuelva la autoridad correspondiente, con independencia a la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la probable responsabilidad de los servidores públicos.

Si el Servidor Público suspendido provisionalmente, no resultare responsable de la falta o faltas que se le imputen, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió percibir durante el tiempo en que estuvo suspendido, y...”

La fracción IV del numeral antes transcrito, prevé la suspensión provisional del probable responsable, de su empleo, cargo o comisión, si a juicio de la substanciadora

del procedimiento, así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. Suspensión provisional que no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, la cual suspenderá en sus efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La cual podrá cesar cuando así lo resuelva la autoridad correspondiente, con independencia a la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la probable responsabilidad de los servidores públicos. Además, si el servidor público suspendido provisionalmente, no resultare responsable de la falta o faltas que se le imputen, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió percibir durante el tiempo en que estuvo suspendido.¹⁴⁴

Como se interpreta la situación laboral del servidor público se encuentra suspendida en los términos de la legislación aplicable –artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla– debido a su presunta responsabilidad en la comisión de conductas al desempeñar su cargo, que al parecer vulneraron los derechos humanos de la sociedad, y dicha suspensión indefinida tiene como objeto dos directrices fundamentales, propiciar que la investigación y resolución correspondiente se lleven a cabo conforme a derecho y que el eventual desempeño de su actividad no entorpezca las investigaciones, así como evitar, en todo caso, que pudiera reincidir el servidor público en la conducta que se le atribuye, precisamente en perjuicio de los ciudadanos, ya que al ser parte de la administración pública y estar en constante presencia de hechos similares, puede generarse un nuevo escenario propicio para reiterar su conducta y cometer abusos. Aunado a que, de acreditarse la conducta indebida que se le atribuye en el proceso de queja, y no recibir la suspensión provisional de su cargo como medida cautelar, ello equivaldría a enviar un

¹⁴⁴ Sentencia de fecha 17 de marzo de 2015, amparo 1776/2014-VI-12, Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Puebla.

inadecuado mensaje a los diversos miembros de la administración pública sobre la poca importancia que se daría ante la vulneración de sus obligaciones, a la par de un sentimiento de impunidad por parte de la ciudadanía, tanto la parte involucrada en el hecho de que se trate, como en general, al ser precisamente la ciudadanía, la destinada o beneficiarios principales de las funciones oficiales correspondientes. Además, se puede advertir que ello deriva precisamente de una facultad conferida a la autoridad responsable en la propia legislación, como lo es el artículo 68, fracción IV, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla. La medida encuentra sustento en la situación jurídica que guarda el servidor público con motivo del desempeño de sus funciones, y tal suspensión se encuentra prevista en la legislación vigente y aplicable al caso de que se trata, esto es, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla. Además, la finalidad de dicha norma es proporcional con el objetivo que se busca, esto es, al continuarse con las investigaciones que motivaron la queja respectiva, y con dicha medida se evite que el servidor público en caso de no ser suspendido, pretenda o intente hacer mal uso del cargo o comisión que desempeña, pues al tener acceso y posibilidad de tramitar documentación como lo son datos personales de la ciudadana que lo denunció, ello podría influir o incidir en el desarrollo de la investigación y procedimiento, por lo que tal medida obedece a la necesidad de evitar que se entorpezca la investigación y desahogo de diligencias en curso. Razones y motivos que se consideran suficientes para justificar dicha medida, aunado a que se insiste, la misma se encuentra prevista en la legislación correspondiente y tiene una finalidad objetiva; máxime que la propia autoridad estableció al dictar dicha medida provisional, que con ello no se prejuzga sobre la responsabilidad que en su caso llegare a acreditarse o desvirtuarse por parte del ahora quejoso en el desarrollo de sus funciones el día en que se le atribuye una conducta inadecuada y atentatoria de los derechos de la ciudadana denunciante. Es decir, a pesar de la suspensión, en todo caso, el ahora quejoso, al estar sujeto al desarrollo de las investigaciones, como parte denunciada podrá incluso ofrecer pruebas de su parte para acreditar, en su caso, su inocencia o su ausencia de responsabilidad en los hechos que

se le imputan.¹⁴⁵

A. Alcance de los efectos de la suspensión provisional del servidor público o la servidora pública.

Se destaca que, cuando un precepto dispone que “de no ser encontrado responsable el servidor público de las cuestiones que se le imputan será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que estuvo suspendido”, ello permite concluir que la suspensión temporal del cargo decretada durante un procedimiento de responsabilidades administrativas trae aparejada la orden de retención de los salarios que le corresponderían al servidor público sujeto a aquél.¹⁴⁶

Que la disposición que permite decretar la suspensión tiene la particularidad de establecer que si el servidor público fuera absuelto al final del procedimiento, se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante la suspensión. De donde se colige que la suspensión conlleva la restricción al salario, pues al decretarse una separación temporal contra el servidor público, este dejará de recibir los ingresos correspondientes al cargo que desempeñaba.¹⁴⁷

De lo anterior, podemos colegir que la interpretación en un sentido amplio de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, además de suspender los efectos del nombramiento desde el momento en que sea notificada al interesado, también trae aparejada la suspensión de los ingresos correspondientes al cargo que desempeña y además, la prestación de seguridad social a la que accede el servidor público en base al monto de salario de

¹⁴⁵ Ejecutoria de fecha cinco de febrero de dos mil dieciséis, dictada dentro del Toca 383/2015 de los del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. pp. 22-25

¹⁴⁶ *Ibidem* pp. 104

¹⁴⁷ Sentencia de fecha 19 de Junio de 2015, Amparo 80/2015, Juzgado Cuarto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla.

cotización. Lo que en un primer plano pudiera considerarse como inconstitucional, en la inteligencia de que atenta contra los derechos humanos de salario mínimo vital y seguridad social reconocidos constitucionalmente y a través de los Tratados Internacionales en los que México es parte, a cualquier persona de la sociedad.

II. Ingreso mínimo y seguridad social como derechos humanos reconocidos.

A. Por la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho de seguridad social está reconocido en la fracción XI, inciso a) y d), del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que medularmente garantiza cubrir los accidentes y enfermedades profesionales, no profesionales y maternidad, entre otros; así como, que los familiares de los trabajadores tengan derecho a asistencia médica y medicinas. Dicho dispositivo textualmente dispone:

“Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.--- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:... B.- ... XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:--- a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte... d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley...”.

B. Por los Tratados internacionales en los que México es parte.

También, el derecho a la seguridad social ha sido pactado como un derecho humano en diversos instrumentos internacionales¹⁴⁸, en los que substancialmente se ha defendido que todo miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, incluso

al seguro social; a tener un nivel de vida adecuado que le asegure propiamente y a su familia la salud; que le proteja de las consecuencias de la desocupación y/o incapacidad proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia; así como, considera al trabajo como un derecho y un deber social que otorga dignidad a quien lo realiza, el cual debe prestarse en condiciones que aseguren entre otros aspectos, la salud. Dichos instrumentos son entre otros:

1. Declaración universal de derechos del hombre. Asamblea general de las naciones unidas, resolución 217 a (III), 10 de diciembre de 1948.¹⁴⁹

“...Artículo 22

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad...”

“...Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad...”

2. Declaración americana de los derechos y deberes del hombre. Adopción: IX conferencia internacional americana, Bogotá Colombia, 02 de mayo de 1948.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Sentencia de fecha diecinueve de junio de dos mil quince, emitida dentro del juicio de amparo 80/2015 de los del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla.

¹⁴⁹ Página web <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1948-DeclaracionUniversal.htm>

¹⁵⁰ Página web <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/america/DADH/1948-DADH.htm#a16>

“...Derecho a la seguridad social

Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia...”

3. Protocolo de reformas a la carta de la organización de los estados americanos (protocolo de buenos aires). Firma: Buenos Aires, 27 de febrero de 1967. Entrada en vigor: 27 de febrero de 1970.¹⁵¹

“...Artículo 43

*Los Estados Miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:
(...)*

b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe presentarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar...”

4. Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Adopción: Nueva York, EUA., 16 de diciembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1981. Decreto promulgatorio DO 12 de mayo de 1981.¹⁵²

“...Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social...”

¹⁵¹ Página web <http://www.resdal.org/atlas/oea-protocolo-bs-as.htm>

¹⁵² Página web <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-PactoDerechosEconomicosSocialesyCulturales.htm>

5. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”. Diario oficial de la federación 1 de septiembre de 1988.¹⁵³

“...Artículo 9

Derecho a la seguridad social.

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en caso de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto...”

Misma suerte que corren los criterios respecto del salario, cuyo espíritu consiste en no embargarlo o cederlo, para cuya hipótesis se prevé su protección para garantizar el mantenimiento del trabajador y de su familia; así como, para que se adopten las disposiciones para limitar sus descuentos, con el mismo propósito. Por mencionar algunos, tenemos los siguientes:

6. Convenio internacional del trabajo número 95, relativo a la protección del salario. Adoptado el 01 de julio de 1949. Entrada en vigor internacional: 24 de septiembre de 1952. Vinculación de México 27 de septiembre de 1955, fecha en que se ratificó y entró en vigor el 27 de septiembre de 1956.¹⁵⁴

“...Artículo 10

¹⁵³ Página web <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI2.pdf>

¹⁵⁴ Página web

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312240

1. *El salario no podrá embargarse o cederse en la forma y dentro de los límites fijados por la legislación nacional.*
2. *El salario deberá estar protegido contra su embargo o cesión en la proporción que se considere necesaria para garantizar el mantenimiento del trabajador y de su familia."*

7. Resolución de la conferencia general de la organización internacional del trabajo. Adoptada en Ginebra, 32 reunión 01 de julio de 1949.¹⁵⁵

"Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la protección del salario, cuestión que constituye el séptimo punto del orden del día de la reunión, y después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación que complete el Convenio sobre la protección del salario, 1949, Adopta, con fecha primero de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la protección del salario, 1949:

La Conferencia recomienda a los Miembros que apliquen las disposiciones siguientes, tan pronto como lo permitan las condiciones nacionales, y que informen a la Oficina Internacional del Trabajo, conforme lo solicite el Consejo de Administración, sobre todas las medidas dictadas para ponerlas en práctica:

"I. DESCUENTOS DE LOS SALARIOS"

1. *Deberían adoptarse todas las disposiciones pertinentes a fin de limitar los descuentos de los salarios, en la medida que se considere necesaria para garantizar la manutención del trabajador y de su familia."*

Ahora bien, los instrumentos internacionales preinsertos son coincidentes en señalar a la seguridad social como un derecho humano tendiente a proteger a la persona humana en su rol de trabajador, de manera que la obligación que adoptaron los Estados parte con su suscripción fue la de proveer y procurar de mecanismos suficientes y necesarios para garantizar a las personas el disfrute de este derecho humano.

En cuanto al salario, debe decirse que resulta indispensable recordar que nuestro país se considera pionero en materia de reconocimiento y protección de los derechos

¹⁵⁵ Sentencia de fecha diecinueve de junio de dos mil quince, emitida dentro del juicio de amparo 80/2015 de los del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla.

sociales, al establecer dos tópicos esenciales para ello, el derecho agrario y el derecho de los trabajadores, precisamente al ser la primera nación en elevar a rango constitucional tanto el derecho de los campesinos como el derecho laboral, respectivamente en los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete.

En torno al origen e influencias respecto a la incorporación constitucional de los derechos de los trabajadores, existen un sin número de autores, cuyo objetivo principal se puede advertir, es destacar el gran avance o innovación que se produjo con la promulgación de nuestra Constitución Política en materia de reconocimiento y protección del derecho de los trabajadores y lo que implicó.

Ahora, como se anticipó, el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cumple con los compromisos internacionales citados, al reconocer como derecho humano el de la seguridad social y establecer el derecho de los trabajadores al servicio del Estado a recibir pensión jubilatoria, que cubre las contingencias de la inactividad laboral con motivo de los años de servicios.¹⁵⁶

III. Análisis de criterios de tesis aisladas y jurisprudenciales en materia federal.

A. Medidas cautelares y suspensión provisional.

El criterio obligatorio que enseguida se cita, determina que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que no constituyen un acto privativo, pues sus efectos quedan sujetos, a las resultas del procedimiento administrativo en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las

¹⁵⁶ *Ibidem*

medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

Tesis: P./J. 21/98	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	196727	9 de 9
Pleno	Tomo VII, Marzo de 1998	Pag. 18	Jurisprudencia (Constitucional, Común)	

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia. Amparo en revisión 284/94. Cuauhtémoc Alvarado Sánchez. 27 de febrero de 1995. Once votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretaria: Laura G. de Velasco de J. O'Farril. Amparo en revisión 322/94. Elia Contreras Alvarado. 9 de julio de 1996. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo. Amparo en revisión 710/95. Jorge Arturo Elizondo González. 16 de mayo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Óscar Germán Cendejas Gleason. Amparo en revisión 1749/94. Adalberto Hernández Pineda y otro. 29 de enero de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán. Amparo directo en revisión 262/97. Gabriel Neira Rodríguez y coag. 29 de septiembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número 21/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho.-----

El criterio siguiente hace alusión al principio de presunción de inocencia que opera en el derecho administrativo sancionador, que consagra una regla de trato procesal a favor de las personas sujetas a un procedimiento que puede concluir con la imposición de una sanción, que se traduce en no aplicar medidas que impliquen colocarlas en una situación de hecho equiparable entre imputadas y culpables y, por tanto, la prohibición de dictar resoluciones que supongan la anticipación de la sanción. Considerando que, con la determinación de apartarlos del servicio provisionalmente, con

la consecuente privación de sus percepciones, puede verse comprometido este principio, pues se trata de una afectación que supone que durante el procedimiento administrativo sancionador se les coloque en una situación con condiciones análogas a las de quien ya fue separado definitivamente. Así, estima que se le continúen pagando los emolumentos que les correspondan, al considerar que no se contravienen disposiciones de orden público ni se lesiona el interés social, sino que se adecua la situación de sus salarios a los postulados constitucionales que operan en su favor.

Tesis: PC.I.A. J/52 A (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2010106	1 de 1
Plenos de Circuito	Libro 23, Octubre de 2015, Tomo III	Pag. 3115	Jurisprudencia (Común)	

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE OTORGARLA CONTRA LA SEPARACIÓN PROVISIONAL DE LOS ELEMENTOS DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA REGIDOS POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SUJETOS A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE BAJA, PARA EL EFECTO DE QUE SE CONTINÚEN PAGANDO LOS EMOLUMENTOS QUE LES CORRESPONDEN. *Tratándose de la facultad punitiva del Estado, en su vertiente del derecho administrativo sancionador, es aplicable el principio de "presunción de inocencia" o "de no responsabilidad", el cual consagra, entre otras, una regla de trato procesal a favor de las personas sujetas a un procedimiento que puede concluir con la imposición de una sanción, que se traduce en no aplicar medidas que impliquen colocarlas en una situación de hecho equiparable entre imputadas y culpables y, por tanto, la prohibición de dictar resoluciones que supongan la anticipación de la sanción. Ahora bien, en los procedimientos administrativos de separación de los elementos de instituciones de seguridad pública, regidos por el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad de los órganos instructores apartarlos del servicio provisionalmente, con la consecuente privación de sus percepciones, resolución con la que puede verse comprometido el principio de presunción de no responsabilidad en su vertiente de regla de trato, en la medida en que, de un análisis preliminar, propio del que está autorizado a efectuarse en el incidente de suspensión en el juicio de amparo, se trata de una afectación que supone que durante el procedimiento administrativo sancionador se les coloque en una situación con condiciones análogas a las de quien ya fue separado definitivamente. De ahí que, con base en el postulado constitucional de presunción de no responsabilidad, debe concederse la suspensión a efecto de que, sin reinstalar a los elementos policiales, se continúen pagando los emolumentos que les correspondan, pues su otorgamiento con tales alcances no se contravienen disposiciones de orden público ni se lesiona el interés social, sino que se adecua la situación del agente policiaco privado de sus salarios a los postulados constitucionales que operan en su favor, en tanto se resuelve la materia de fondo del juicio de amparo. PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Contradicción de tesis 12/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 18 de agosto de 2015. Mayoría de dieciocho votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Humberto Suárez Camacho, Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Guillermina Coutiño Mata, Alfredo Enrique Báez López, Francisco García Sandoval, María Guadalupe Saucedo Zavala, José Alejandro Luna Ramos, Jorge Arturo Camero Ocampo, Urbano Martínez Hernández, Arturo César Morales Ramírez, Rolando González Licona, Gaspar Paulín Carmona, David Delgadillo Guerrero, María Guadalupe Molina Covarrubias, Armando Cruz Espinosa, Irma Leticia Flores Díaz y Guadalupe Ramírez Chávez, en cuanto a la procedencia de conceder la suspensión. Disidentes: Germán Eduardo Baltazar Robles y Pablo Domínguez Peregrina. Mayoría de doce votos de*

los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Humberto Suárez Camacho, Guillermina Coutiño Mata, Urbano Martínez Hernández, Arturo César Morales Ramírez, Rolando González Licon, David Delgadillo Guerrero, Germán Eduardo Baltazar Robles, Armando Cruz Espinosa, Irma Leticia Flores Díaz, Guadalupe Ramírez Chávez y Pablo Domínguez Peregrina, con el voto en contra de los Magistrados Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, Alfredo Enrique Báez López, Francisco García Sandoval, María Guadalupe Saucedo Zavala, José Alejandro Luna Ramos, Jorge Arturo Camero Ocampo, Gaspar Paulín Carmona y María Guadalupe Molina Covarrubias, quienes una vez adoptado el criterio en el sentido de que procede otorgar la medida cautelar, consideran que sólo debe tener el efecto de que se pague al quejoso la cantidad equivalente al mínimo para su subsistencia, y no la totalidad de sus emolumentos, como si continuara en funciones. Ponente: Joel Carranco Zúñiga. Secretario: Paúl Francisco González de la Torre. Tesis y/o criterios contendientes: Tesis I.1o.A. J/3 (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN EN AMPARO. SI DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO O DE SEPARACIÓN DE UN ELEMENTO DE UN CUERPO POLICIAL O DE UN ÓRGANO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA SE DECRETÓ SU SEPARACIÓN PROVISIONAL DEL CARGO QUE DESEMPEÑA, ES FACTIBLE CONCEDER ESA MEDIDA ÚNICAMENTE CONTRA LA SUSPENSIÓN EN EL PAGO DE SUS HABERES.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXVI, Tomo 1, noviembre de 2013, página 924, y El sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 400/2014. Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 52/2016, pendiente de resolverse por la Segunda Sala. Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.-----

B. Salario, seguridad social y atención médica.

El criterio aislado que se analiza enseguida en materia administrativa en la parte que interesa considera que desde el momento en que la norma establece que la suspensión cautelar de un elemento de seguridad, subsistirá hasta que el asunto quede definitivamente resuelto en la instancia final y que en caso de que el elemento resulte declarado sin responsabilidad, se le pagarán los salarios y prestaciones que hubiese dejado de percibir hasta ese momento; es inconcuso que se le faculta para dejar de pagarle los salarios y prestaciones a que tuviere derecho. Así, cuando no se reclama su inconstitucionalidad, es evidente que debe partirse del supuesto de que la norma es legal y permite su aplicación a la autoridad que conoce del procedimiento; sin embargo, la privación del salario implica la vulneración del derecho humano para poder sobrevivir y satisfacer las necesidades alimenticias del servidor público y de sus familiares, por lo que para salvaguardarlo, se está obligado a proveer lo necesario para hacer respetar el derecho humano al salario, tomando en consideración que la relación laboral no está concluida y al estar pendiente la resolución definitiva del procedimiento correspondiente.

Tesis: IV.1o.A.33 A (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2009401	1 de 1
Tribunales Colegiados de Circuito	Libro 19, Junio de 2015, Tomo III	Pag. 2413	Tesis Aislada (Administrativa)	

SALARIO. ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, AL SER SUSPENDIDOS PROVISIONALMENTE CON MOTIVO DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, TIENEN DERECHO A RECIBIRLO PARA SUBSISTENCIA; DE LO CONTRARIO, SE GENERARÍA UNA AFECTACIÓN A SUS DERECHOS Y DE SUS DERECHOHABIENTES O FAMILIA. El artículo 220, fracción VIII, de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León, faculta a la autoridad para dejar de pagar a los elementos de seguridad pública, los salarios y prestaciones a que tuvieren derecho, al establecer, en lo conducente, que la suspensión cautelar subsistirá hasta que el asunto quede definitivamente resuelto en la instancia final del procedimiento correspondiente, de conformidad con lo establecido por la ley. Del mismo modo, señala que en caso de que el elemento resulte declarado sin responsabilidad, se le pagarán los salarios y prestaciones que hubiese dejado de percibir hasta ese momento, con motivo de la suspensión cautelar, y en caso contrario, se declarará la sanción que conforme a las constancias resulte procedente aplicar, lo que pone de relieve que esta norma tiene un fin específico que autoriza a la autoridad administrativa a suspender los salarios cuando se actualice la hipótesis en cuestión, de manera que, cuando no se reclama su inconstitucionalidad, es evidente que debe partirse del supuesto de que la norma es legal y autoriza a la autoridad a aplicarla. No obstante lo anterior, la privación del salario implica la vulneración del derecho humano para poder sobrevivir y satisfacer las necesidades alimenticias de los elementos y de sus familiares y, en ese tenor, para salvaguardarlo, el juzgador está obligado a proveer lo necesario para hacer respetar el derecho humano al salario, tomando en consideración que la relación laboral no esté concluida, al estar pendiente la resolución definitiva del procedimiento correspondiente; de ahí que, en esos casos, lo conducente es que se otorgue a los elementos de seguridad el salario mínimo, en términos del artículo 123, apartado A, fracción VI, de la Constitución Federal. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. Queja 279/2014. Presidente de la Comisión de Honor y Justicia de los Cuerpos Adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad del Municipio de Santa Catarina, Nuevo León. 6 de octubre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Javier Coss Ramos. Secretaria: Juana María Espinosa Buentello. Ejecutorias Votos. Genealogía. Observaciones. Esta tesis se publicó el viernes 12 de junio de 2015 a las 9:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.-----

El siguiente criterio obligatorio en materia constitucional y laboral, reconoce que constitucionalmente los trabajadores de confianza tienen reconocidos sus derechos laborales, entre ellos, la protección al salario, que no puede restringirse, así como la prerrogativa de obtener el pago de prestaciones como aguinaldo y quinquenio, además de todos los derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, entre otros.

Tesis: 2a./J. 204/2007	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	170892	1 de 1
Segunda Sala	Tomo XXVI, Noviembre de 2007	Pag. 205	Jurisprudencia (Constitucional, Laboral)	

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO GOZAN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LES OTORGA DERECHOS DE PROTECCIÓN AL SALARIO Y DE SEGURIDAD SOCIAL. El artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en sus diversas fracciones, los derechos que tienen los trabajadores al servicio del Estado, así como las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo que serán materia de regulación pormenorizada a través de la ley reglamentaria correspondiente. Asimismo, clasifica a dichos trabajadores en dos sectores: de base y de confianza. Ahora bien, la fracción XIV del referido artículo constitucional, al prever expresamente que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que quienes los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de seguridad social, limita algunos de sus derechos como el relativo a la estabilidad o inamovilidad en el empleo previsto en la fracción IX, los cuales reserva para los trabajadores de base. Sin embargo, tales limitaciones son excepcionales, pues los trabajadores de confianza tienen reconocidos sus derechos laborales en la aludida fracción XIV, conforme a la cual gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, que no puede restringirse, así como la prerrogativa de obtener el pago de prestaciones como aguinaldo y quinquenio, además de todos los derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, dentro de los cuales se incluyen, entre otros, seguros de enfermedades y maternidad, de riesgos de trabajo, de jubilación, de retiro, por invalidez, servicios de rehabilitación, préstamos para adquisición de casa, entre otros. Amparo directo en revisión 813/2003. Arturo Eduardo Cervantes y Cervantes. 8 de agosto de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz. Amparo directo en revisión 214/2006. José María T. Espinoza Garibay. 12 de mayo de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aída García Franco. Amparo directo en revisión 1165/2006. Miguel Ángel Melchor Martínez. 25 de agosto de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Arnulfo Moreno Flores. Amparo directo en revisión 1190/2007. Georgina Batres Murillo. 22 de agosto de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Javier Arnaud Viñas. Amparo en revisión 436/2007. Comité Ejecutivo del Sindicato de Trabajadores del Instituto Federal Electoral. 19 de septiembre de 2007. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez. Tesis de jurisprudencia 204/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de octubre de dos mil siete.-----

El derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, esta garantizado constitucionalmente y en instrumentos internacionales que México ha firmado, siendo que éste va en función de lo que un trabajador cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, así las cosas, debe haber relación entre sus ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.

Tesis: 2a./J. 7/2015 (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2008425	1 de 1
Segunda Sala	Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II	Pag. 1531	Jurisprudencia (Constitucional)	

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ALCANCE DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL MONTO DEL SALARIO DE COTIZACIÓN. El derecho a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se encuentra previsto en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 43 del Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Protocolo de Buenos Aires); 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ahora bien, en ellos, al igual que en la norma constitucional, no se precisan los presupuestos de acceso al derecho a la seguridad social, en relación con la obtención de una pensión jubilatoria, ni la forma de calcular su monto, por lo que es incuestionable que se deja al legislador ordinario la regulación de tales aspectos, para que establezca planes sostenibles que permitan lograr que todos tengan acceso a las prestaciones de seguridad social en un nivel suficiente, pudiendo establecer reglas para la cuantificación mínima y máxima del salario de cotización. No obstante lo anterior, las referidas normas reconocen que, cuando un trabajador cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber relación entre sus ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente. Amparo directo en revisión 2955/2014. María del Pilar Aguirre Zárate. 8 de octubre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos. Amparo directo en revisión 2689/2014. Alfonso Arturo Garrido Ortiz. 15 de octubre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos. Amparo directo en revisión 3286/2014. María Enriqueta Graciela Frago de Labra. 15 de octubre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos. Amparo directo en revisión 3474/2014. Lidia Urban Rojas. 22 de octubre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández; en su ausencia hizo suyo el asunto Luis María Aguilar Morales. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos. Amparo directo en revisión 3680/2014. Tomás González Castillo. 22 de octubre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Miguel Ángel Burguete García. Tesis de jurisprudencia 7/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de enero de dos mil quince. Ejecutorias. Votos. Genealogía. Observaciones. Esta tesis se publicó el viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de febrero de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.-----

Constitucionalmente se establece el derecho a la protección de la salud y que los trabajadores del Estado y sus familiares tienen derecho a los servicios médicos; siendo así, mientras la calidad de un trabajador del Estado subsista, éste debe seguir gozando de los derechos tutelados a su favor por la Constitución. En esa tesitura, si un trabajador al servicio del Estado es cesado o separado de su cargo, pero existe una resolución que

ordena dejar insubsistente la sanción, es incuestionable que conserva su calidad de trabajador del Estado y, como tal, él y su familia, como beneficiarios, deben seguir gozando del derecho a la seguridad social y a la atención médica conforme al régimen específico previsto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla, con independencia de que ese trabajador no esté recibiendo un sueldo ni cotizando ante tal instituto, pues por encima de la ley relativa, está la Constitución que es el Ordenamiento Supremo.

Tesis: VI.1o.A. J/16 (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2009494 1 de 1
Tribunales Colegiados de Circuito	Libro 19, Junio de 2015, Tomo II	Pag. 1673	Jurisprudencia(Constitucional, Común)

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO DE PUEBLA. DEBE SEGUIR PRESTANDO LA ATENCIÓN MÉDICA QUE CORRESPONDE AL TRABAJADOR Y A SU FAMILIA, COMO BENEFICIARIOS, MIENTRAS SUBSISTA LA CALIDAD DE TRABAJADOR DEL ESTADO, EN VIRTUD DE LO DETERMINADO EN UNA EJECUTORIA DE AMPARO. Los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, incisos a) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen el derecho a la protección de la salud y que los trabajadores del Estado y sus familiares tienen derecho a los servicios médicos; siendo así, mientras la calidad de un trabajador del Estado subsista, éste debe seguir gozando de los derechos que como tal tutela a su favor la Constitución. Por tanto, si un trabajador al servicio del Estado es cesado o separado de su cargo, empero, en virtud de lo determinado en una ejecutoria de amparo esta sanción queda insubsistente, ordenándose que se siga debidamente el procedimiento respectivo, entonces, conserva su calidad de trabajador del Estado y, como tal, él y su familia, como beneficiarios, deben seguir gozando del derecho a la seguridad social y a la atención médica conforme al régimen específico previsto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla, con independencia de que ese trabajador no esté recibiendo un sueldo ni cotizando ante tal instituto, pues por encima de la ley relativa, está la Constitución que es el Ordenamiento Supremo. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo en revisión 67/2014. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla. 5 de junio de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: José Eduardo Téllez Espinoza. Secretaria: Elizabeth Barrientos Sánchez. Amparo en revisión 254/2014. Director General Jurídico Consultivo y de Estudios Legislativos de la Procuraduría General de Justicia del Estado y otro. 10 de septiembre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Angélica Torres Fuentes. Amparo en revisión 473/2014. Director General Jurídico Consultivo y de Estudios Legislativos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla. 4 de marzo de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretario: Salvador Alejandro Lobato Rodríguez. Amparo en revisión 476/2014. Director General Jurídico Consultivo y de Estudios Legislativos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla. 4 de marzo de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Angélica Torres Fuentes. Amparo en revisión 45/2015. Director General Jurídico Consultivo y de Estudios Legislativos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla. 13 de mayo de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Salvador Alejandro Lobato Rodríguez, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Angélica Torres Fuentes. Ejecutorias. Votos. Genealogía. Observaciones. Esta tesis se publicó

el viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas en el Seminario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de junio de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.-----

C. Derecho al mínimo vital.

La siguiente tesis interesa por la interpretación que hace el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del derecho al mínimo vital de los gobernados relacionado intrínsecamente con la dignidad humana, pues independientemente de la manera en la que obtengan sus ingresos, trasciende tanto a la materia fiscal como a la laboral y abarca un conjunto de medidas estatales que permiten respetar la dignidad humana, tomando en cuenta que ese derecho no sólo se refiere a un mínimo para la supervivencia económica, sino también para la existencia libre y digna descrita en la Constitución Federal, lo cual en términos de su artículo 1o., resulta concordante con los instrumentos internacionales que son fundamento de los derechos humanos reconocidos por la Ley Suprema.

Tesis: P. VII/2013 (9a.)	Gaceta del Seminario Judicial de la Federación	Décima Época	159820	2 de 3
Pleno	Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I	Pag. 136	Tesis Aislada(Constitucional)	

DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU CONTENIDO TRASCIENDE A TODOS LOS ÁMBITOS QUE PREVEAN MEDIDAS ESTATALES QUE PERMITAN RESPETAR LA DIGNIDAD HUMANA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que desde una óptica tributaria, el derecho al mínimo vital tiene fundamento en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un derecho de los gobernados en lo general, independientemente de la manera en la que obtengan sus ingresos o de la prerrogativa establecida en el artículo 123 constitucional para la clase trabajadora, consistente en que se exceptúa de embargo, compensación o descuento el salario mínimo; pero también reconoce que el derecho al mínimo vital trasciende tanto a la materia fiscal como a la laboral, y abarca un conjunto de medidas estatales de diversa índole (acciones positivas y negativas) que permiten respetar la dignidad humana en las condiciones prescritas por el artículo 25 constitucional, tomando en cuenta que ese derecho no sólo se refiere a un mínimo para la supervivencia económica, sino también para la existencia libre y digna descrita en la parte dogmática de la Constitución Federal, lo cual en términos de su artículo 1o., resulta concordante con los instrumentos internacionales que son fundamento de los derechos humanos reconocidos por la Ley Suprema. En ese sentido, si el derecho al mínimo vital trasciende a lo propiamente tributario y se proyecta sobre la necesidad de que el Estado garantice la disponibilidad de ciertas prestaciones en materia de procura existencial o asistencia vital, éste deberá asumir la tarea de remover los obstáculos de orden económico y social que impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación de todos los ciudadanos en la organización política, económica, cultural y social del país. Amparo en revisión 2237/2009. Gerardo González Jaime y otros. 19 de septiembre de 2011. Mayoría de seis votos; votaron con reservas: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y

Olga Sánchez Cordero de García Villegas; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Luis María Aguilar Morales, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Fanuel Martínez López, Gabriel Regis López, Juan Carlos Roa Jacobo, Gustavo Ruiz Padilla y Jesicca Villafuerte Alemán. Amparo en revisión 24/2010. Marco Antonio Palma Coca y otros. 19 de septiembre de 2011. Mayoría de seis votos; votaron con reservas: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Olga Sánchez Cordero de García Villegas; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Luis María Aguilar Morales, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Fanuel Martínez López, Gabriel Regis López, Juan Carlos Roa Jacobo, Gustavo Ruiz Padilla y Jesicca Villafuerte Alemán. Amparo en revisión 121/2010. Silvia Elizabeth Miguel Sandoval. 19 de septiembre de 2011. Mayoría de seis votos; votaron con reservas: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Olga Sánchez Cordero de García Villegas; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Luis María Aguilar Morales, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Fanuel Martínez López, Gabriel Regis López, Juan Carlos Roa Jacobo, Gustavo Ruiz Padilla y Jesicca Villafuerte Alemán. Amparo en revisión 204/2010. Ángel Alpizar Enciso y otros. 19 de septiembre de 2011. Mayoría de seis votos; votaron con reservas: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Olga Sánchez Cordero de García Villegas; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Luis María Aguilar Morales, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Fanuel Martínez López, Gabriel Regis López, Juan Carlos Roa Jacobo, Gustavo Ruiz Padilla y Jesicca Villafuerte Alemán. Amparo en revisión 507/2010. Saúl González Jaime y otros. 19 de septiembre de 2011. Mayoría de seis votos; votaron con reservas: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Olga Sánchez Cordero de García Villegas; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Luis María Aguilar Morales, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Fanuel Martínez López, Gabriel Regis López, Juan Carlos Roa Jacobo, Gustavo Ruiz Padilla y Jesicca Villafuerte Alemán. El Tribunal Pleno, el siete de noviembre en curso, aprobó, con el número VII/2013 (9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a siete de noviembre de dos mil trece. Ejecutorias. Votos. Genealogía. Observaciones. Esta tesis se publicó el viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.-----

D. Dignidad humana.

La dignidad humana lejos de ser un concepto moral se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, pues se encuentra reconocido constitucionalmente. El Pleno ha sostenido que la dignidad humana es un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. La dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta como el interés inherente a toda persona, por

el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.

Tesis: 1a. CCCLIV/2014 (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2007731	1 de 1
Primera Sala	Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I	Pag. 602	Tesis Aislada(Constitucional)	

DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA. *La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c); y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada. Amparo directo en revisión 1200/2014. 8 de octubre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González. Ejecutorias. Votos. Genealogía. Observaciones. Esta tesis se publicó el viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*-----

E. Presunción de inocencia.

Uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia

procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.

Tesis: P./J. 43/2014 (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2006590 1 de 1
Pleno	Libro 7, Junio de 2014, Tomo I	Pag. 41	Jurisprudencia(Constitucional)

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordados dichos preceptos -porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia-, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso. Contradicción de tesis 200/2013. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 28 de enero de 2014. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz. Tesis y/o criterios contendientes: Tesis 1a. XCIII/2013 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. LA APLICACIÓN DE ESTE DERECHO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DEBE REALIZARSE CON LAS MODULACIONES NECESARIAS PARA SER COMPATIBLE CON EL CONTEXTO AL QUE SE PRETENDE APLICAR.", aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 968, Tesis 1a. XCVII/2013 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MORELOS, NO VULNERA ESTE DERECHO EN SUS VERTIENTES DE REGLA DE TRATAMIENTO, REGLA PROBATORIA Y ESTÁNDAR DE PRUEBA.", aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 967, Tesis 2a. XC/2012 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. CONSTITUYE UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL APLICABLE EXCLUSIVAMENTE EN EL PROCEDIMIENTO PENAL.", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 1687, y Tesis 2a. XCI/2012 (10a.), de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. NO ES UN PRINCIPIO APLICABLE

EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 1688. El Tribunal Pleno, el veintiséis de mayo en curso, aprobó, con el número 43/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de mayo de dos mil catorce. Nota: La tesis aislada P. XXXV/2002 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, con el rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." Ejecutorias. Votos. Genealogía. Observaciones. Esta tesis se publicó el viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de junio de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. -----

IV. Sentencias emitidas por el poder judicial de la federación que han concedido el amparo y protección de la justicia federal para que no se prive del salario y seguridad social a los servidores públicos que fueran suspendidos provisionalmente en un procedimiento administrativo sancionador.

El análisis de los criterios adoptados por los Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación con relación a la exégesis de la medida cautelar de suspensión provisional decretada dentro de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, se considera relevante en tanto evidencia los diversos análisis y alcances de esta providencia, lo que hace necesario uniformar el criterio para la interpretación conforme de la fracción IV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

Lo anterior obedece a que si bien es cierto y como se ha advertido con los criterios de tesis y jurisprudencia antes descritos, la interpretación que se adopta generalmente se direcciona en un sentido estricto de la norma, sin considerar todas las aristas que rodean su determinación, como a continuación se demuestra.

A. Sentencia de fecha 19 de junio de 2015, amparo 80/2015, Juzgado Cuarto de distrito en materia de amparo civil, administrativa y de trabajo y de juicios federales en el Estado de Puebla.

“...SÉPTIMO. ESTUDIO. ...la medida encuentra sustento en la situación jurídica que guarda el ahora quejoso con motivo del desempeño de sus funciones, y tal suspensión se encuentra prevista en la legislación vigente y aplicable al caso de que se trata, esto es, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

Además, la finalidad de dicha norma es proporcional con el objetivo que se busca, esto es, al continuarse con las investigaciones que motivaron la queja respectiva, y con dicha medida se evite que el servidor público en caso de no ser suspendido, pretenda o intente hacer mal uso del cargo o comisión que desempeña, pues al tener acceso y posibilidad de tramitar documentación como lo son datos personales de la ciudadana que lo denunció, ello podría influir o incidir en el desarrollo de la investigación y procedimiento, por lo que tal medida obedece a la necesidad de evitar que se entorpezca la investigación y desahogo de diligencias en curso.

Razones y motivos que se consideran suficientes para justificar dicha medida, aunado a que se insiste, la misma se encuentra prevista en la legislación correspondiente y tiene una finalidad objetiva; máxime que la propia autoridad estableció al dictar dicha medida provisional, que con ello no se prejuzga sobre la responsabilidad que en su caso llegare a acreditarse o desvirtuarse por parte del ahora quejoso en el desarrollo de sus funciones el día en que se le atribuye una conducta inadecuada y atentatoria de los derechos de la ciudadana denunciante.

Es decir, a pesar de la suspensión, en todo caso, el ahora quejoso, al estar sujeto al desarrollo de las investigaciones, como parte denunciada podrá incluso ofrecer pruebas de su parte para acreditar, en su caso, su inocencia o su ausencia de responsabilidad en los hechos que se le imputan.

Por lo anterior, no existe evidencia que se vulnere en perjuicio del quejoso su derecho humano a dedicarse a la profesión que decida, en términos del artículo 5° de la Carta Magna.

*Tampoco existe indicio de que se haya vulnerado el derecho humano a la audiencia previa previsto en el numeral 14 de la Constitución Federal, ya que el quejoso es parte en la queja que dio origen el acuerdo donde se le suspende del cargo que desempeñaba hasta antes del doce de diciembre de dos mil catorce como *** adscrito a la ***, puesto que incluso en los autos de las queja ***, del índice de la ***, el propio quejoso ha acudido a desahogar diligencias, es decir, tiene conocimiento del trámite de la misma y ha sido escuchado.*

*De igual forma, es incorrecta la apreciación que señala en el sentido de que se vulnera en su perjuicio el derecho a una adecuada fundamentación y motivación puesto que precisamente del oficio *** en que fue notificada la suspensión de su cargo como *** adscrito a la ***, se advierten las razones que encaminaron a la autoridad responsable a establecer esa medida provisional, así como el fundamento legal de dicha medida, con lo cual se colma la exigencia constitucional de una adecuada fundamentación*

y motivación.

Al respecto resulta ilustrativa la jurisprudencia IV.2o.C J/12, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Febrero de 2011, página 2053, registró 162826, y cuyo contenido es: **"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ARGUMENTOS QUE DEBEN EXAMINARSE PARA DETERMINAR LO FUNDADO O INFUNDADO DE UNA INCONFORMIDAD CUANDO SE ALEGA LA AUSENCIA DE AQUÉLLA O SE TACHA DE INDEBIDA"...**

Elo porque en el sumario no se aprecia ni ausencia ni deficiencia en la fundamentación del acto reclamado, y porque dicho acto, atiende tanto a las actuaciones del proceso de queja ***, del índice de la ***, incoado contra el ahora quejoso y otros y la norma que autoriza a la responsable a actuar como lo hizo al emitir el oficio ****.

En consecuencia, **lo procedente es negar el amparo solicitado por el quejoso con motivo de la suspensión de su cargo** como elemento de *** adscrito a la ***.

OCTAVO. Estudio. En el presenta apartado se abordará el estudio del segundo acto reclamado, es decir, sobre la **suspensión de su salario y demás prestaciones como consecuencia de la suspensión temporal** de las funciones o cargo que el ahora quejoso desempeñaba como *** adscrito a la ***.

Al respecto, se tiene que de manera esencial el ahora quejoso señala que la suspensión de sus prestaciones derivadas de su relación laboral perjudica su estabilidad económica y de su familia, puesto que durante la suspensión a la que se encuentra sujeto, no podrá dedicarse a diversa actividad y además, que al estar solamente suspendido de su cargo, ello no debe interpretarse como que su relación laboral ha culminado, puesto que de lo contrario, es decir, mantener la suspensión de su salario vulnera incluso normas protectoras de los derechos humanos incluso de índole internacional, tales como los numerales 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el 5 del pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos.

Artículo 29. Normas de Interpretación

Al respecto, debe decirse que, aunque suplida la queja deficiente con apoyo en lo dispuesto por el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, se advierte que lo procedente es conceder el amparo al ahora quejoso contra la suspensión de su salario como servidor público al desempeñar el cargo de *** adscrito a la ***, por las siguientes razones...

ESTUDIO DEL ACTO RECLAMADO

Con la finalidad de abordar el estudio del acto reclamado, es necesario **contextualizar el entorno en que se desarrolla**, con la finalidad de advertir de manera concreta **los derechos que se advierten vulnerados**, y en todo caso, corroboran la existencia o no de tal afectación, para poder así, determinar la forma en que deberán ser protegidos con una eventual concesión del amparo.

*Así, se tiene que el impetrante de garantías básicamente **se duele de la afectación personal y familiar en cuanto a la suspensión del pago de su salario y demás prestaciones inherentes al mismo con motivo de la suspensión de su cargo de *** adscrito a la ***, con motivo del trámite de la queja ***, del índice de la ***, lo que bien puede traducirse en la suspensión de su sueldo y prestaciones inherentes al cargo como supervisor público.***

Por tanto, aunque suplidas en su deficiencia, debe decirse que resulten esencialmente fundadas las pretensiones efectuadas por el quejoso respecto del acto reclamado objeto de la presente consideración, y por tanto, suficientes para concederle el amparo de la Justicia Federal de acuerdo a lo siguiente...

En ese orden de ideas, al atender a las particularidades del caso que nos ocupa, se advierte que al dejar de percibir el sueldo resulta inconcuso que se ven afectados los derechos del quejoso y de sus derechohabientes o familia, con el consecuente impedimento para recibir la protección necesaria para su subsistencia, en contravención a la disposiciones legales de orden público y de interés social, incluso de índole internacional como se acaba de ver.

Por tanto, se insiste, en suplencia de la deficiencia de la queja, se determina que es procedente conceder el amparo para el efecto de que se pague al ahora quejoso, el porcentaje de su salario normal que a criterio de la responsable sea suficiente para cubrir las necesidades esenciales.

Ello se debe a que no podemos dejar de advertir que uno de los derechos humanos fundamentales es el derecho a una remuneración justa que permita una existencia digna; por lo cual, nuestra propia Constitución Federal, en el artículo 123, Apartado B, fracción IV, párrafo segundo, identifica la garantía o el derecho de un salario vital como una de las condiciones para la paz social y permanente basada en la justicia.

Ahora, si bien no existe una suma universalmente aceptada que defina este tipo de salario, es decir, el que resulte indispensable, puede ser descrito como un salario producto de un trabajo a tiempo completo, que permita a las personas tener una vida decente, considerada aceptable por la sociedad; en tal sentido, se estima que la privación del salario implica la vulneración a un derecho humano; empero, no en los términos que lo pretende la quejosa sino únicamente para el otorgamiento de un salario vital o suficiente para subsistir que le permita cubrir las necesidades esenciales.

Así, sobre éste tópico, es importante establecer que este órgano jurisdiccional no tiene la facultad para

fijar el porcentaje de salario que habrá de recibir el servidor público a través del cual solvente las necesidades indispensables para su subsistencia; empero, conviene destacar que el salario y la consecuente subsistencia como derecho humano, se garantiza con el salario mínimo en términos del artículo 123, apartado A, fracción VI, de la Constitución Federal.

Sin embargo, al estar obligado éste órgano jurisdiccional a propiciar el respeto a los derechos humanos, se está obligado a proveer lo necesario para hacer respetar el derecho humano al salario, tomando en consideración incluso, de manera fundamental, que por las constancias que integran los autos, se advierte que la relación laboral no está concluida, pues de momento se encuentra en una situación especial de investigación, lo cual claramente le impide al quejoso incluso, ocupar un cargo, empleo o comisión diverso, hasta en tanto se resuelva lo conducente, y por ende se ve afectado tanto el sustento propio como el de su familiar, por lo que resulta más que necesario, indispensable que dicho quejoso obtenga la percepción de ingresos por lo menos, los mínimos para su subsistencia, claro, derivados de su relación laboral vigente, aunque suspendida por las razones conducentes.

Máxime que se desconoce con certeza el tiempo que pudiera durar esa suspensión y por ende la afectación ante la falta de certeza del resultado que corresponda, podría ser perjudicial en mayor grado.

Es decir, en términos del artículo 123 de la constitución General, el quejoso está impedido para desempeñar otro cargo fuera de la propia Secretaría a la que se encuentra adscrito aunque suspendido; pues si su relación laboral aún subsiste, es claro que debe tener un ingreso como resultado del salario resultante de esa relación; empero, si su condición es de suspensión, si bien le impide recibir su salario por no desarrollar el trabajo encomendado e incluso los premios derivado de su desempeño como lo es la puntualidad, la eficiencia, entre otros, dicha condición no puede servir de justificación para no obtener al menos, el mínimo que le permita satisfacer la necesidad básicas de subsistencia, pues de hacerlo, se advierte que se vulnera el derecho humano al salario, cuando el objeto y obligación contraída por nuestro país en el ámbito internacional es procurar restringir a lo máximo las afectaciones al salario.

...

*En este sentido, si la constitución Federal en su artículo 123, apartado A, fracción VI, prevé el otorgamiento de un salario mínimo general; y considerando que para un *** adscrito a la ***, esta situación no está prevista como tal pero no debe interpretarse como total y derivada de la suspensión del cargo, bajo el simple argumento de que ante la ausencia de cargo desempeñado, debe existir ausencia de pago, pues tal premisa se considera errónea, ya que tal afirmación carece de sustento jurídico.*

En primer lugar porque el salario no depende precisamente del desempeño del cargo si no de la relación

laboral existente que está suspendida más no concluida.

Además, existen supuestos en los que no se realiza ninguna actividad con motivo del cargo y se recibe el pago, tal es el caso por ejemplo de las incapacidades, en que si bien no se recibe el salario íntegro, de acuerdo a la seguridad social, recibe determinado monto y no se desempeña el cargo, es decir, a fin de cuentas lo importante es que debe establecerse en el presente asunto, la operatividad del principio del derecho que dispone "Donde existe la misma razón, debe existir la misma disposición".

Ello en atención a que si en determinado caso se suspende la relación laboral de un trabajador, ello no debe llevar invariablemente a suspender sus prerrogativas como el sueldo y las prestaciones sociales, ya que de aceptar ello, se llegaría al extremo de reconocer que si está suspendido un trabajador y en ese tiempo sufre un accidente, le será negada la atención médica por la suspensión de su cargo, cuando incluso, la relación laboral, que es - dicho sea de paso- la que le da el derecho a el cúmulo de prestaciones sociales, se encuentre vigente.

Tal principio general de derecho que se invoca, **debe tenerse por actualizado** también respecto de los diverso criterios que se han sustentado por diversos órganos jurisdiccionales en torno a la concesión de la suspensión provisional con motivo de la suspensión temporal del trabajo de servidores públicos, de los cuales destaca la jurisprudencia 2ª/J. 7/2015 (10ª), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Décima Época de la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, página 1531, registro 2008425, cuyo texto es: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ALCANCE DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL MONTO DEL SALARIO DE COTIZACIÓN."...

Jurisprudencia I. 1º. A. J/3(10a) Publicada en la Decima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, Noviembre de 2013, tomo I, pagina 924, registro 2005001, cuyo rubro y texto es: "SUSPENSIÓN EN AMPARO. SI DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO O DE SEPARACION DE UN ELEMENTO DE UN CUERPO POLICIAL O DE UN ORGANO DE PROCURACION DE JUSTICIA SE DECRETO SU SEPARACION PROVISIONAL DEL CARGO QUE DESEMPEÑA, ES FACTIBLE CONCEDER ESA MEDIDA UNICAMENTE CONTRA LA SUSPENSIÓN EN EL PAGO DE SUS HABERES..."

Jurisprudencia 2ª/J. 204/2007, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Noviembre de 2007, página 205, registro 170892, y de texto:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO GOZAN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL ARTICULO 123, APARTADO B, FRACCION XIV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LES OTORGA DERECHOS DE PROTECCIÓN AL SALARIO Y DE SEGURIDAD SOCIAL."...

Tesis IV. 1º. A. 33 A (10ª), Publicada en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, publicada el viernes 12 de junio de 2015 09:30 h, registro 2009401, cuyo texto es:

“SALARIO. ELEMENTOS DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO DE NUEVO LEON, AL SER SUSPENDIDOS PROVISIONALMENTE CON MOTIVO DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, TIENEN DERECHO A RECIBIRLO PARA SUBSISTENCIA; DE LO CONTRARIO SE GENERARIA UNA AFECTACION A SUS DERECHOSHABIENTES O FAMILIA”.

*De ahí que lo procedente es conceder el amparo al quejoso para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente el acto reclamado consistente en el oficio *** de diez de diciembre de dos mil catorce, únicamente por lo que hace a la suspensión del salario y prestaciones de seguridad social del ahora quejoso y en su lugar, con libertad de jurisdicción pero respetando los derechos humanos del quejoso que se consideran vulnerados, establezcan lo que en derecho corresponda respecto de la suspensión del salario y demás prestaciones de seguridad social a favor del impetrante del amparo...”*

De la sentencia transcrita en los párrafos que anteceden advertimos que la autoridad judicial comulga con el criterio de que la medida cautelar se encuentra prevista en la legislación vigente y que su objetivo radica en asegurar la continuación de las investigaciones que motivaron la queja respectiva y para que se evite que el sujeto a procedimiento pretenda o intente hacer mal uso del cargo o comisión que desempeña, pues al tener acceso y posibilidad de tramitar documentación como lo son datos personales de la persona que lo denunció, ello podría influir o incidir en el desarrollo de la investigación y procedimiento, por lo que la orden de tal medida obedece a la necesidad de evitar que se entorpezca la investigación y desahogo de diligencias en curso. Aunado a que no se prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público, de ahí que determinó negar el amparo con motivo de la orden de la suspensión de su cargo.

Al mismo tiempo, resuelve conceder el amparo, al considerar que uno de los derechos humanos fundamentales consiste en una remuneración justa que permita una existencia digna, toda vez que constitucionalmente se garantiza el derecho de un salario vital como una de las condiciones para la paz social y permanente basada en la justicia; por lo que la privación del salario implica la vulneración a un derecho humano; sin embargo, a su juicio es procedente únicamente el otorgamiento de un salario vital o

suficiente que le permita cubrir las necesidades esenciales. Sumado a considerar que la relación laboral no está concluida, y que al estar sujeto a investigación le impide ocupar un empleo, cargo o comisión diverso hasta en tanto se resuelva lo conducente, lo que hace patente que obtenga la percepción de ingresos mínimos derivados de su relación laboral vigente, pues se desconoce el tiempo que pueda durar esa suspensión.

También considera que la premisa “*ante la ausencia de cargo desempeñado, debe existir ausencia de pago*”, la considera errónea, ya que tal afirmación carece de sustento jurídico; porque el salario no depende precisamente del desempeño del cargo si no de la relación laboral existente que está suspendida más no concluida y equipara el caso de las incapacidades, en el que se recibe determinado monto y no se desempeña el cargo. Por lo que si en determinado caso se suspende la relación laboral de un trabajador, ello no debe llevar invariablemente a suspender sus prerrogativas como el sueldo y las prestaciones sociales, ya que de aceptar ello, se llegaría al extremo de reconocer que si está suspendido un trabajador y en ese tiempo sufre un accidente, le será negada la atención médica por la suspensión de su cargo, cuando incluso, la relación laboral, que es la que le da el derecho al cúmulo de prestaciones sociales, se encuentre vigente.

B. Sentencia de fecha 08 de mayo de 2015, amparo 1789/2014, Juzgado Cuarto de Distrito del centro auxiliar de la segunda región con residencia en Puebla.

“...II.5.3. Circunstancias y fundamentos relativos a los combatidos:

...

*Comenzó la investigación en el procedimiento de la responsabilidad administrativa, razón por la cual se recabaron las declaraciones de los *** y *** involucrados, los expedientes personales de algunos de estos, copias de la averiguación criminal iniciada por las lesiones originadas en la detención, entre otras pruebas.*

*Entonces, el *** (la autoridad ordenadora) dictó el acuerdo de veintidós de octubre de dos mil catorce (fojas 286 a 290 del anexo) donde realizó un análisis inicial de los datos existentes hasta determinar que la remisión efectuada por la quejosa y su compañero en funciones de *** se apartó del protocolo establecido y representa una probable conducta de abuso de autoridad, falta de respeto, diligencia,*

imparcialidad y rectitud con la tercera interesada.

*Por lo que decretó la suspensión provisional del empleo, cargo o comisión de la quejosa y del otro *** por tiempo indefinido porque nunca precisó la duración de la medida.*

Lo cual fundó en el artículo 68 fracción IV, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, vigente en octubre de dos mil catorce entre otras disposiciones que permite la suspensión temporal del imputado cuando esta conviene al desarrollo de la investigación, sin prejuzgar la posible responsabilidad en las conductas.

Dicha suspensión fue ejecutada por las autoridades correspondientes (señaladas en la demanda de amparo y distintas a la ordenadora) al grado de cancelar el salario de la quejosa mientras dura la investigación.

*Suspensión que reclama la quejosa en esta instancia constitucional, por haberla conocido a través del oficio *** de veintidós de octubre de dos mil catorce (fojas 291 a 295 del anexo).*

*Este oficio se emitió en el trámite del expediente de queja ***, el cual continúa en investigación y con miras a una futura resolución definitiva, como se observa en las copias certificadas hasta el tres de diciembre de dos mil catorce (última hoja del anexo).*

II.5.4 Solución

Examinados los argumentos de la quejosa frente a la suspensión combatida, se advierte una violación al principio de presunción de inocencia y al derecho del mínimo vital, inmersos en los artículos 1, 3, 4, 6, 13, 14, 16, 17, 27, 31, y 123 de la constitución.

Para demostrarlo se realiza el estudio normativo de la suspensión provisional que conlleva restricción de salario, establecida en la fracción IV de numeral 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla (en sucesivo legislación).

Ante todo se hace notar que la imposición de sanciones por responsabilidad administrativa de los servidores públicos, requiere la tramitación de un procedimiento en diversas etapas como se observa en el invocado numeral.

Durante el procedimiento tienen las autoridades una facultad discrecional: suspender en forma provisional al servidor público involucrado, si así conviene para la investigación de las conductas.

Suspensión que ha desarrollado con el objeto de proteger el interés social, garantizar el adecuado desarrollo de la investigación y hasta prevenir que continúen las malas conductas de servicio público.

Por lo que se trata de una medida cautelar razonable en términos del artículo 113 de la constitución, porque este dispone la suspensión de labores de servidor público a consecuencia del procedimiento de responsabilidad administrativa.

En el Estado de Puebla se encuentra en la fracción IV del numeral 68 de la legislación, la cual permite decretar la suspensión provisional mientras dura la investigación, con una particularidad: si el servidor público fuera absuelto al final del procedimiento, se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante

la suspensión.

De donde se colige que la suspensión conlleva la restricción al salario, pues al decretarse una separación temporal contra el servidor público, este dejará de recibir los ingresos correspondientes al cargo que desempeñaba.

Bajo este contexto, la suspensión de los ingresos de un servidor público sujeto a investigación, representa un acto de privación que puede dictarse antes de resolver sobre la responsabilidad administrativa.

Pese a lo anterior, se hace notar que el servidor público debe mantenerse en la calidad de inocente hasta que exista una resolución administrativa donde se justifique la plena responsabilidad en la conducta.

Cierto, la suspensión de las percepciones debe respetar las formalidades esenciales del procedimiento tuteladas por el artículo 14 de la constitución, pues el sueldo nunca obstaculiza la investigación ni afecta los intereses de la administración pública.

Una de esas formalidades se integra con el principio de presunción de inocencia, que si bien caracteriza al derecho penal también resulta aplicable a los procedimientos administrativos de carácter sancionador, porque estos pueden afectar los derechos fundamentales de los servidores públicos.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el principio de presunción de inocencia puede entenderse como regla de tratamiento, porque en una de sus modalidades sirve para identificar la forma en que se debe tratar a una persona sujeta a proceso.

Bajo esta premisa se deduce que la presunción de inocencia busca impedir la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, motivo por el cual debe considerarse que la privación absoluta del salario representa una violación de aquélla en la vertiente de regla de trato.

Sobre todo porque la suspensión genera una afectación desproporcionada al restringir el salario durante el trámite del procedimiento administrativo sancionador, lo cual implica que se visualiza culpable al servidor público sin existir una resolución firme donde se hubiera justificado la responsabilidad en la conducta.

En otras palabras, la retención de los salarios que le corresponderían al servidor público sujeto a procedimiento, implica la aplicación de medidas anticipadas de la pena aun cuando la presunción de inocencia obliga a tratarlo como inocente hasta que exista una resolución firme donde se resuelva la culpabilidad.

De ahí que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiera interpretado la suspensión con restricción al salario, conforme al principio de presunción de inocencia y el derecho al mínimo vital.

En particular consideró que la medida cautelar puede mantenerse en el terreno de lo razonable, si se garantiza un ingreso o sueldo mínimo que permita la subsistencia del imputado (el servidor público) desde el inicio del procedimiento sancionatorio y hasta que se dicte la resolución administrativa.

Para lo cual utilizó una distinción entre la medida cautelar de suspensión temporal y la orden de retención

del salario que recibía al servidor público, con la cual ubicó la necesidad de asegurar el derecho al mínimo vital entendido como el equivalente al salario, sueldo o ingreso que permita la subsistencia mientras se tramita el procedimiento de responsabilidad.

Así deriva de la tesis aislada 2a. XVIII/2015 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que estatuye: “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PERMITE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL EN EL EMPLEO Y LA RETENCIÓN DE PERCEPCIONES, DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL PREVENDRÁ UN INGRESO MÍNIMO PARA LA SUBSISTENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO DURANTE EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, HASTA EL TANTO NO SE DICTE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE DETERMINE AQUÉLLAS”.

Todo lo cual permite concluir que la suspensión provisional establecida en la fracción IV del numeral 68 de la legislación, debe interpretarse con una restricción parcial del salario que recibía el servidor público, en aras de conseguir una medida cautelar razonable frente al principio de presunción de inocencia y el derecho al mínimo vital.

Máxime que la limitación de los derechos fundamentales desde la suspensión prevista en el artículo 113 de la constitución nunca puede entenderse como una cláusula abierta para menoscabar las condiciones de los servidores públicos, dado que la constitución privilegia la dignidad de todas las personas como lo ha interpretado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio siguiente:

DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.

*Ahora, el presente caso involucra una suspensión provisional decretada contra la quejosa, respecto del cargo de *** que esta desempeñaba, por un posible uso excesivo de la fuerza en perjuicio de la tercera interesada (fojas 286 del anexo).*

Suspensión decretada por tiempo indefinido en términos de la fracción IV del artículo 68 de la legislación entre otras disposiciones y que se ejecutó al grado de cancelar el salario de aquélla mientras dura la investigación.

*Ello representa una aplicación ilegal de la medida cautelar en el expediente de queja ***, motivo por el cual habrá de declararse en esta instancia una violación al principio de presunción de inocencia y al derecho de un mínimo vital, tutelados por los artículos 1, 3, 4, 6, 13, 14, 16, 17, 27, 31 y 123 de la constitución al grado de compartir una parte de los argumentos desarrollados por la quejosa, sintetizados en el apartado II.5.2. de esta sentencia –.*

*De entrada porque la autoridad ordenadora, ***, soslayó la obligación prevista en el artículo 1 de la constitución: proteger los derechos fundamentales desde el escenario de prevención a violaciones contra estos.*

Tan es así que utilizó el análisis de las pruebas existentes en el procedimiento de responsabilidad, para decretar la suspensión provisional debido a la probable conducta de abuso de autoridad, falta de respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud con la tercera interesada.

En otras palabras, se limitó a relacionar los indicios de responsabilidad con la fracción vigente que permite la suspensión provisional, aun cuando la aplicación de la hipótesis normativa (fracción IV del artículo 68 de la legislación) debía ponderarse frente a los derechos fundamentales de todos los involucrados.

*Si el referido *** hubiese atendido al deber de prevenir violaciones a los derechos fundamentales, habría advertido la necesidad de interpretar la suspensión provisional frente al principio de presunción de inocencia y el derecho al mínimo vital que asisten a la quejosa, en la condición de servidor público sometido a procedimiento de responsabilidad administrativa.*

De hecho por el principio de interdependencia previsto en el artículo 1 de la constitución, que obliga a visualizar los derechos de todos los involucrados en un mismo plano de igualdad.

Interdependencia que debió orientar la visualización siguiente: la condición de víctima donde se encuentra la tercera interesada, nunca puede determinar el sacrificio (cancelación) de los derechos fundamentales de la quejosa aun cuando esta se ubique en la posición de infractora probable.

Por ello debió realizar un estudio de la suspensión provisional prevista en la fracción IV del artículo 68 de la legislación, en específico interpretarla frente a los derechos de la víctima, de la sociedad y de la quejosa (probable infractora).

Sobre todo porque la aplicación de la medida cautelar nunca debe llegar al extremo de cancelar el salario completo del servidor público, dado que esto implicará una pena anticipada pese al espectro de la presunción de inocencia: tratar al probable infractor como inocente hasta que exista una resolución firme donde se resuelva la culpabilidad.

Empero, la autoridad ordenadora se limitó a realizar una mera aplicación de la hipótesis normativa y propició la cancelación total del salario, aunque la suspensión provisional requería la introducción de una salvaguarda (medida de protección) para mantenerse en el terreno de la razonable.

Salvaguarda que se genera por la presunción de inocencia y el derecho al mínimo vital de la quejosa aun en la posición del probable infractora, motivo por el cual debió establecerse un ingreso o sueldo mínimo ésta, con el objeto de lograr una suspensión provisional acorde a los derechos fundamentales en juego (de la víctima, de la sociedad y de la probable infractora).

Pero además, el escenario fáctico del presente sumario constitucional arroja una violación al principio de presunción de inocencia y al derecho de un mínimo vital, porque la suspensión provisional se aplicó sin visualizar el deber de conseguir una medida razonable, al punto de haber generado una restricción completa al salario y que ha impactado la subsistencia de la quejosa desde la emisión de la medida.

*Impactó a la subsistencia porque las actuaciones del expediente administrativo reflejan una sola actividad laboral de la quejosa: el servicio público de *** y por el cual recibía un salario para el sostenimiento de su*

vida cotidiana.

De modo que la ausencia completa del salario a raíz de la suspensión provisional del cargo, pone en riesgo la subsistencia de aquélla porque mientras dura la investigación estará restringida la posibilidad de desempeñar otro cargo público.

Es más, será difícil para la quejosa conseguir un empleo temporal en el ámbito privado para subsistir hasta la resolución final pues cualquier empresa u organización a la que se acerque tendrá la necesidad de requerir antecedentes laborales, y esto conducirá a la investigación en curso con una posible repercusión en la confiabilidad de aquélla para acceder a un puesto temporal.

Factores que también debieron orientar la aplicación de la suspensión provisional en el cargo, pues al generarse un riesgo a la subsistencia de la vida era necesario la implementación de una salvaguarda mientras termina la investigación y se resuelve en definitiva la conducta de responsabilidad imputada a la quejosa.

De modo que la suspensión con restricción completa al salario constituye un quebranto a la dignidad humana, porque en ningún momento se establecieron salvaguardas tendentes a la prevención de violaciones contra derechos fundamentales, que para la medida provisional en el expediente administrativo es la salvaguarda de ingreso, como única posibilidad de mantener a la quejosa en la posición de inocente y asegurar la subsistencia de la vida en un rango mínimo.

Más aún, la suspensión provisional que decretó la autoridad ordenadora, tampoco consideró los alcances del principio pro persona: interpretar las normas ordinarias en un escenario de amplia protección al sujeto involucrado.

*De ahí que hubiese sobrevenido una cancelación total del salario que recibía la quejosa como ***, aun cuando el principio pro persona obligada a interpretar la fracción IV del artículo 68 de la legislación, con una salvaguarda de ingreso mínimo para cumplir el deber de prevenir violaciones a los derechos fundamentales, al margen de la falta de disposiciones en la leyes ordinarias.*

En consecuencia, se determina que la conducta de la autoridad ordenadora aterriza en el terreno de ilegalidad, pues al ejercer la facultad contenida en la fracción IV del artículo 68 de la legislación, soslayó el principio de presunción de inocencia y el derecho al mínimo vital, aun cuando estos bastaban para visualizar que la suspensión provisional debía acompañarse de un pago salarial a la quejosa, mientras se tramita la investigación formada por la queja administrativa de la tercera interesada.

Por lo que se respaldan en esta instancia constitucional una parte de los argumentos formulados en la demanda de amparo sintetizados en el fundamento II.5.2.- en específico los que puntualizan un perjuicio a los derechos fundamentales porque la suspensión del cargo llegó a la restricción completa del salario aun cuando ninguna resolución definitiva existe en el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Sin embargo, se rechazan los diversos que enfatizan una repercusión a la oportunidad de defensa y al derecho de legalidad.

En primer lugar porque las actuaciones realizadas por la autoridad ordenadora demuestran el debido respeto al derecho de audiencia, al haber notificado a la quejosa el inicio del procedimiento de responsabilidad, razón por la cual esta ha podido declarar sobre los hechos sujetos a investigación, y tiene la posibilidad hasta la fecha tanto de ofrecer pruebas como de expresar alegatos, previo a la resolución definitiva en el expediente iniciado por la queja de la tercera interesada.

Mientras que el derecho de legalidad se visualiza cumplido en la suspensión reclamada, porque el acuerdo de veintidós de octubre de dos mil catorce a través del cual se decreto la medida cautelar refleja diversas motivaciones desarrolladas para justificar las hipótesis invocadas como fundamento, entre las cuales obra la fracción IV del artículo 68 de la legislación y que omitió acompañarse de una salvaguarda, como se puntualizó en párrafos anteriores.

Por tanto, se declara una violación al principio de presunción de inocencia y al derecho de un mínimo vital, que para este caso tutelan los artículos 1, 3, 4, 6, 13, 14, 16, 17, 27, 31 y 123 de la constitución según la interpretación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación porque al examinar el acto reclamado en el terreno normativo y en el escenario fáctico, se comprobó lo siguiente:

- a). La autoridad ordenadora soslayó que una salvaguarda de ingreso es la condición indispensable para la suspensión provisional del cargo, al interpretar los alcances de la fracción IV del artículo 68 de la legislación, conforme a la presunción de inocencia y el derecho al mínimo vital incluso desde el principio pro persona inmerso en el artículo 1 de la constitución; y*
- b). Las autoridades ordenadora y ejecutoras desatendieron las circunstancias que en el escenario fáctico obligan a mantener un salario mínimo, para asegurar la subsistencia de la quejosa mientras dura la investigación, pese a la aplicación de la suspensión provisional.*

Así las cosas, habrá de otorgarse la protección con el objeto de reparar la medida cautelar, al escenario que debió haberse considerado para la aplicación contra la quejosa: ordenar la suspensión provisional de esta con un ingreso mínimo salarial, a fin de asegurar la subsistencia mientras dura la investigación en el expediente administrativo.

En último lugar se puntualiza que la violación al derecho fundamental involucrado, también se hubiera detectado con la suplencia de la queja prevista en la fracción VI del artículo 79 de la Ley de Amparo, pues al utilizar esta figura para examinar la suspensión provisional con restricción completa del salario, resalta de inmediato una infracción manifiesta al bloque actual de constitucionalidad, regido por el principio pro persona en términos del artículo 1 de la constitución.

II.5.5. Efectos de la protección.

*Ante la violación cometida en perjuicio de la quejosa procede en términos del artículo 77 de la legislación, conceder el amparo contra el ***, para que deje insubsistente el acuerdo de veintidós de octubre de dos*

mil catorce dictado en el expediente de queja 171/2014.

*Luego deberá emitir otro acuerdo en el referido expediente, donde reitere los fundamentos y motivaciones desarrolladas para visualizar la suspensión provisional de la quejosa en el cargo de ***.*

Pero al aplicar la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, deberá considerar el principio de presunción de inocencia y el derecho al mínimo vital, hasta establecer un pago salarial que asegure la subsistencia de la probable infractora en términos de los razonamientos establecidos en el fundamento anterior (II.5.4.).

De ahí que la suspensión provisional del cargo deberá acompañarla de un pago económico en la misma temporalidad bajo la cual estaba la quejosa (semanal, catorcenal, quincenal o mensual); por un equivalente al 30% de ingreso real y nunca inferior al salario tabular más bajo que se paguen en la institución pública donde se encuentra registrada aquélla.

*Se hace notar al referido *** que el pago mínimo que llegue a establecer para cumplir este amparo, deberá hacerse retroactivo al mes de noviembre de dos mil catorce, porque las actuaciones revelan que la suspensión generó una restricción completa al salario desde el referido mes.*

Por lo que deberá ordenar el pago retroactivo desde el mes de noviembre de dos mil catorce hasta el mes cuando reciba la notificación donde se le requiere el cumplimiento a este amparo.

Asimismo, deberá ordenar que el pago mínimo a la quejosa por esta sentencia, se mantenga hasta la existencia de una resolución administrativa donde se establezca la responsabilidad de aquella y se le destituya del cargo en forma definitiva si esta fuera la sanción correspondiente a los hechos planteados por la tercera interesada.

De modo que para cumplir los efectos del presente amparo deberá justificar la cancelación de la medida aplicada en forma ilegal; el acuerdo donde se aplique la suspensión en forma razonable; el monto de los pagos retroactivos cubiertos; y la orden para que el pago mínimo siga hasta la resolución de destitución si llegara a existir.

Por último, la concesión se extiende a las autoridades ejecutoras porque los actos de estas fueron reclamados en vía de consecuencia y sin alegar vicios propios.

Sin embargo, quedan obligadas a justificar el cumplimiento a este amparo en sus respectivas competencias, en específico informar la cancelación de la medida con restricción completa del salario; el registro del pago mínimo otorgado a la quejosa; los pagos retroactivos entregados; y el ingreso mínimo que habrán de mantener hasta la existencia de una destitución si llegara a emitirse...”

Conforme al análisis de la sentencia de marras tenemos que el C. Juez de Distrito determinó que la autoridad responsable decretó la suspensión provisional por tiempo indefinido, ya que no se precisó la duración de la medida; aunado a que la fundó en una

disposición vigente que permite la suspensión cuando esta conviene al desarrollo de la investigación y sin prejuzgar sobre la posible responsabilidad en las conductas. Y que su ejecución fue al grado de cancelar el salario de la quejosa mientras dura la investigación. Que la suspensión se ha desarrollado con el objeto de proteger el interés social, garantizar el adecuado desarrollo de la investigación y hasta prevenir que continúen las malas conductas de servicio público. Que se trata de una medida cautelar razonable en términos del artículo 113 de la constitución, porque este dispone la suspensión de labores de servidor público a consecuencia del procedimiento de responsabilidad administrativa.

Que la disposición que permite decretar la suspensión tiene la particularidad de establecer que si el servidor público fuera absuelto al final del procedimiento, se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante la suspensión. De donde se colige que la suspensión conlleva la restricción al salario, pues al decretarse una separación provisional contra el servidor público, este dejará de recibir los ingresos correspondientes al cargo que desempeñaba. Que dicha medida puede decretarse antes de resolver sobre la responsabilidad administrativa, considerando que debe mantenerse en calidad de inocente hasta que exista una resolución administrativa que justifique plenamente la responsabilidad en la conducta. Que el otorgamiento del sueldo nunca obstaculiza la investigación, ni afecta los intereses de la administración pública.

Así las cosas, el juzgador advierte violación a los derechos de presunción de inocencia y al derecho mínimo vital, inmersos en la Constitución.

Por lo que en respeto al derecho de presunción de inocencia aplicable al derecho administrativo sancionador, considera que la privación absoluta del salario representa una violación a la vertiente *regla del trato* que tutela dicho principio, aunado a que se considera culpable al servidor público sin que exista una resolución firme que resuelva su culpabilidad. De ahí que considera que la medida cautelar puede mantenerse en el ámbito de lo razonable si se garantiza un ingreso mínimo que permita la subsistencia del

imputado hasta que se dicte resolución administrativa. En esa tesitura advertimos que separa la medida cautelar de suspensión provisional y la orden de retener el salario, de tal manera que consideró necesario resolver que debe asegurarse el derecho al mínimo vital entendido como el equivalente al salario, sueldo o ingreso que permita la subsistencia mientras se tramita el procedimiento de responsabilidad, aunado a que su determinación la apoya en un criterio aislado, que no tiene carácter de obligatorio.

Así las cosas, sostiene que la fracción IV del numeral 68 de la legislación, debe interpretarse con una restricción parcial del salario que recibía el servidor público, en aras de conseguir una medida cautelar razonable frente al principio de presunción de inocencia y el derecho al mínimo vital; sumado a que la Constitución privilegia la dignidad de todas las personas. Puesto que con la aplicación de este dispositivo deben ponderarse los derechos fundamentales de todos los involucrados en un mismo plano de igualdad. Considerando que la aplicación de la medida cautelar nunca debe llegar al extremo de cancelar el salario completo del servidor público, porque implica una pena anticipada que atenta contra el principio de presunción de inocencia. Además de que se pone en riesgo la subsistencia de la persona suspendida provisionalmente, porque mientras dura la investigación estará restringida su posibilidad de desempeñar otro cargo público. Además de que en su aplicación no se consideraron los alcances del principio pro persona.

De tal manera que con dichos criterios, el juzgador concedió el amparo para ordenar una suspensión provisional garantizando un ingreso mínimo salarial, a fin de asegurar la subsistencia mientras dura la investigación en el expediente administrativo, en aras de respetar el principio de presunción de inocencia y el derecho al mínimo vital. Incluso su orden hizo retroactivo el pago a partir de la fecha en que surtió efectos la medida cautelar.

C. Sentencia de fecha 17 de marzo de 2015, amparo 1776/2014-VI-12, Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Puebla.

SÉPTIMO. Estudio de fondo. Los conceptos de violación hechos valer por el quejoso son infundados...

A la medida cautelar reclamada, fue dictada dentro de un procedimiento administrativo de responsabilidad seguido en su contra, la cual sólo se refiere a la mera suspensión (en oposición a "privación") del ejercicio de las actividades laborales que realiza al servidor en tanto se le investiga y, por lo tanto, no es una determinación definitiva, porque surte sus efectos únicamente durante la tramitación del procedimiento de separación del servicio.

Esto es, tal medida cautelar solamente estará vigente mientras se tramita el procedimiento a que se refiere el mismo artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla en vigor, pues una vez que se resuelve sobre la queja respectiva, que puede ser en forma absolutoria o de responsabilidad, la medida cautelar dejará de surtir efectos.

*Se concluye que la suspensión en el ejercicio de las funciones del ahora quejoso como elemento de la ***, es una medida de carácter provisional y, por lo tanto, no se está en presencia de una restricción definitiva que desempeña, ya que esto último ocurrirá, en todo caso, con la emisión de la determinación gubernativa resultante del procedimiento administrativo, con la que se acredite plenamente la ofensa a los derechos de la sociedad.*

Ahora bien, la suspensión en el encargo, como la mayoría de las medidas provisionales, es una medida preventiva, toda vez que tiende a evitar que el servidor investigado se siga desempeñando en sus funciones si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.

Así, la suspensión del funcionario público es una medida provisional plenamente justificada en el procedimiento administrativo sancionador, que tiene como propósito evitar de inmediato los perjuicios al interés público que podrían producirse durante el desempeño de una función que también es pública.

Consideraciones las antes hechas que se sustentan en la ejecutoria que dio origen a la tesis aislada 1ª. XCII/2011, DE LA primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y contenido siguiente: "SERVICIO PROFESIONAL DE LA CARRERA MINISTERIAL, POLICIAL Y PERICIAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN III, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHA INSTITUCIÓN, QUE PREVÉ LA SUSPENSIÓN DE SUS MIEMBROS, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO."...

De igual forma resulta aplicable la tesis 1ª. CI/2005, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de siguiente contenido: "SERVICIO DE CARRERA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EL ARTÍCULO 44, FRACCIÓN III, DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHA INSTITUCIÓN, QUE PREVÉ LA SUSPENSIÓN DE SUS MIEMBROS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 5º DE LA

CONSTITUCIÓN FEDERAL.”...

Para efectos del presente estudio es necesario resaltar la fracción IV del numeral antes transcrito, el cual prevé la suspensión provisional de probable responsable, de su empleo, cargo o comisión, si a juicio de la substanciadora del procedimiento, así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. Suspensión provisional que no prejuzgue sobre la responsabilidad que se impute, la cual suspenderá en sus efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La cual podrá cesar cuando así lo resuelva la autoridad correspondiente, con independencia a la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la probable responsabilidad de los servidores públicos.

Además, si el servidor público suspendido provisionalmente, no resultare responsable de la falta o faltas que se le imputen, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió percibir durante el tiempo en que estuvo suspendido.

Ahora, este procedimiento de suspensión como medida cautelar que puede dictarse durante la substanciación de un procedimiento de responsabilidad administrativa ha sido materia de pronunciamiento por parte de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. CLXXXIV/2000, tesis en la que analizó el contenido del artículo 50 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, el cual es de contenido normativo similar al diverso 68 de la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos del Estado de Puebla, en la parte que trata sobre la suspensión de la persona sujeta a investigación, tesis aplicable por analogía que es rubro y contenido siguiente: “SEGURIDAD PÚBLICA. EL ARTÍCULO 50 DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL QUE AUTORIZA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS ELEMENTOS POLICIACOS SUJETOS A INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA O AVERIGUACIÓN PREVIA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.”...

“Que para los efectos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por acto de privación debía enterarse aquel que tiene como fin la disminución, menoscabo o supresión definitiva de los derechos del gobernado y no todo acto de autoridad provoca esos efectos, no obstante que exista una afectación a la esfera jurídica del gobernado”.

“Que existen actos que restringen el ejercicio de un derecho en forma provisional o preventiva, pero no tienen la finalidad de privar en forma definitiva de dicho derecho a su titular, sino que se trata de medidas provisionales establecidas por el legislador para proteger determinados bienes jurídicos, en tanto se decide si procede o no la privación definitiva”.

“Luego, que no bastaba que un acto de autoridad produzca una afectación en el ámbito jurídico para que se repute acto de privación, en términos del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, puesto que para ello es menester que la merma o menoscabo tengan el carácter de definitivos.”

“Citando en apoyo de la consideración antes hecha la jurisprudencia número 40/96 del Pleno de este Alto

Tribunal de rubro: ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.

“Por tanto, para dilucidar la constitución o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo era necesario precisar si verdaderamente lo era y, por tanto, si requiere el cumplimiento de las formalidades establecidas por el artículo 14, en comento, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que prevé el artículo 16 constitucional, y para efectuar tal distinción debía acudirse a la finalidad que el acto persigue, esto es, si la privación del bien es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.”

*“Que del contenido del artículo en estudio se podía advertir que al disponer la suspensión temporal de los elementos *** sujetos a investigación administrativa previa, no establece una sanción, sino sólo una medida preventiva, cuya duración se limita hasta en tanto el procedimiento respectivo, quede total y definitivamente resuelto en su instancia final, dispositivo legal que en caso de no haber responsabilidad, también dispone la reintegración al interesado de los salarios y prestaciones que hubiese dejado de percibir con motivo de la suspensión”.*

“Por tanto, que la suspensión provisional autorizada en el artículo 50 impugnado no constituía un mandamiento privativo de derechos que resultara definitivo y que en todo caso hace de observancia obligatoria la garantía de audiencia previa, en términos del artículo 14, párrafo segundo, constitucional, pues la privación de derechos no era definitiva, sino en todo caso un acto de molestia, cuya constitucionalidad se cumple con los requisitos de fundamentación y motivación de acuerdo con el numeral 16 de la Carta Magna”.

“En consecuencia, no se requería que el artículo 50 tildado de inconstitucional contuviera un mecanismo procedimental previo a fin de cumplir con la garantía de audiencia, debido a la naturaleza provisional del acto de molestia que tal precepto fundamenta”.

“Citando en apoyo de sus consideraciones la jurisprudencia 21/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cuanto al carácter de las medidas provisionales o cautelares de rubro “MEDIDAS CAUTELARES, NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.”

“Que al ser la suspensión provisional prevista en el artículo 50 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal una medida provisional cuya duración se limita al tiempo que requiere la resolución del procedimiento administrativo que tiene como finalidad evitar posibles afectaciones a la sociedad y a la propia corporación y encuentra su justificación en la naturaleza de las labores desarrolladas por los elementos policiacos ya que éstos son los encargados de la seguridad pública, así como mantener el orden; de ahí que, por lo delicado de sus funciones, se requiere que su actuación sea irreprochable, no siendo conveniente que se mantenga en activo a un elemento cuya conducta se encuentre sujeta a

investigación.”

“Por tanto, la garantía de previa audiencia prevista en el artículo 14, párrafo segundo, constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios, de ahí que al autorizar el artículo 50 impugnado la suspensión temporal de carácter preventivo mientras dura la investigación administrativa respectiva, ello no implica un acto privativo, toda vez que tal suspensión es provisional, que tienen como finalidad evitar posibles afectaciones a la sociedad y a la propia corporación policial y encuentra su justificación en la naturaleza de las labores desarrolladas por los elementos policiacos ya que éstos son encargados de la seguridad pública, así como mantener el orden; de ahí que por lo delicado de sus funciones, se requiere que su actuación sea irreprochable, no siendo conveniente que se mantenga en activo a un elemento cuya conducta se encuentra sujeta a investigación. Por tanto, para la imposición de dicha medida, no rige la garantía de audiencia, motivo por el cual se declara infundado el agravio analizado en el cual se esgrime lo contrario.

Consideraciones de las cuales se pueden obtener como conclusiones las siguientes:

- a) Que para los efectos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por acto de privación debía entenderse aquel que tiene como fin la disminución, menoscabo o supresión definitiva de los derechos del gobierno, y no todo acto de autoridad provoca esos efectos, no obstante que exista una afectación a la esfera jurídica del gobierno.
- b) Que existen actos que restringen el ejercicio de un derecho en forma provisional o preventiva, pero no tienen la finalidad de privar en forma definitiva de dicho derecho a su titular, sino que se trata de medidas provisionales establecidas por el.
- c) Que no basta que un acto de autoridad produzca una afectación en el ámbito jurídico para que se reputé acto de privación en términos del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, pues para ello es menester que la merma o menoscabo tengan el carácter de definitivo.
- d) Que para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por tanto, si requiere el cumplimiento de las formalidades establecidas por el artículo 14, en comento, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que prevé el artículo 16 constitucional, y para efectuar tal distinción debe acudirse que el acto persigue, esto es, si la privación del bien es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.
- e) Que la garantía de previa audiencia prevista en el artículo 14, párrafo segundo, constitucional únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Por tanto, para la imposición de una medida provisional, como lo es la suspensión en sus funciones de un

elemento *** durante la substanciación de un procedimiento de responsabilidad administrativa, no rige la garantía de audiencia.

Conclusiones obtenidas con las cuales puede declararse infundado el concepto de violación hecho valer por el quejoso, pues como ha quedado precisado el acto reclamado no violenta en su perjuicio la garantía de previa audiencia contenida en el artículo 14 constitucional, esto al ser la suspensión en el empleo una medida cautelar no definitiva en la que no es necesaria que a favor del gobernado se atienda a tal derecho.

Es también aplicable la tesis aislada 1ª. XCIII/2011 sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y contenido siguiente:

“SERVICIO PROFESIONAL DE LA CARRERA MINISTERIAL, POLICIAL Y PERICIAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN III, DE LA LEY ORGANICA DE DICHA INSTITUCIÓN, QUE PREVE LA SUSPENSIÓN DE SUS MIEMBROS, NO VIOLA LA GRANTÍA DE AUDIENCIA...

Ahora, de la lectura del acto reclamado se advierte que la autoridad responsable al emitir el acuerdo de veintidós de octubre de dos mil catorce, en el que ordenó la suspensión temporal del ahora quejoso como elemento de ***, estableció como fundamentos de su actuación los artículos 1, 14, 16, 108, 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 124, 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 168, 169, y 223 de la Ley Orgánica Municipal 3, fracción V, 50, 50, fracciones I, XX, XXI, 52, 53, 53, bis, fracciones I, II, 63, párrafo, 68, fracción IV, 71, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, 1, 4, 5, 6, fracción V, inciso b), 7, 8, 16, 27, fracción I, V, XVIII Y XXV Y 29, fracciones I, II, III Y IX del Reglamento Interior de la Contraloría Municipal del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

Fundamentos legales citados que se consideran correctos y suficientes, pues en ellos, es particular del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Puebla, se advierte la facultad de la autoridad responsables de suspender de manera temporal al hoy quejoso en el ejercicio de su encargo en función de encontrarse a un procedimiento de investigación por responsabilidad administrativa en términos de la queja interpuesta.

Y es que no debe pasar inadvertido que la medida cautelar reclamada, fue dictada dentro de un procedimiento administrativo de responsabilidad seguido en contra del quejoso, la cual solamente se refiere a la mera suspensión (en oposición a privación) del ejercicio de las actividades laborales que realiza el servidor en tanto se le investiga y, por lo tanto, no es una determinación definitiva, porque surte sus efectos únicamente durante la tramitación del procedimiento de separación del servicio.

Esto es, tal medida cautelar sólo estará vigente mientras se tramita el procedimiento a que se refiere el artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de estado de Puebla en vigor, pues

una vez que se resuelva sobre la queja respectiva, que puede ser en forma absolutoria o de responsabilidad, la medida cautelar dejará de surtir efectos.

*De ahí que la suspensión en el ejercicio de las funciones del ahora quejoso como elemento de la ***, es una medida de carácter provisional y, por lo tanto, no se está en presencia de una restricción definitiva al trabajo que desempeña, ya que esto último ocurrirá, en todo caso, con la emisión de la determinación gubernativa resultante del procedimiento administrativo, con la que se acredite plenamente la ofensa a los derechos de la sociedad.*

Por tanto, la suspensión del funcionario público es una medida provisional plenamente justificada en el procedimiento administrativo sancionador, que tiene como propósito evitar de inmediato los perjuicios al interés público que podrían producirse durante el desempeño de una función que también es pública.

De ahí que ante tal juicio de ponderación se justifique la medida cautelar, que si bien priva al quejoso de un salario, al estar sometido a un procedimiento de responsabilidad se vea justificada atendiendo al interés público.

Por último, es preciso señalar que la tesis de rubros SUSPENSIÓN EN AMPARO SI DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO O DE SEPARACIÓN DE UN ELEMENTO DE UN CUERPO POLICIAL O DE UN ÓRGANO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA SE DECRETÓ SU SEPARACIÓN PROVISIONAL DEL CARGO QUE DESEMPEÑA, ES FACTIBLE CONCEDER ESA MEDIDA ÚNICAMENTE CONTRA LA SUSPENSIÓN EN EL PAGO DE SUS HABERES, SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA ORDEN DE SUSPENDER PROVISIONALMENTE DEL CARGO A UN SERVIDOR PÚBLICO SUJETO A UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, PERO SI PARA EL EFECTO DE QUE SE LE SIGAN PAGANDO LAS PERCEPCIONES A QUE TIENE DERECHO, SI NO SE ACREDITA QUE LA FALTA COMETIDA AMERITARÁ SU DESTITUCIÓN, Y, AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA SUSPENSIÓN TEMPORAL PREVENTIVA DE LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES (AMPLIACION DE LA TESIS 2ª.j. 76/2012 (10ª).

No son aplicables a efecto de resolver el fondo del asunto a favor del ahora quejoso, pues si bien, las dos primeras tratan sobre el tema de la suspensión de elementos de cuerpos de seguridad del estado; estas versan, sobre la concesión de la suspensión en el amparo.

Lo que de igual forma acontece con la tesis citada en último lugar, la cual solamente habla de la procedencia del juicio constitucional en contra de la medida suspensiva dictada dentro de un procedimiento administrativo de responsabilidad, y no del fondo del asunto.

En consecuencia, ante lo infundado de los conceptos de violación hechos valer por el quejoso lo procedente es negar el amparo y protección de la justicia federal solicitado.

Del análisis a la determinación en cita la autoridad judicial estima que se trata de una medida cautelar que surte efectos durante la tramitación del procedimiento, sin que

se trate de una restricción definitiva. Así mismo, considera que se trata de una medida preventiva que tiende a evitar que el servidor investigado se siga desempeñando en sus funciones si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones; así como, evitar de inmediato los perjuicios al interés público que podrían producirse durante el desempeño de una función que también es pública.

Ahora bien, interpreta que la suspensión provisional del probable responsable, en su empleo, cargo o comisión, procede si a juicio de la substanciadora del procedimiento, así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. Suspensión provisional que no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, la cual suspenderá en sus efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La cual podrá cesar cuando así lo resuelva la autoridad correspondiente, con independencia a la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento en relación con la probable responsabilidad de los servidores públicos. Además, si el servidor público suspendido provisionalmente, no resultare responsable de la falta o faltas que se le imputen, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió percibir durante el tiempo en que estuvo suspendido.

Que en atención a lo previsto por el artículo 14 constitucional la suspensión provisional se trata de una medida preventiva y no de un acto de privación en su modalidad definitivo, como en la especie sería una sanción; cuya duración se limita hasta en tanto el procedimiento queda definitivamente resuelto en su instancia final y en caso de no haber responsabilidad, dispone la reintegración de los salarios y prestaciones que hubiese dejado de percibir con motivo de la suspensión, y que por ende, no rige la garantía de audiencia para decretarla.

Es por todo lo anterior, que estima negar el amparo a favor del quejoso.

V. Interpretación conforme.

A. Noción de interpretación conforme.

Es obligación de las autoridades mexicanas considerar los temas de protección de los derechos humanos con motivo de la reforma constitucional en donde básicamente cambió el contenido del numeral 1° de la Constitución Federal.

En ese orden de ideas, conforme a lo resuelto en la ejecutoria de fecha cinco de febrero de dos mil dieciséis, dictada dentro del Toca 383/2015 de los del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, los Magistrados resolventes por unanimidad de votos determinaron lo siguiente:

“...Así, con motivo de la citada reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, el texto del artículo 1° de la Carta Magna, quedó de la siguiente manera:

“Art. 1°.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias

sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

De acuerdo al contenido del numeral transcrito, resulta claro que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de nuestras competencias, nos encontramos obligadas a velar no sólo por la protección de los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por los contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano en donde se adviertan disposiciones que tiendan a proteger los derechos humanos; ello en torno a la obligación internacional a que está constreñido nuestro país al ser parte de una serie de tratados internacionales tendientes a la protección de los derechos humanos.

Cabe precisar que dicha interpretación deberá ser la más favorable al derecho humano que se encuentra en estudio, es decir, deberá imperar lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona, ya que ello, incluso de manera oficiosa, es obligación de toda autoridad nacional, con la finalidad de evitar que, de ser el caso, México pueda llegar a ser condenado internacionalmente ante la falta de responsabilidad o sensibilidad respecto de los derechos humanos que se hayan vulnerado.

Lo anterior debe contextualizarse de manera conjunta con lo establecido por el diverso numeral 133 de la Constitución Federal para determinar el marco dentro del que debe realizarse el llamado control de convencionalidad-constitucionalidad ex officio en materia de derechos humanos; es decir, tal interpretación deberá adecuarse o adoptarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país, de cual se advierte que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido inclusive a la convencionalidad como un bloque de constitucionalidad a partir del cual, como parámetro, los órganos jurisdiccionales y demás autoridades estamos obligados a velar por la integridad de los derechos humanos en pro de la dignidad humana.

Por lo tanto, resulta claro que es primordialmente desde la función jurisdiccional,

como está indicado en la última parte del artículo 1º, ambos de la Carta Magna, en la cual los jueces se encuentran obligados a preferir la protección de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior, independientemente de que la finalidad no sea la de lograr el dictado de una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos en cuestión; pues lo que resulta ineludible es el hecho de que las autoridades están constreñidas constitucional y convencionalmente a dejar de aplicar las normas inferiores (o secundarias), dando preferencia a las contenidas en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales que tiendan a proteger los derechos humanos y resulten compatibles con nuestro marco constitucional, sobre todo cuando se advierta el riesgo de vulnerar los derechos humanos con la norma de carácter interno.

Es importante precisar que el ejercicio de control de la convencionalidad, se efectúa de acuerdo con los criterios establecidos por el Máximo Tribunal del País, reconociendo que primero deberá desarrollarse una interpretación conforme el sentido amplio, o sea no desaplicar la norma que vaya contra la constitución o contra el derecho humano a proteger, sino interpretarlo conforme con la normatividad que resulta más benéfica al derecho humano que se pretende proteger, para que ese precepto no deje de observarse y, si ello no resulta, el siguiente paso implicará observar la norma a partir de una especie de nuevo texto, el cual se conformará por una nueva forma que se le dará en ejercicio del control de convencionalidad a través de la interpretación conforme en sentido estricto, o bien cuando esto no resulte posible, a partir de las técnicas de interpretación jurídica para darle un sentido constitucional a la norma, entonces sí, optar por inaplicarla al caso de que se trate.

Ello, como la última forma de ejercer el control de convencionalidad, ya que lo anterior implica la inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no sean posibles.

Ahora, es importante reconocer que el mecanismo para ejercer el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial de la Federación, debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, por lo que el parámetro de análisis de este tipo de control, se integra de la manera siguiente:

Serán protegidos a pesar de la normatividad interna cuando se advierta que han sido vulnerados:

- a) Los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;*
- b) Los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte;*

Para lo cual se deberán tomar en cuenta siempre:

- c) Los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte;*
- d) Los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte; y*
- e) Los criterios orientadores derivados de tratados internacionales que tiendan a proteger los derechos humanos y de los que el Estado Mexicano sea parte.*

Lo anterior conduce a reconocer que la posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, que si bien en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, no debe dejar de advertirse que, precisamente se deberá partir de dicha presunción para proceder a efectuar el contraste previo a su desaplicación en el caso concreto a través de lo que se

conoce como interpretación conforme y en su defecto, ante una posible colisión de derechos, efectuar un juicio de ponderación.

Es decir, todo órgano jurisdiccional, al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá efectuar una interpretación conforme en sentido amplio al orden jurídico a la luz conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; para posteriormente efectuar una interpretación conforme en sentido estricto, a efecto de resolver lo conducente en el caso concreto.

Con lo cual, de llegar al hipotético caso de estar ante la existencia de varias interpretaciones jurídicamente válidas a través de la ponderación se deberá preferir aquella que hace a la ley más acorde o benéfica a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar en contenido esencial de los tales derechos involucrados o afectados con motivo del acto reclamado.

Por lo que la inaplicación de la ley debe determinarse sólo hasta cuando las alternativas de interpretación conforme no sean posibles, lo cual de ninguna manera afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y del federalismo que rigen nuestro sistema de control de la constitucionalidad, sino que con ello se logrará fortalecer el papel que desempeñan los jueces para dotar de sentido al último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte, pero sobre todo, dotar de eficacia a la reforma constitucional en materia de derechos humanos y proporcionar el sentido útil de la norma protectora de los derechos humanos independientemente de donde sea su origen (local, nacional, regional o internacional).

Lo anterior se enmarca en el hecho de reconocer que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido criterios en el sentido de que, cuando un Estado, como en el caso de nuestro país, ha ratificado un tratado, pacto o convención internacional, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus Jueces, como parte del aparato estatal obligado, deben velar porque las disposiciones ahí contenidas no se vean mermadas o limitadas ya sea por disposiciones internas o actuaciones de las autoridades que contraríen su objeto y fin, por lo que se deberá ejercer un “control de convencionalidad-constitucionalidad” entre las normas de derecho interno y las adoptadas en el documento internacional del que México sea parte, o incluso a nivel internacional, tomando en cuenta para ello no sólo el tratado o lo pactado en el documento respectivo, sino también la interpretación que de él se ha realizado, siempre en beneficio del derecho humano que se pretende proteger.

Lo anterior adquiere relevancia para los órganos con función jurisdiccional, pues la finalidad de control de convencionalidad es suprimir, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el derecho de acceso a la justicia a través de la vulneración o menoscabo de los derechos humanos.

Por lo tanto, a partir de las reformas a los artículos 1º y 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de dos mil once, respectivamente, los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, ante la violación de los derechos humanos, deben ejercer el “control de convencionalidad-constitucionalidad difuso”, lo cual implica la aplicación de su competencia en cuanto al objeto proteccionista del juicio de amparo.

Es decir, afín a la lógica internacional en materia de derechos humanos, se extiende el espectro de protección en dichas materia de derechos humanos y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente a la hora de auto limitar el abuso de la actuación u omisiones públicas, al advertirse ampliado el marco de

protección de ese proceso, es claro que se ha extendido la materia de control y la responsabilidad de los jueces para su aplicación, incluso claro está cuando ello sea de oficio, es decir, sin necesidad de que el tema sea planteado por las partes, sino que para ello bastará que en ejercicio de la potestad protectora de los derechos humanos, el juzgador advierte el riesgo en que se encuentre algún derecho humano y por ende, la responsabilidad internacional del Estado Mexicano ante tal obligación de proteger y evitar vulnerar los derechos humanos.

En esa tesitura, resulta palmario que mediante el juicio de amparo se deberán proteger directa y eficazmente, además de los derechos humanos reconocidos en nuestra Carta Magna de manera directa, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, adoptando “indirectamente” su contenido protector, en lo cual es importante advertir que destacarán siempre los principios de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad, mediante la expresión clara del principio pro persona como marco rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, sobre todo a la hora de preferir y emitir resoluciones que brinden mayor protección a las personas, lo que invariablemente conducirá hacia la justiciabilidad, eficacia y utilidad de los derechos humanos de que se trate.

Por eso, para hacer eficaz la protección de los derechos humanos, el ejercicio del control de convencionalidad constitucionalidad difuso, debe efectuarse de oficio por los órganos jurisdiccionales siempre que así se requiera, pues de lo contrario, los convenios, pactos o tratados sólo constituirían documentos sin materialización de su contenido en el ámbito para el cual fueron concebidos precisamente, con la consecuente generación de inseguridad jurídica y denigración precisamente de la dignidad humana ante la falta de protección de los derechos humanos so pretexto de no estar inmersos en el marco interno de la constitucionalidad, toda vez que el gobernado tendría la incertidumbre sobre la normativa aplicable y sobre la autoridad competente para su protección.

Consecuentemente, el mecanismo para el control de convencionalidad ex officio

en materia de derechos humanos debe ser acorde e idóneo con el modelo general de control establecido constitucionalmente del que se desprende la incorporación de las normas internacionales en materia de protección de derechos humanos, por lo que resulta claro que precisamente el juicio de amparo en nuestro país, es el conducto para ello.

Así, respecto de dicho marco constitucional, es que se abordará el estudio de oficio, de los derechos humanos que se adviertan vulnerados en torno al acto reclamado en el presente asunto...¹⁵⁷

B. Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 21 de abril de 2016.

“...SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: ... Me veo en la necesidad de hacer esta segunda participación en función de las muy enriquecedoras participaciones que han tenido las señoras y los señores Ministros en la discusión que gira en torno a la determinación de inconstitucionalidad o constitucionalidad de la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo, muy en lo particular, tratando de rememorar que en mi primera intervención traté de ser enfático –antes que nada– expresando mi conformidad con la constitucionalidad de la norma, tratando de hacer una expresión muy similar a la que acaba de hacer el señor Ministro Franco González Salas, en tanto esta disposición se agrega a la Ley de Amparo con la finalidad de entregar al promovente de un juicio de amparo la posibilidad de promover un juicio, el cual – hasta antes de la legislación que hoy nos rige– era improcedente; esto es, la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de la ley, no obstante tener una resolución favorable en los términos en que –a mi manera de entender– muy correctamente lo interpretó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Bajo esa perspectiva, mi intervención se reduce a que, advirtiendo que sobre la discusión entre su constitucionalidad o inconstitucionalidad y la posibilidad de que su probable inconstitucionalidad pudiera llevar a salvarse con una interpretación conforme, confiado en que esta es una figura positiva, y apoyado básicamente en que la Segunda Sala no se ha pronunciado concretamente sobre el tema de la preclusión,

¹⁵⁷ Ejecutoria de Amparo en Revisión de fecha cinco de febrero de dos mil dieciséis, emitida en el Amparo en Revisión 383/2015, por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. Pp. 29-36

pues los asuntos que tuvo a la vista en ninguno de ellos se tenía como antecedente los que aquí se cuentan, que lo es: amparos, antecedentes, al que da lugar a su discusión, sino todos aquellos fueron de primera vez en aplicación del artículo 170, fracción II, que llevó en sus casos correspondientes a sobreseer por considerar el colegiado que se daba el supuesto para así hacerlo respecto de todo el juicio, no encontraría dificultad para que aun reconociendo que la finalidad del legislador fue favorecer el principio de concentración, bajo la perspectiva de que esta figura es altamente positiva, me afiliaría al concepto de interpretarla bajo una perspectiva de optatividad sólo con la finalidad de conservarla dentro del texto de la Ley de Amparo, que es como alcanzo a ver una mayoría que se ha decantado sobre esta fracción de la Ley de Amparo; y lo hago básicamente considerando que el legislador pudo haber sido más enfático en

tal circunstancia expresando la voluntad implícita de su decisión con una resolución expresa en el texto de la norma, en donde – como en otros casos similares– estableció la preclusión para todos aquellos que, no obstante teniendo la posibilidad de promover el juicio, no lo hubieren hecho.

Una cosa, –todos debemos reconocer– de la exposición de motivos –de las razones que dieron lugar a esta determinación– se desprende con facilidad que la idea era favorecer el principio de concentración y economía procesal, mas esta no quedó plasmada de texto expreso en el artículo, como sí en otros; esto pudiera generar determinada inseguridad jurídica, que es lo que menos debemos alentar.

Bajo esta perspectiva, no tendría inconveniente, con la finalidad de preservar una figura –que me parece positiva– me sumara a una interpretación conforme que la haga optativa para que el que la quiera usar y litigue de buena fe, sepa que es conveniente hacer –de una buena vez–; no obstante tener una resolución que satisfizo todas sus pretensiones, un tema de constitucionalidad de leyes, obligando a que el tribunal se pronuncie desde ese momento.

Bajo la otra perspectiva, –y de no favorecer una interpretación conforme– pudiera prevalecer una idea de inconstitucionalidad y hacernos perder una figura altamente positiva, es una primera vertiente; una segunda, creo que es importante reflexionarla, y surge a partir de la intervención de la señora Ministra Luna Ramos el martes pasado, lo es –y la trato de explicar–, pues todo este tipo de discusiones resultan altamente ilustrativas para quien quiere encontrar una razón de la decisión que toma la Suprema Corte cuando consulte los debates que sobre un tema se dieron, con mucha frecuencia surgen preguntas y respuestas que se satisfacen con la lectura de estas participaciones; de ahí que mi interés es que esto conste así para poder dar –por lo menos a mi manera de entender– una explicación a esta problemática planteada por la señora Ministra, que resulta de alta importancia.

Explico, en el acomodo de las ideas que le llevaron a entender, primero, por qué podría ser inconstitucional una disposición de esta naturaleza y, luego, cómo podría salvarse a través de una interpretación conforme un caso concreto en el que, alguien que hubiere presentado una demanda de nulidad hubiere obtenido una respuesta negativa en algún concepto de invalidez de fondo, invalidante de

modo absoluto como una caducidad; y no obstante que obtuvo lo que quería con la sentencia por otro concepto de invalidez, ya hay un pronunciamiento en la sentencia que le desfavorece y que pudiera generar indefensión, y esto es absolutamente cierto; la gran ventaja es que la legislación también pensó en el supuesto, es así que, la propia legislación que regula el procedimiento contencioso administrativo, en su artículo 63 que establece la revisión a la que todos nos hemos referido y es el centro de atención del artículo 170, fracción II, en uno de sus últimos párrafos —es el penúltimo— dice: en todos los casos a que se refiere este artículo, es decir, la posibilidad de que la autoridad que perdió en el contencioso presente una revisión fiscal —en todos los casos a que se refiere este artículo—. La parte que obtuvo resolución favorable —a sus intereses— puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días, contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes, en este caso, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

La experiencia de integrar un tribunal colegiado en materia administrativa me permite decirles que esta revisión adhesiva casi nunca se usa pero, en el caso concreto —que fue referido por la señora Ministra—, si dentro de la resolución que me fue favorable finalmente, y declaró la invalidez de un acto, hay un argumento que desestimó otro concepto de invalidez de fondo que me sigue causando perjuicio potencial; con la revisión que presentó mi contrario tengo derecho a hacer la revisión fiscal adhesiva, porque así me lo permite la norma; de suerte que, el supuesto aquí traído a conocimiento de todos, tiene una respuesta legislativa que no genera indefensión alguna. Si armamos todo en conjunto, si tuve una resolución favorable, pero la demanda fue atendida y alguno de sus conceptos de invalidez desestimado y, con ello, —de cualquier manera, potencialmente— me causa un agravio por lo que hace a todos los argumentos de legalidad desestimados por la Sala, tengo la revisión fiscal adhesiva; y por lo que hace a la constitucionalidad de la ley —por lo menos ahora, por la tendencia que ha mostrado la posible votación de este Tribunal— tengo la opción de hacer uso del amparo, en términos del artículo 170, fracción II, para cuestionar la constitucionalidad de la ley.

Me era importante hacer esta reflexión, pues el planteamiento hecho por la señora Ministra Luna es real, absolutamente es cierto y muchas veces repetido, pero la legislación contiene el remedio, y el remedio es la revisión adhesiva, y la revisión adhesiva me permite cuestionar en legalidad todo aquello que me fue desfavorable, no obstante que obtuve la sentencia que yo deseaba; y en el tema de constitucionalidad de leyes tengo la oportunidad de hacer el cuestionamiento necesario, por si acaso, la resolución favorable hoy es revertida a través de la revisión fiscal principal, que atenderá el tribunal colegiado; de manera que, bajo esta mecánica, cualquier cosa de legalidad que me siga afectando por haber sido resuelta, no obstante que obtuve lo que yo quería, tengo la revisión adhesiva.

Me es importante traer a conocimiento esto, pues —como lo expresé— los debates —siempre enriquecedores de este Tribunal Pleno— son los que orientan —en mucho— la conducta y acciones que toman en los litigios las partes que intervienen en estos.

Es por ello entonces que, al no estar expresamente establecido en la ley, la preclusión en caso de no hacer uso de esta herramienta, pero convencido de su alto valor, aun entendiendo que fue la finalidad del legislador, bajo esa perspectiva, y sólo prevaleciendo la idea de que la disposición se mantenga en el orden jurídico al cual pertenece, es que estaría por aceptar una interpretación conforme de algo que sinceramente no veo inconstitucional. Gracias señor Ministro Presidente...”

Medularmente el criterio sostenido en la anterior versión que se acaba de reproducir gira en torno a que bajo una interpretación conforme se salve la constitucionalidad de la disposición cuestionada, con la finalidad de que se conserve en el texto de la Ley, considerando una aplicación optativa que beneficie a la persona en mayor medida.

En esa tesitura, tenemos que los jueces se encuentran obligados a preferir la protección de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior, independientemente de que la finalidad no sea la de lograr el dictado de una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos en cuestión; pues lo que resulta ineludible es el hecho de que las autoridades nos encontramos constreñidas constitucional y convencionalmente a dejar de aplicar las normas inferiores (o secundarias), dando preferencia a las contenidas en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales que tiendan a proteger los derechos humanos y resulten compatibles con nuestro marco constitucional, sobre todo cuando se advierta el riesgo de vulnerar los derechos humanos con la norma de carácter interno.

Es importante precisar que el ejercicio de control de la convencionalidad, se efectúa de acuerdo con los criterios establecidos por el Máximo Tribunal del País, reconociendo que primero deberá desarrollarse una interpretación conforme en sentido amplio, o sea no desaplicar la norma que vaya contra la constitución o contra el derecho humano a proteger, sino interpretarlo conforme con la normatividad que resulta más benéfica al derecho humano que se pretende proteger, para que ese precepto no deje de

observarse y, si ello no resulta, el siguiente paso implicará observar la norma a partir de una especie de nuevo texto, el cual se conformará por una nueva forma que se le dará en ejercicio del control de convencionalidad a través de la interpretación conforme en sentido estricto, o bien cuando esto no resulte posible, a partir de las técnicas de interpretación jurídica para darle un sentido constitucional a la norma, entonces sí, optar por inaplicarla al caso de que se trate.

VI. Interpretación conforme de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla

En efecto, precisamente es que usualmente el estudio de constitucionalidad de las normas generales se realiza en abstracto a partir de ellas mismas y sólo de manera excepcional el control constitucional va aparejado con la interpretación de éstas. Esto es, generalmente las normas puede ser combatidas desde una primera instancia por presentar un vicio o problema de constitucionalidad por sí mismas y solamente como cuestión de índole excepcional surgirán algunos supuestos donde la inconstitucionalidad de las normas sea derivada de la interpretación que haya realizado alguna autoridad u órgano juzgador.

Cuando el mencionado dispositivo indica que *“se reintegrarán los salarios y prestaciones que hubiese dejado de percibir hasta ese momento con motivo de dicha suspensión”* debe interpretarse conforme al sentido de que en la retención se contemple el pago de una cantidad equivalente al salario o ingreso mínimo de subsistencia, durante el periodo en que se lleven a cabo las investigaciones respectivas y hasta que el asunto que la motivó quede total y definitivamente resuelto.

A fin de corroborar lo anterior cabe destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 652/2014, que dio lugar, entre otras, a la tesis de rubro:

Tesis: 2a. XVIII/2015 (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2008946 1 de 1
Segunda Sala	Libro 17, Abril de 2015, Tomo I	Pag. 838	Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa)

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PERMITE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL EN EL EMPLEO Y LA RETENCIÓN DE PERCEPCIONES, DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL PREVENDRÁ UN INGRESO MÍNIMO PARA LA SUBSISTENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO DURANTE EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, HASTA EN TANTO NO SE DICTE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE DETERMINE AQUÉLLAS. En concordancia con los principios de presunción de inocencia y derecho al mínimo vital, previstos en los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 14, 16, 17, 27, 31 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que potencializan significativamente la protección de la dignidad humana, se llega a la convicción de que el artículo 21, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cuanto permite la suspensión temporal en el empleo y la retención de las percepciones del servidor público que es investigado, resulta conforme con el texto de la Norma Fundamental, particularmente con su artículo 113, siempre y cuando se interprete en el sentido de que la autoridad administrativa sancionadora contemple en el acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidades, el pago de una cantidad equivalente al salario o ingreso mínimo de subsistencia, esto es, desde el momento en que el servidor público es notificado del inicio del procedimiento de responsabilidad y suspendido en sus labores, así como en el pago de sus emolumentos, durante el periodo en que se lleven a cabo las investigaciones respectivas y hasta en tanto la autoridad no dicte resolución administrativa en la que determine su responsabilidad y destitución del cargo. En esa virtud, la autoridad instructora debe garantizar el derecho a un ingreso mínimo para la subsistencia del presunto responsable; de ahí que en forma simultánea, habrá de determinar la cantidad que le otorgará para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda, salud, entre otras, cantidad que deberá ser equivalente al 30% de su ingreso real y nunca inferior al salario tabular más bajo que se cubra en la institución en la que laboraba el servidor público al decretarse la suspensión y que deberá cubrirse hasta en tanto se dicte resolución administrativa en el procedimiento de origen en el que se determine su responsabilidad y se le destituya del cargo de manera definitiva, momento en el cual, al haber sido desvinculado de la institución, puede buscar otra fuente de ingresos. Amparo en revisión 652/2014. J. Jesús Escobar Celis. 28 de enero de 2015. Cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado. Nota: Esta

tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 311/2015, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ejecutorias. Votos. Genealogía. Observaciones. Esta tesis se publicó el viernes 24 de abril de 2015 a las 9:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación. -

En esa inteligencia, la Ejecutoria de Amparo en Revisión de fecha cinco de febrero de dos mil dieciséis, emitida en el Amparo en Revisión 383/2015, por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, cumple con los presupuestos de interpretación de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, a juicio de la ponente cuando refiere a la letra lo siguiente:

“...a) En el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se otorga una facultad discrecional en favor de la Secretaría, del Contralor Interno o en su caso del Titular del Área de Responsabilidades, para suspender temporalmente a un servidor público, si así lo estiman pertinente para la continuación o conducción de las investigaciones.

b) Se trata de una medida cautelar que tiene por objeto facilitar el curso de las investigaciones y que, por la naturaleza de este tipo de procedimientos, busca proteger y preservar los intereses públicos fundamentales, garantizar el adecuado desarrollo de la función pública y, en su caso, prevenir que se sigan generando daños mayores a la administración pública.

c) En términos de lo previsto en el artículo 113, párrafo primero, de la Constitución Federal, la suspensión de labores del servidor público como consecuencia del inicio de un procedimiento de responsabilidad administrativa, resulta razonable e idónea a la finalidad pretendida por el legislador, circunstancia que también le resulta aplicable a la suspensión de las percepciones del servidor público, por constituirse como un aspecto inherente a la labor que desempeña. De esta manera, los ingresos a los que tiene derecho el servidor público derivan precisamente del desempeño de las funciones que le

son encomendadas y tendrá derecho a ellos, siempre que dicha función se desarrolle.

d) *En esa medida, cuando se ordena una suspensión del servidor público en sus labores, es inconcuso que esa suspensión conlleva, por sí misma, la imposibilidad de que el servidor público reciba los emolumentos que le son propios al cargo, en tanto no se está desarrollando ninguna función que los respalde, o bien del que deriven.*

e) *En esa virtud, el servidor público sujeto a un procedimiento administrativo de responsabilidad conserva su calidad de inocente hasta en tanto no exista una resolución administrativa, por parte de la autoridad competente, que determine la plena acreditación de la infracción y su correspondiente destitución; sin embargo, dicha circunstancia no implica la proscripción de la facultad de la autoridad administrativa de dictar las medidas cautelares que, con fundamento en la legislación de la materia, estime pertinentes para la protección de los principios rectores del servicio público, en la inteligencia de que, en el dado caso de que no se acredite que se configuró la infracción correspondiente, tendrá derecho a que se le restituya en el pleno goce de sus derechos y, en consecuencia, se le cubran las percepciones que dejó de recibir durante el tiempo que estuvo suspendido.*

f) *Las formalidades esenciales del procedimiento, en particular la garantía de audiencia o el principio de presunción de inocencia, no son derechos propios y exclusivos que deben respetarse únicamente en los procesos de carácter penal, sino también en los procedimientos de carácter administrativo, pues pueden vulnerar o restringir la esfera más elemental de los derechos humanos del gobernado, en este caso de los servidores públicos sujetos a un procedimiento.*

g) *La Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido que el principio de presunción de inocencia es un derecho de carácter poliédrico que se puede entender (i) como regla de trato procesal, (ii) como regla probatoria y (iii) como estándar probatorio o regla de juicio. Cuando se entiende como regla de tratamiento del imputado, el contenido de este derecho fundamental consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a*

una persona que está sujeta a proceso. La finalidad de la presunción de inocencia es “impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena”.

h) Al permitirse la privación absoluta de las percepciones del servidor público sujeto a procedimiento de responsabilidades administrativas, se vulnera en su perjuicio el principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato, toda vez que dicha medida es una afectación desproporcionada que supone que durante el procedimiento administrativo sancionador, sin que medie resolución alguna, se dé tratamiento de culpable al servidor público sujeto a él, imponiéndole una sanción de gravedad como es la privación de sus percepciones.

i) En el caso, la retención de los salarios que le corresponderían al servidor público sujeto a procedimiento implica la aplicación de medidas anticipadas de la pena. La presunción de inocencia es el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada la culpabilidad del imputado, lo cual se viola al establecer, en perjuicio del servidor público imputado, una medida desproporcionada, consistente en retener el salario que le corresponde.

j) La suspensión provisional del empleo, es una medida que resulta razonable y justificable, en tanto tiene por objeto facilitar las investigaciones, dada la naturaleza de la función que desempeñan los servidores públicos, en el entendido de que, por lo que hace a la suspensión de las percepciones del servidor público sujeto a un procedimiento, previsto en su párrafo cuarto, debe garantizarse además un ingreso o un sueldo mínimo que permita la subsistencia de la persona, desde el inicio del procedimiento sancionatorio y hasta en tanto no se dicte resolución administrativa en la que se determine su responsabilidad y destitución del cargo.

k) El artículo 68 fracción IV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores

Públicos del Estado de Puebla es constitucional, siempre y cuando se interprete en el sentido de que la autoridad administrativa sancionadora contemple en el acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidades, el pago de una cantidad equivalente al salario o ingreso mínimo de subsistencia, esto es, desde el momento en que el servidor público es notificado del inicio del procedimiento de responsabilidad y suspendido en el pago de sus emolumentos, durante el periodo en que se lleven a cabo las investigaciones respectivas y hasta en tanto la autoridad, Órgano Interno de Control, no dicte resolución administrativa en la que determine su responsabilidad y destitución del cargo.

l) Es decir, la autoridad instructora deberá garantizar el derecho a un ingreso mínimo para la subsistencia del presunto responsable, de ahí que en forma simultánea, deberá determinar la cantidad que le otorgará para cubrir sus necesidades básicas de sana alimentación, vestido, vivienda, salud, entre otras; cantidad que no deberá ser inferior al salario tabular más bajo que se cubra en la institución en la que laboraba el responsable al momento de decretarse la suspensión y que deberá cubrirse hasta en tanto se dicte resolución administrativa en el procedimiento de origen en el que se determine su responsabilidad y se le destituya del cargo.

Esto es, al decretarse la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del presunto responsable en un procedimiento de responsabilidades administrativas, deberá garantizarse su derecho al ingreso mínimo para su subsistencia, al determinarse simultáneamente que se cubrirá una suma pecuniaria en el monto que asegure la satisfacción de sus necesidades básicas a efecto de garantizar una vida digna, hasta en tanto se dicte resolución administrativa en el procedimiento respectivo...¹⁵⁸

Atendiendo al criterio sostenido en la tesis antes referida, así como al principio de presunción de inocencia y al derecho al mínimo vital, debe entenderse que el artículo 68, fracción IV, transcrito, en la parte que refiere que “*Si el Servidor Público suspendido*

provisionalmente, no resultare responsable de la falta o faltas que se le imputen, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió percibir durante el tiempo en que estuvo suspendido” debe interpretarse en el sentido de que la retención del salario durante el tiempo que se encuentre suspendido el servidor público, implica a su vez el pago de una cantidad equivalente al salario o ingreso mínimo de subsistencia, durante el periodo en que se lleven a cabo las investigaciones respectivas y hasta que el asunto que la motivó quede total y definitivamente resuelto.¹⁵⁹

La interpretación de tal precepto permite colegir que en los casos en que se suspende temporalmente a un servidor público con motivo del inicio de un procedimiento de responsabilidades administrativas, sí debe pagársele una cantidad equivalente al salario o ingreso mínimo de subsistencia, durante el periodo en que se lleven a cabo las investigaciones respectivas y hasta que el asunto que la motivó quede total y definitivamente resuelto.¹⁶⁰

Ya que el hecho de que se haya considerado que tal separación sí se encuentra justificada constitucional y convencionalmente, no implica que por esa mera razón deba dejársele sin el mínimo para subsistir y sin el goce de los servicios sociales, pues eso iría en contra de la interpretación anteriormente realizada y en contra del principio de presunción de inocencia.¹⁶¹

Finalmente, la ejecutoria de fecha cinco de febrero de dos mil dieciséis, dictada dentro del Toca 383/2015 de los del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, los Magistrados resolventes por unanimidad de votos es contundente en determinar lo siguiente:

“...Ya que atento al principio de presunción de inocencia que también rige en la

¹⁵⁸ Cfr. *Ibidem* pp 97-104

¹⁵⁹ *Ibidem* 107

¹⁶⁰ *Ibidem*

¹⁶¹ *Ibidem* 109

materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el hecho de que se hayan ofrecido pruebas por la responsable en el procedimiento de origen no puede generar el ánimo y mucho menos convicción de que el servidor público efectivamente realizó las conductas que se le atribuyen, ni existe resolución definitiva firme que indique su responsabilidad.

1. La presunción de inocencia aplica, modularmente, al procedimiento administrativo sancionador debido (I) a la naturaleza de éste que es gravoso, (II) a la cualidad punitiva del Estado con la que participa en este tipo de procedimientos y (III) por la defensa e interpretación más amplia de la calidad de inocente, derivado de los artículos 1º, 14 y 17 constitucionales, como en los diversos 8.2 de la invocada Convención Americana sobre Derechos Humanos; 11.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; (IV) porque este principio debe ser reconocido en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera resultar una pena o sanción, derivado de la garantía de debido proceso.

2. La presunción de inocencia es un derecho fundamental cuyo contenido debe modularse dependiendo del contexto en el que se aplique, de tal manera que no tiene el mismo alcance cuando se aplica a la actuación de la autoridad desplegada en forma de juicio que cuando se trata de actos unilaterales, pues en este tipo de actos, como todo principio formulado en la forma de un mandato de maximización, requiere una concreción en cada caso concreto y, en su caso, de una posible minimización en cuya situación atenderá a las características de cada asunto en concreto.

3. En nuestro Derecho, la presunción de inocencia es considerada como derecho fundamental y, por ende, derecho de aplicación directa e inmediata, cuyo contenido vincula la actuación de toda autoridad a velar por su debida aplicación adoptando para ello la interpretación más favorable que procure la mayor protección de ese derecho que se pretende proteger, correspondiendo su titularidad al presunto responsable o sujeto pasivo del procedimiento administrativo sancionador, ya sea particular o en su carácter

de servidor público. En atención a lo anterior, al estarse tramitando apenas el procedimiento administrativo de responsabilidad y no existir resolución definitiva firme que avale el dicho de la autoridad en el sentido de que el quejoso cometió las conductas que se le atribuyen, resulta lógico concluir que sus argumentos en los que pretende que se trate al impetrante como responsable de haber cometido esas conductas y que por ello se le niegue el pago del salario. Hasta el momento en que no haya quedado demostrado que el quejoso no haya prestado eficientemente su servicio, y por el contrario, no se le debe castigar, privándolo de medios para su subsistencia y la de su familia, por hechos que aún no han sido comprobados...”¹⁶²

¹⁶² Cfr. Ibidem pp. 110-116

Conclusiones.

1. Con la evolución constitucional del sistema de responsabilidades de los servidores y empleados de la administración pública, en los textos que se analizaron se halla el verdadero sustento filosófico-político-legal de la obligación de rendir cuentas al pueblo que todo servidor público tiene desde el momento que protesta guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

2. Fue hasta las reformas de Diciembre de 1982 al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se delimitó la responsabilidad administrativa desde el momento en que se le otorgó a los Estados y Municipios la facultad de determinar el carácter de servidores públicos; así como para expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos conducentes a sancionarlos cuando incurran en responsabilidad. Definiendo como base los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño público, para enfocar la responsabilidad administrativa. Así las cosas, se dispuso que dichas leyes contendrían un catálogo de obligaciones, las sanciones a imponer desde una amonestación hasta la inhabilitación, el procedimiento que observe las formalidades esenciales y la resolución que dirima la controversia, delimitando los Órganos de Control facultados para aplicar dichas Leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Y finalmente, determina el periodo durante el cual la autoridad puede ejercer su facultad de sancionar actos u omisiones, en cuyo caso de ser graves, los plazos no serán menores a tres años.

3. El concepto legal de servidor público para la ley que rige el procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas se puede entender como aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Estatal o Municipal, en los Poderes Legislativo o Judicial del Estado, en las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como las

personas que administren, manejen, recauden, apliquen o resguarden recursos económicos Federales, Estatales o Municipales, sea cual fuere la naturaleza de su nombramiento o elección

4. La normatividad también contempla la intervención de las autoridades competentes en la admisión, substanciación, desahogo y resolución, del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, con delimitadas facultades y basados en el principio general de que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite, en virtud de que, están sujetos a un poder disciplinario. En materia federal, la Ley reglamentaria aplicable a este sistema es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en el caso del Estado de Puebla, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

5. Un acceso efectivo a la justicia no se colmaría en caso de que el órgano de control no se encontrara en funciones en los días naturales que tienen que transcurrir entre la citación y la celebración de la audiencia (sábados, domingo, días festivos o inhábiles), y considerando que debe mediar un término no menor de cinco ni mayor de quince días naturales, a opinión de la ponente el órgano de control debe hacer una interpretación conforme a la constitución para cuidar que el plazo mínimo que transcurra entre ambas fechas, se respete cabalmente el derecho humano de acceso efectivo a la justicia, preservando que por lo menos existan de por medio cinco días en los que se encuentren abiertas sus oficinas y por ende exista la práctica de actuaciones, para considerar que existe una debida citación y con ello la oportunidad de que el encausado esté en posibilidad de tener acceso a las constancias que integran el expediente y por ende, contar con un tiempo justo para preparar su defensa, pruebas y alegatos.

6. El Órgano de Control previa o posteriormente al envío del citatorio de notificación puede determinar la aplicación de la única medida cautelar que se encuentra contemplada en la ley, que es la suspensión provisional del empleo, cargo o comisión.

La imposición de la medida cautelar se sujeta al arbitrio de la autoridad que sustancia el procedimiento. La suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute al servidor, lo cual deberá constar expresamente al momento de la aplicación. La medida cautelar suspende los efectos del nombramiento desde el momento en que sea notificada al interesado. La autoridad que sustancia el procedimiento no debe especificar la duración de la suspensión, pero podrá cesarla cuando lo considere adecuado. En todos los casos la suspensión terminará al momento de dictarse la resolución correspondiente.

7. La interpretación en un sentido amplio de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, consiste en que además de suspender los efectos del nombramiento desde el momento en que sea notificada al interesado, también trae aparejada la suspensión de los ingresos correspondientes al cargo que desempeña y además, la prestación de seguridad social a la que accede el servidor público en base al monto de salario de cotización. Lo que en un primer plano pudiera considerarse como inconstitucional, en la inteligencia de que atenta contra los derechos humanos de salario mínimo vital y seguridad social reconocidos constitucionalmente y a través de los Tratados Internacionales en los que México es parte.

8. Los instrumentos internacionales en los que México es parte son coincidentes en señalar a la seguridad social como un derecho humano tendiente a proteger a la persona humana en su rol de trabajador, de manera que la obligación que adoptaron los Estados parte con su suscripción fue la de proveer y procurar de mecanismos suficientes y necesarios para garantizar a las personas el disfrute de este derecho humano. En cuanto al salario, debe decirse que resulta indispensable recordar que nuestro país se considera pionero en materia de reconocimiento y protección de los derechos sociales, al establecer dos tópicos esenciales para ello, el derecho agrario y el derecho de los trabajadores, precisamente al ser la primera nación en elevar a rango constitucional tanto el derecho de los campesinos como el derecho laboral,

respectivamente en los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete.

9. Las autoridades se encuentran obligadas a preferir la protección de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior, independientemente de que la finalidad no sea la de lograr el dictado de una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos en cuestión; pues lo que resulta ineludible es el hecho de que las autoridades están constreñidas constitucional y convencionalmente a dejar de aplicar las normas inferiores (o secundarias), dando preferencia a las contenidas en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales que tiendan a proteger los derechos humanos y resulten compatibles con nuestro marco constitucional, sobre todo cuando se advierta el riesgo de vulnerar los derechos humanos con la norma de carácter interno.

10. Es importante precisar que el ejercicio de control de la convencionalidad, se efectúa de acuerdo con los criterios establecidos por el Máximo Tribunal del País, reconociendo que primero deberá desarrollarse una interpretación conforme el sentido amplio, o sea no desaplicar la norma que vaya contra la constitución o contra el derecho humano a proteger, sino interpretarlo conforme con la normatividad que resulta más benéfica al derecho humano que se pretende proteger, para que ese precepto no deje de observarse y, si ello no resulta, el siguiente paso implicará observar la norma a partir de una especie de nuevo texto, el cual se conformará por una nueva forma que se le dará en ejercicio del control de convencionalidad a través de la interpretación conforme en sentido estricto, o bien cuando esto no resulte posible, a partir de las técnicas de interpretación jurídica para darle un sentido constitucional a la norma, entonces sí, optar por inaplicarla al caso de que se trate.

11. Recordar que se planteó como hipótesis de investigación la siguiente *¿La*

posible inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, que contempla la suspensión provisional del empleo, cargo o comisión de un servidor público, para la continuación de la investigación o procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas, puede salvarse con una interpretación conforme? La misma quedó probada considerando que se llegó a la conclusión de que el artículo 68 fracción IV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla es constitucional, siempre y cuando se interprete en el sentido de que la autoridad administrativa sancionadora contemple en el acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidades, el pago de una cantidad equivalente al salario o ingreso mínimo de subsistencia, esto es, desde el momento en que el servidor público es notificado del inicio del procedimiento de responsabilidad y suspendido en el pago de sus emolumentos, durante el periodo en que se lleven a cabo las investigaciones respectivas y hasta en tanto la autoridad, Órgano Interno de Control, no dicte resolución administrativa en la que determine su responsabilidad y destitución del cargo, en aras de proteger los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

Propuesta.

Se propone que bajo una interpretación conforme se salve la constitucionalidad de la fracción IV del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, con la finalidad de que se conserve en el texto de la Ley que rige el procedimiento, considerando en su aplicación optativa de que se reconozca un ingreso mínimo para la subsistencia del servidor público durante el procedimiento respectivo y hasta en tanto no se dicte la resolución administrativa que determine su responsabilidad, en aras de preservar el principio de presunción de inocencia ¹⁶³ que también es aplicable en el procedimiento administrativo sancionador.

Lo anterior en congruencia con el respeto al derecho mínimo vital que a grandes rasgos consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma constitucionalmente protegida, al de salario, seguridad social constitucionalmente protegidos y observados en los Tratados Internacionales en los que México ha intervenido.

163 Jurisprudencia del rubro *"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES"*. Contradicción de tesis 200/2013. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 28 de enero de 2014.

Bibliografía.

BARRAGAN BARRAGAN, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*, Primera Edición 1980, Primera Reimpresión 1987. México 1987. UNAM.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, Cuarta Edición. México 2001, Editorial Porrúa.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, LUCERO ESPINOSA, Manual, *Compendio de Derecho Administrativo*, Segundo curso, México 1999, Editorial Porrúa.

EMBRIS VASQUEZ, José Luis, *Medidas cautelares su transición al sistema acusatorio adversarial y oral en México*, Editorial Porrúa, México 2011.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 41 ed. México 2001. Editorial Porrúa.

JUAREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2002.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *La responsabilidad de los Servidores Públicos en México*, Primera Edición, 2013, UNAM.

MARTÍNEZ BOTOS, Raúl, *Medidas cautelares*, Cuarta Edición reestructurada y ampliada por DE SANTO, Víctor, Editorial Universidad, Buenos Aires 1999.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Segunda Edición, México 2001, Editorial Porrúa.

PACHECO PÚLIDO, Guillermo, *Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa*. Segunda Edición 2002. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 15. ed., Editorial Porrúa, México 1992.

VEGA RUIZ, Juan Francisco, *El Daño Moral en el servidor público federal por juicio de responsabilidad*, Editorial Montealto, México 2008.

VELÁZQUEZ CRUZ, Ricardo, *Responsabilidades y Servicio Público*. Compilación de ordenamientos sobre servidores públicos.

VIDAURRI ARÉCHIGA, Manuel, *Introducción al sistema de responsabilidades*. Investigaciones Jurídicas. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Guanajuato, México, Vol. X., Enero-Junio 2000. No. 68.

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

Cibergrafía

Declaración Universal de Derechos del Hombre. Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 217 A (III), 10 de Diciembre de 1948.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Adopción: IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá Colombia, 02 de Mayo de 1948.

Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Protocolo de Buenos Aires). Firma: Buenos Aires, 27 de febrero de 1967. Entrada en vigor: 27 de febrero de 1970.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adopción: Nueva York, EUA., 16 de Diciembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1981. Decreto Promulgatorio DO 12 de mayo de 1981.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Diario Oficial de la Federación 1 de Septiembre de 1988.

Convenio Internacional del Trabajo número 95, relativo a la Protección del Salario. Adoptado el 01 de julio de 1949. Entrada en vigor internacional: 24 de septiembre de 1952. Vinculación de México 27 de septiembre de 1955, fecha en que se ratificó y entró en vigor el 27 de septiembre de 1956.

Resolución de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Adoptada en Ginebra, 32 Reunión 01 de julio de 1949.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Página electrónica <http://www.dof.gob.mx/index.php>

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 21 DE ABRIL DE 2016. AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1100/2015 PROMOVIDO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DICTADA EL 3 DE JUNIO DE 2014 POR LA SEGUNDA SALA REGIONAL DEL NORESTE DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, EN EL JUICIO DE NULIDAD 6527/12-06-02-3. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA)

EJECUTORIA DICTADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RESPECTO DE LA SESIÓN DEL DÍA VEINTIUNO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS, DENTRO DEL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1100/2015. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA)

Tesis aisladas y jurisprudenciales consultables en la página virtual <http://sif.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx> del Semanario Judicial de la Federación, cuyos rubros y datos de localización son los siguientes:

Tesis: 2a./J. 7/2015 (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2008425	1 de 1
Segunda Sala	Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II	Pag. 1531	Jurisprudencia(Constitucional)	

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ALCANCE DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL MONTO DEL SALARIO DE COTIZACIÓN.

Tesis: PC.I.A. J/52 A (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2010106	1 de 1
Plenos de Circuito	Libro 23, Octubre de 2015, Tomo III	Pag. 3115	Jurisprudencia(Común)	

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE OTORGARLA CONTRA LA SEPARACIÓN PROVISIONAL DE LOS ELEMENTOS DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA REGIDOS POR

EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SUJETOS A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE BAJA, PARA EL EFECTO DE QUE SE CONTINÚEN PAGANDO LOS EMOLUMENTOS QUE LES CORRESPONDEN.

Tesis: 2a./J. 204/2007	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	170892	1 de 1
Segunda Sala	Tomo XXVI, Noviembre de 2007	Pag. 205	Jurisprudencia(Constitucional, Laboral)	

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO GOZAN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LES OTORGA DERECHOS DE PROTECCIÓN AL SALARIO Y DE SEGURIDAD SOCIAL.

Tesis: IV.1o.A.33 A (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2009401	1 de 1
Tribunales Colegiados de Circuito	Libro 19, Junio de 2015, Tomo III	Pag. 2413	Tesis Aislada(Administrativa)	

SALARIO. ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, AL SER SUSPENDIDOS PROVISIONALMENTE CON MOTIVO DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, TIENEN DERECHO A RECIBIRLO PARA SUBSISTENCIA; DE LO CONTRARIO, SE GENERARÍA UNA AFECTACIÓN A SUS DERECHOS Y DE SUS DERECHOHABIENTES O FAMILIA.

Tesis: 2a. XVIII/2015 (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2008946	1 de 1
Segunda Sala	Libro 17, Abril de 2015, Tomo I	Pag. 838	Tesis Aislada(Constitucional, Administrativa)	

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PERMITE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL EN EL EMPLEO Y LA RETENCIÓN DE PERCEPCIONES, DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE

EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL PREVENDRÁ UN INGRESO MÍNIMO PARA LA SUBSISTENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO DURANTE EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, HASTA EN TANTO NO SE DICTE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE DETERMINE AQUÉLLAS.

Tesis: P./J. 43/2014 (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2006590	1 de 1
Pleno	Libro 7, Junio de 2014, Tomo I	Pag. 41	Jurisprudencia(Constitucional)	

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.

Tesis: P. VII/2013 (9a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	159820	2 de 3
Pleno	Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I	Pag. 136	Tesis Aislada(Constitucional)	

DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU CONTENIDO TRASCIENDE A TODOS LOS ÁMBITOS QUE PREVEAN MEDIDAS ESTATALES QUE PERMITAN RESPETAR LA DIGNIDAD HUMANA.

Tesis: 1a. CCCLIV/2014 (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2007731	1 de 1
Primera Sala	Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I	Pag. 602	Tesis Aislada(Constitucional)	

DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.

Tesis: P./J. 21/98	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	196727	9 de 9
Pleno	Tomo VII, Marzo de 1998	Pag. 18	Jurisprudencia(Constitucional, Común)	

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.

Tesis: VI.1o.A. J/16 (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2009494	1 de 1
-----------------------------	--	--------------	---------	--------

Tribunales Colegiados de Circuito	Libro 19, Junio de 2015, Tomo II	Pag. 1673	Jurisprudencia(Constitucional, Común)
---	----------------------------------	-----------	--

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO DE PUEBLA. DEBE SEGUIR PRESTANDO LA ATENCIÓN MÉDICA QUE CORRESPONDE AL TRABAJADOR Y A SU FAMILIA, COMO BENEFICIARIOS, MIENTRAS SUBSISTA LA CALIDAD DE TRABAJADOR DEL ESTADO, EN VIRTUD DE LO DETERMINADO EN UNA EJECUTORIA DE AMPARO.

Tesis: I.9o.A.1 CS (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2011316	1 de 1
Tribunales Colegiados de Circuito	Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II	Pag. 1738	Tesis Aislada(Constitucional)	

MÍNIMO VITAL. CONFORME AL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y AL INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, SE ENCUENTRA DIRIGIDO A SALVAGUARDAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y NO DE LAS JURÍDICAS.

Tesis: 2a./J. 7/2015 (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2008425	1 de 1
Segunda Sala	Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II	Pag. 1531	Jurisprudencia(Constitucional)	

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ALCANCE DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL MONTO DEL SALARIO DE COTIZACIÓN.

Tesis: I.4o.A.30 A (10a.)	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Décima Época	2002744	1 de 1
Tribunales Colegiados de Circuito	Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2	Pag. 1347	Tesis Aislada(Constitucional, Administrativa)	

DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU ANÁLISIS IMPLICA DETERMINAR, DE MANERA CASUÍSTICA, EN QUÉ MEDIDA SE VULNERA, POR CARECER UNA PERSONA DE RECURSOS MATERIALES.

Tesis: 1a. XCVII/2007	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	172545	1 de 1
--------------------------	--	--------------	--------	--------

Primera Sala	Tomo XXV, Mayo de 2007	Pag. 793	Tesis Aislada(Constitucional)
--------------	------------------------	----------	----------------------------------

DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Tesis: IV.1o.A.31 A (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2009426	1 de 1
Tribunales Colegiados de Circuito	Libro 19, Junio de 2015, Tomo III	Pag. 2005	Tesis Aislada(Constitucional)	

DERECHO HUMANO AL SALARIO. ANTE EL INEJERCICIO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL DE PRONUNCIARSE EN LOS CASOS DE SUSPENSIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS, LOS JUZGADORES SÍ SE ENCUENTRAN FACULTADOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA GARANTIZAR EL MÍNIMO VITAL PARA LA SUBSISTENCIA DEL FUNCIONARIO Y DE SUS DEPENDIENTES ECONÓMICOS.

Tesis: I.9o.A.1 CS (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2011316	1 de 1
Tribunales Colegiados de Circuito	Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II	Pag. 1738	Tesis Aislada(Constitucional)	

MÍNIMO VITAL. CONFORME AL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y AL INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, SE ENCUENTRA DIRIGIDO A SALVAGUARDAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y NO DE LAS JURÍDICAS.

Tesis: P. VII/2013 (9a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	159820	1 de 1
Pleno	Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I	Pag. 136	Tesis Aislada(Constitucional)	

DERECHO AL MÍNIMO VITAL. CONCEPTO, ALCANCES E INTERPRETACIÓN POR EL JUZGADOR.

Tesis: II.4o.A. J/2 (10a.)	Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	Décima Época	2010376 1 de 1
Tribunales Colegiados de Circuito	Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo IV	Pag. 3315	Jurisprudencia(Constitucional)

SEGURIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO. EL ARTÍCULO 181, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE A PARTIR DEL 28 DE JUNIO DE 2014, AL LIMITAR A DOCE MESES EL PAGO DE LAS PRESTACIONES DE LEY Y HABERES DEJADOS DE PERCIBIR O REMUNERACIÓN DIARIA ORDINARIA POR EL TIEMPO EN QUE UN SERVIDOR PÚBLICO HAYA ESTADO SUSPENDIDO, SEPARADO O REMOVIDO DE SU CARGO INJUSTIFICADAMENTE, ES INCONVENCIONAL.

Sentencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación:

Sentencia de fecha diecinueve de junio de dos mil quince, emitida dentro del juicio de amparo 80/2015 de los del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla.

Ejecutoria de fecha cinco de febrero de dos mil dieciséis, dictada dentro del Toca 383/2015 de los del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

Sentencia de fecha diecisiete de marzo de dos mil quince, Amparo 177672014-VI-12.

Sentencia de fecha ocho de mayo de dos mil quince, Amparo 1789/2014.