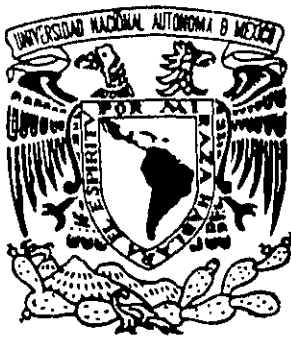


398  
Ray

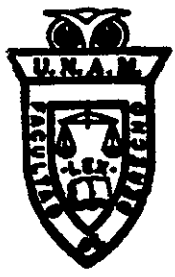


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD  
APLICABLE A LOS SERVIDORES  
PUBLICOS

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
AMALIA PEREZ CONTRERAS



MEXICO. D. F.

1998

027 0255

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

No. L/62/98

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E .**

La pasante de la licenciatura en Derecho **PEREZ CONTRERAS AMALIA**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado

**"ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD APLICABLE A LOS SERVIDORES PUBLICOS"**, asignándose como asesor de la tesis al LIC VICTOR LARA TREVIÑO.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor; lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales

Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del tramite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

**A T E N T A M E N T E .**

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**

Cd. Universitaria D.F., a 26 de octubre de 1998.

  
**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

Merg'

*Victor Lara Treviño*  
Abogado

Ciudad Universitaria a 3 de Septiembre de 1998.

**SR. LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ.**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA**  
**GENERAL Y JURIDICA DE LA H. FACULTAD**  
**DE DERECHO DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E.**

Estimado Licenciado Almazan:

La alumna **AMALIA PEREZ CONTRERAS**, ha elaborado en este H. Seminario a su digno cargo, un trabajo de tesis intitulado "**ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD APLICABLE A LOS SERVIDORES PUBLICOS**" bajo la asesoría del suscrito.

La monografía en cuestión de la cual me permito acompañar el ejemplar que me entregó la interesada, ha sido revisada en su totalidad y en su oportunidad se le han hecho las modificaciones que consideré necesarias a efecto de que satisficiera los subtemas del capitulado que le fue, autorizado.

Además la investigación en cuestión se encuentra apoyada en una amplia bibliografía sobre el tema, tanto jurídica como sociológica, reuniéndose los requisitos que exige el reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado.

Por lo anteriormente expuesto, someto a su digna consideración el referido trabajo, para que, de no existir inconveniente alguno de su parte, tenga a bien autorizar que dicha monografía se imprima y sea presentada en el Examen Profesional correspondiente.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo, reiterándole mi más alta y distinguida consideración.

**A T E N T A M E N T E.**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**

**LIC. VICTOR LARA TREVIÑO.**

A MIS PADRES:

CATALINA CONTRERAS ANDRADE.

Luz bendita eterna, siempre gentil  
y tierna iluminándome la vida.

PEDRO PEREZ CORTES.

Sólo de la abundancia de su  
corazón habla mi vida.

A MIS HERMANOS:

YOLANDA, JOSE LUIS Y MANUEL.

Fraternalmente.

AL LIC. CARLOS ESQUIVEL T.

Porque las cadenas invisibles son  
más fuertes que las externas.

AL LIC. CARLOS ESQUIVEL DE LA CRUZ.

Fuente inagotable de ilusiones y proyectos  
que lograron que fructificara en mí el  
amor a tan sublime profesión.

ANALISIS DE LA RESPONSABILIDAD APLICABLE A LOS  
SERVIDORES PUBLICOS.

PAG.

INTRODUCCION.

CAPITULO I.      CONCEPTOS GENERALES.

a).- El servidor público.....	1
b).- Responsabilidad de los servidores públicos....	17
1.- La responsabilidad derivada de la ley.....	30
2.- La responsabilidad derivada de la conducta	32

CAPITULO II.     MARCO LEGAL.

a).- Constitución Política de los Estados Unidos Me xicanos (Título Cuarto artículos 108 a 114)...	34
b).- Ley Federal de Responsabilidades de los Servi- dores Públicos.....	43
c).- Código Civil Federal.....	48
d).- Código Penal Federal.....	53
e).- Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.....	59

CAPITULO III.    RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

a).- Administrativa.....	63
b).- Penal.....	66
c).- Civil.....	68

d).- Procedimientos para la aplicación de las sanciones.....	70
e).- En función a su jerarquía o fuero.....	74
f).- La Procuraduría Social.....	77
g).- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.....	79
h).- La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	82

CAPITULO IV. LA RESPONSABILIDAD APLICABLE A LOS SERVIDORES PUBLICOS.

a).- El servicio público.....	87
b).- Ejercicio indebido o abuso de funciones.....	97
c).- El daño moral.....	100
d).- El daño patrimonial.....	104
e).- La reparación del daño.....	109

CAPITULO V. TRASCENDENCIA SOCIAL.

a).- La función pública frente a la sociedad.....	116
b).- La seguridad social y jurídica.....	120
c).- La credibilidad y la confianza en los organismos de gobierno.....	123

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.



## I N T R O D U C C I O N

Las responsabilidades de los servidores públicos se encuentran inmersas en el campo de lo social, porque absolutamente todo lo que éstos manejan, todo lo que activan, todo lo que reciben, todo lo que realizan, pertenece a esa esfera.

Por ello se dice que la responsabilidad ha sido desde tiempos remotos un concepto que se integra a la vida cotidiana del ser humano como un elemento orientado a cumplir con la función de asegurar el equilibrio social.

Con este análisis pretendemos contribuir a la divulgación de las normas que existen en nuestro derecho positivo, respecto de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, con el anhelo de que la justicia que invocan diariamente cientos de gobernados que se ven lesionados en su esfera jurídica, tenga una respuesta satisfactoria y dejen de ser víctimas de aquéllos.- Situación que parece difícil debido a la gran diversidad de esas normas, pero que lograremos si llegamos a entenderlas para estar en aptitud de exigir su estricto cumplimiento.

Etimologicamente, la expresión "responsabilidad" proviene de la raíz latina "spondeo" de la voz "respondere", que quiere decir responder, o sea, estar obligado.- Por medio de esta expresión, el derecho romano vinculó al deudor con su acreedor.

Los servidores públicos como individuos que participan en el ejercicio de la función pública, son personas que se distinguen de otros miembros de la sociedad porque utilizan recursos materiales y económicos que de una manera u otra les son confiados para el cumplimiento de los fines del Estado.

Sólo que en muchas ocasiones, con su actuación en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, tales servidores públicos pueden afectar la disciplina, conculcando los diferentes valores que protege la Carta Magna y sus leyes secundarias, surgiendo así una responsabilidad administrativa; cuando con su proceder se vulneran los de tipo penal, deberán responder por su conducta de acuerdo a lo que dispone el Código Penal; igualmente, cuando la lesión producida tenga como sujetos pasivos a los particulares en su patrimonio, la responsabilidad será de carácter civil.

Todas esas responsabilidades implican la obligación, a cargo del Estado conjuntamente con sus servidores públicos, de reparar los daños y perjuicios causados a las víctimas, debido al error, a la falta de vigilancia o inadvertencia en que incurre aquél al hacer la elección de sus funcionarios y empleados.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos da a los gobernados el derecho de defensa contra los actos que amenazan el orden jurídico establecido, sancionándolos con el fin de que tales actos no se cometan y con la idea de asegurar la armonía necesaria para el desarrollo de las relaciones sociales.

## CAPITULO I.

### CONCEPTOS GENERALES.

Para abordar el análisis de la responsabilidad aplicable a los servidores públicos empezaremos por razones de método a estudiar el concepto de servidor público, distinguiendo entre funcionario público y empleado público, haciendo una clasificación de los mismos y además daremos a conocer los derechos y obligaciones que nacen a su favor en virtud de la relación jurídica que los une con el Estado.

#### a).- EL SERVIDOR PÚBLICO.

El artículo 108 de la Constitución General de la República en su Título Cuarto intitulado "De las responsabilidades de los servidores públicos" señala en el párrafo primero que "se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

De acuerdo a este numeral debemos entender que servidores públicos son los funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en los poderes legislativo, judicial o ejecutivo, pero para estar en posibilidad de comprender el alcance y significado del concepto servidor público es necesario hacer una distinción entre funcionarios y empleados a que alude dicho precepto constitucional.

En virtud de que la diferencia entre funcionario y empleado ha sido una cuestión muy debatida por la doctrina, para llegar al concepto de cada una de estas figuras, a continuación analizaremos los diversos criterios que se han formulado para hacer la distinción:

I.- Lo que distingue a los funcionarios de los empleados es lo relacionado a la duración del empleo, debido a que en tanto que los funcionarios se designan por un tiempo determinado, los empleados lo son con carácter permanente.

No hay ninguna base en este criterio que nos haga ver la distinción entre los funcionarios y los empleados, ya que ambos pueden tener la misma permanencia.

II.- De acuerdo al criterio de la retribución para precisar la diferencia, se considera que los funcionarios pueden ser de carácter honorífico, mientras que los empleados son

remunerados siempre.

Consideramos que no es este criterio el decisivo de la distinción, en virtud de que en nuestro régimen todos los servidores públicos tienen remuneración.

III.- Otro criterio es el que se utiliza atendiendo a la naturaleza de la relación jurídica que vincula a los funcionarios y empleados al Estado. Esto es, si dicha relación es de derecho público, se trata del funcionario y si es de derecho privado, del empleado.

Tampoco podemos admitir este criterio, toda vez que la relación jurídica de los empleados es de derecho público, de acuerdo a su naturaleza.

IV.- También se dice que los funcionarios son los que gozan del poder de decidir y ordenar, mientras que los empleados son ejecutores solamente.

De este criterio no podemos desprender una diferencia concreta, dado que en toda relación jerárquica siempre hay uno que ordena y otro que ejecuta esa orden.

V.- Asimismo se recurre al criterio que considera como funcionario a aquel cuyas facultades derivan de la constitución o

de la ley y en tanto que las de los empleados derivan de los reglamentos.

Este punto no es motivo suficiente de distinción, ya que todos los órganos de la administración pública deben tener precisadas sus facultades en la ley.

VI.- El funcionario supone un encargo otorgado por la ley, creando una relación externa que le da un carácter representativo y el empleado supone una relación interna, haciendo que unicamente concurra a la integración de la función pública.

De acuerdo a este criterio y tomando también parte del criterio citado en el punto IV precedente, "sí pueden separarse los servidores públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos".(1)

De todo lo anterior llegamos a la conclusión de que el empleado, cualquiera que sea su jerarquía, mientras que la ley expresa no le otorgue competencia, atribuciones o poderes para la realización de determinadas funciones, su desempeño siempre ha de ser como auxiliar del funcionario.

Según el jurisconsulto Jorge Olivera Toro en el análisis

---

1).- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 33ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1994. p. 130.

que hace de la doctrina francesa distingue al funcionario de los agentes auxiliares definiéndolos de la siguiente manera:

Funcionario es "aquel que ha sido titularizado en un empleo permanente comprendido en los cuadros de una administración pública y que colabora en la gestión de un servicio público en administración directa" y agente público o empleado es "toda persona que colabora en un servicio público en la administración y a quien se aplica un estatuto público".(2)

El Código Penal Argentino emplea indistintamente los conceptos de funcionario y empleado a saber: "...por los términos "funcionario público" y "empleado público", usados en este Código, se designa a todo el que participa accidental o permanentemente del ejercicio de funciones públicas, sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente".(3)

Por su parte el autor brasileño José de Aguiar Dias cita el concepto de funcionarios, que atribuye a Arnoldo Medeiros, diciendo que "son todos aquéllos que directamente concurren, como agentes del Estado, a aquél fin, sin que haya que distinguir si sus funciones son de imperio o de gestión, preparatorias o

---

2).- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1988. pp. 341-2.

3).- Canasi, José. Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Ed. Dapalma. Buenos Aires, 1981. p. 535.

dispositivas, o, meramente de ejecución".(4).- Debemos entender que "aquel fin" es cualquier actividad destinada a la satisfacción de una necesidad pública.

En nuestro país los tratadistas han definido al funcionario, como es el caso del jurisperito Jorge Olivera Toro que de una manera muy simple nos dice que "es aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su actividad".(5)

Por otro lado el maestro Acosta Romero hace distinción entre funcionario y empleado cuando los define así: Funcionario es "aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad" y empleado "es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley".(6)

En cambio para el maestro Serra Rojas no existe distinción alguna, toda vez que opina que "se denomina agente

---

4).- De Aguiar Dias, José. Tratado de la Responsabilidad Civil. Tomo II. Ed. Cajica. México-Lima-Buenos Aires, 1957. p. 197.

5).- Olivera Toro, Jorge. Ob. Cit. p. 339.

6).- Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1995. pp. 105-6.



público, funcionario o empleado a todo individuo ligado voluntariamente a una persona de derecho público, para el cual desempeña una función pública cualquiera, de naturaleza permanente y no accidental".(7)

De todo lo antes expuesto podemos concluir que tanto el concepto de funcionario como el de empleado varían de acuerdo a los diferentes Estados, a la legislación, a la jurisprudencia e incluso a la época y que no hay una característica fija que nos indique la distinción entre ellos.- Por lo tanto inferimos que el servidor público tiene el carácter de género, en tanto que el funcionario y el empleado constituyen la especie.

Para una mejor identificación de los servidores públicos haremos una enumeración de los mismos, atendiendo a la división que hace en su artículo 5º la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como sigue:

Son trabajadores de base, por exclusión, los que no son de confianza.- Se consideran de CONFIANZA:

I.- Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del representante del Ejecutivo Federal y los que forman la planta de la Presidencia de la República.

---

7).- Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Doctrina Legislación y Jurisprudencia. Ed. Porrúa. México, 1982. p. 318.

II.- En el Poder Ejecutivo: Los de las dependencias y entidades comprendidas en el régimen del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos que alude el artículo 20 de esta ley, sean:

a).- De dirección: Directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.

b).- De inspección, vigilancia y fiscalización: De modo exclusivo a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas y el personal técnico que ocupe puestos de confianza.

c).- De manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación.

d).- De auditoría: Auditores, sub-auditores generales y personal técnico.

e).- De control directo de adquisiciones: Cuando tengan facultades para tomar decisiones sobre adquisiciones y compras.

f).- El responsable de almacenes e inventarios.

g).- Los encargados de investigación científica.

h).- De asesoría o consultoría: Cuando sea proporcionada

a Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General.

i).- El personal adscrito al presupuesto de las Secretarías Particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y local.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

III.- En el Poder Legislativo:

a).- Cámara de Diputados: Oficial Mayor, Director General de Departamentos y Oficinas, Tesorero General, Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, Oficial Mayor de la Gran Comisión, Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y Director de la Biblioteca del Congreso.

b).- Contaduría Mayor de Hacienda: Contador y Subcontador Mayor, Directores y Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores y sus Secretarios Particulares.

c).- Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero.

IV.- En el Poder Judicial: Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Secretarios del Tribunal Pleno y Salas.

El Estado es una institución concebida para llevar a cabo los fines de una sociedad.- Los servidores públicos ayudan en este trabajo, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, da nacimiento a obligaciones legales que aseguran el servicio público y engendra derechos a favor de los empleados, como una justa retribución de sus actividades.

En razón de su calidad de servidores públicos, éstos tienen obligaciones que les imponen las diversas disposiciones, como es el caso de los artículos 43 y 44 de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que por considerarla de gran importancia y la más amplia, especificaremos aquí:

I) Cumplir sus funciones con la máxima diligencia, evitando actos u omisiones que impliquen la suspensión o deficiencia del servicio, o abuso o ejercicio indebido del mismo;

II) Formular y ejecutar sus planes, programas y presupuestos con toda legalidad;

III) Utilizar los recursos e información que tengan asignados exclusivamente a los fines a que estén afectos;

IV) Custodiar y cuidar la información a su cargo o a que tengan acceso;

V) Observar buena conducta en su empleo y dar un trato correcto al público;

VI) No cometer abusos ni agravios en el trato con sus subordinados;

VII) Observar el respeto y sumisión debidas a sus superiores y cumplir sus disposiciones;

VIII) Informar al titular de la dependencia sobre las dudas que se presenten sobre las órdenes que reciba;

IX) No ejercer funciones que no le correspondan o continuar ejerciéndolas una vez que ha cesado en sus funciones;

X) Abstenerse de autorizar a sus subordinados a faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en un año, ni

otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce de sueldo;

XI) No ejercer algún otro cargo que legalmente sea incompatible;

XII) Abstenerse de autorizar el nombramiento de personas inhabilitadas por resolución de la autoridad competente;

XIII) Excusarse de intervenir en asuntos cuando tenga impedimento para actuar en ellos como aquellos en que tenga interés personal o en los que intervengan sus familiares o socios;

XIV) Informar por escrito a su superior sobre los asuntos mencionados en el punto anterior y observar sus instrucciones sobre la resolución y trámite de los mismos cuando no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV) Abstenerse de recibir dinero o donativos por sí o por interpósita persona de terceros a los que beneficie en razón de su función;

XVI) No pretender beneficios extras a las contraprestaciones que otorga el Estado por el desarrollo de la función;

XVII) Abstenerse de intervenir indebidamente en la selección, designación, promoción, suspensión, cese o sanción de cualquier otro servidor público, cuando tenga interés particular en el caso;

XVIII) Presentar con oportunidad y veracidad su declaración patrimonial;

XIX) Atender diligentemente las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría;

XX) Supervisar el cumplimiento de las obligaciones de sus subordinados y denunciar por escrito ante el superior o la contraloría interna, los actos u omisiones que puedan constituir responsabilidad administrativa;

XXI) Proporcionar la información que les sea solicitada por las comisiones de derechos humanos;

XXII) Abstenerse de realizar actos que violen normas jurídicas relacionadas con el servicio público;

XXIII) No celebrar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones, prestación de servicios, contratación de obra pública con otros servidores

públicos o con empresas donde aquéllos tengan intereses, sin la previa autorización del titular de la dependencia y en ningún caso con persona inhabilitada para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXIV) Las demás que impongan las leyes o reglamentos.

Como advertimos, hay un gran número de obligaciones con las que deben cumplir los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; además la fracción XXIV antes referida deja abierta la posibilidad de incrementarlas de acuerdo con la función específica que lleven a cabo, en el marco de las legislaciones o reglamentos sobre la materia.

Cabe señalar que la falta de cumplimiento de las obligaciones a que nos hemos referido, produce consecuencias jurídicas, es decir, que el servidor público que deje de observarlas incurre en responsabilidad administrativa.- Responsabilidad que será objeto de análisis en puntos posteriores de este trabajo.

Toda vez que como dijimos antes, la relación de servicio es una relación jurídica, ella implica, además de las obligaciones que hemos dejado señaladas, derechos en favor de los servidores públicos.



Tanto en el artículo 123, apartado B, de la Constitución General de la República, como en algunas disposiciones secundarias, se encuentran reconocidos a favor de los servidores públicos, los derechos a:

1.- Cargo o empleo, de acuerdo a la facultad que tiene el Estado de transformar la estructura en la que está colocado el personal.

2.- Ascenso, si reúnen las características que la actividad requiere.

3.- Sueldo o salario que debe pagarse al funcionario o empleado a cambio de los servicios prestados.

4.- Licencias, vacaciones y descansos.

5.- Premios, honores y condecoraciones, otorgados como estímulos a los servidores por el desempeño sobresaliente en sus actividades.

6.- La seguridad social.

7.- Ventajas económicas, como son: Sobresueldos, honorarios, compensaciones, horas extras, gastos de representación, gratificaciones, aguinaldos, servicios especiales o

extraordinarios, etc.

8.- Prestaciones de: Casa habitación, servicios de higiene, deportivos, culturales, artísticos, sociales, médicos, hospitales, adquisición de bienes, etc.

b).- RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Una administración pública tan compleja como la que tenemos funcionando, con una gran cantidad de órganos e instituciones que son manejados por miles de servidores públicos, lleva a cabo una actividad que no sólo nos beneficia a los gobernados, sino que en algunos casos puede lesionar nuestros derechos, ya sea por las acciones que emprende o por las que deja de realizar.

En la situación particular en que se encuentran los servidores públicos en razón de su colaboración en el ejercicio de la función pública, de modo que cuando en el desarrollo de esas funciones no satisfacen las obligaciones que les impone la ley, crean responsabilidades en favor de quienes han sido lesionados.- Responsabilidades que presentan características distintas atendiendo al régimen legal que les es aplicable, a los órganos que participan, a los procedimientos para su aplicación y a la jurisdicción.- Así tenemos que la responsabilidad puede ser de orden administrativo, de orden penal o de orden civil.

Ya en el Derecho Romano el principio contenido en la Lex Aquilia establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de donde deriva que tanto el Estado como sus servidores públicos, no deben quedar excluidos de tal obligación.

La responsabilidad en la función pública genera la obligación de indemnizar a cargo del servidor público por haber violado la ley, por cometer un delito o una falta o por causar una pérdida o daño.

En este apartado nos ocuparemos específicamente de la teoría de la responsabilidad civil que tiende a ocupar el centro del derecho civil e inclusive de todo el derecho, ya que desde cualquier materia y por todas las direcciones se llega a ella, resultando el punto neurálgico común a las instituciones jurídicas.

Toda obligación nace de un hecho, ya sea natural o del hombre, que la ley toma en consideración para otorgarle la misión de generar obligaciones y derechos.

En nuestra legislación civil se han tomado en cuenta algunos tipos de hechos jurídicos reglamentándolos como fuentes particulares de las obligaciones; tal es el caso de los hechos ilícitos, de los cuales nos ocuparemos en este trabajo.

El hecho ilícito, considerado como ya dijimos fuente de obligaciones, "es la violación culpable de un deber jurídico que causa daño a otro y que responsabiliza civilmente".(8)

---

8).- Bejarano Sánchez, Manuel. Obligaciones Civiles. Ed. Harla. México, 1980. p. 216.

Del anterior concepto inferimos que responsabilidad civil es el nombre que adquiere la obligación nacida de un hecho ilícito, traducida en la necesidad de reparar los daños y perjuicios ocasionados a una persona.

En atención a su origen, la responsabilidad civil se clasifica en contractual y extracontractual.

CONTRACTUAL.- Surge cuando se viola una cláusula, un contrato u otro acto jurídico de derecho privado, o sea, una norma jurídica de carácter particular, obligando a quien incumple a reparar los daños causados, de acuerdo a ciertas condiciones.

EXTRACONTRACTUAL.- Nace cuando la norma infringida es de observancia general, es decir, que si alguien transgrede la ley de modo culpable y con ello ocasiona daño, estaremos ante la presencia de esta responsabilidad y como consecuencia, ante la necesidad de que se reparen los daños y perjuicios originados por dicha transgresión.

Aunque los juristas han coincidido en que tanto la responsabilidad civil contractual como la extracontractual son una sola por tener ambas su fuente en un hecho ilícito, daremos las diferencias que a juicio de Manuel Bejarano(9) existen entre ellas:

---

9).- Bejarano Sánchez, Manuel. Ob. Cit. pp. 226-7.

1.- Por lo que hace a su origen, en un caso es la convención, obra de las voluntades particulares y en otro, es la ley, obra del poder público.- En la responsabilidad contractual había entre los contratantes un vínculo previo que los obligaba, en tanto que en la extracontractual, no preexiste esa relación de acreedor-deudor.

Por ello se dice que no cualquier persona puede violar un acto jurídico, sólo quienes estén obligados a cumplirlo, mientras que cualquiera puede dejar de respetar la ley, aun cuando es obligatoria para todos.

2.- Si es contractual la responsabilidad civil, la prueba del incumplimiento de la obligación es la propia falta a lo estipulado, lo que no sucede en la extracontractual, ya que debe demostrarse el elemento culpa para que la víctima obtenga la indemnización.

Hacemos resaltar que para la elaboración del presente apartado tomaremos en cuenta sólo la llamada responsabilidad civil extracontractual.

En nuestro derecho se conocen como elementos esenciales de la responsabilidad civil los siguientes: El daño, la culpa y la relación de causa efecto entre el hecho y el daño.

## EL DAÑO.

Para que un individuo determinado ejercite la acción de reparación es necesario que exista un daño o perjuicio, porque de lo contrario chocaría con el principio fundamental de que "donde no hay interés, no hay acción", es decir, que mientras que no haya una víctima, no podrá plantearse la cuestión de la responsabilidad civil; desde luego si se encuentran reunidos los restantes elementos que la constituyen.

Nuestro Código Civil vigente en su artículo 2108 nos dice que "se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación" y el numeral 2109 del mismo ordenamiento que "se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación".

Como observamos, estas definiciones están formuladas desde el punto de vista del cumplimiento de una obligación, pero pueden ajustarse a la responsabilidad civil extracontractual.

También Enneccerus nos da un concepto que consideramos más completo que los anteriores, diciendo que "daño es toda desventaja que experimentamos en nuestros bienes jurídicos (patrimonio, cuerpo, vida, salud, honor, crédito, bienestar,

capacidad de adquisición, etcétera)".(10)

El daño puede clasificarse en:

DAÑO PATRIMONIAL O MATERIAL.- Es cualquier menoscabo padecido en el patrimonio (daño) como consecuencia de un hecho ilícito, así como el impedimento de obtener cualquier ganancia lícita (perjuicio) por virtud de tal hecho, siempre que se deba a la violación de un deber jurídico de cualquier naturaleza.

DAÑO MORAL O EXTRAPATRIMONIAL.- Implica toda lesión originada por la interferencia jurídica de otro, que no esté autorizada por la ley y sufrida por una persona en sus valores espirituales como los sentimientos, afecciones, creencias, honra y reputación.

Aclaremos que en capítulo por separado trataremos más ampliamente estos temas.

LA CULPA.

Para que la responsabilidad civil nazca también es esencial este elemento, ya que tanto el derecho positivo como la doctrina han coincidido al afirmar que la reparación del daño se

---

10).- Mencionado por Bejarano Sánchez, Manuel. Ob. Cit. p.236.



presenta unicamente como un castigo aplicable a todo aquel que procedió con culpa.- Este es considerado como el elemento subjetivo de la responsabilidad.

Cuando alguien interfiere ilícitamente en la esfera jurídica ajena, tal interferencia puede calificarse como realizada de dos formas:

1.- En sentido positivo o por acciones.- Implica un ataque directo llevado a cabo por el responsable.

2.- En sentido negativo o por omisiones.- Surge por el hecho de que el obligado se abstenga de cumplir con un deber jurídico general o especial a su cargo.

Para el maestro Rojina Villegas "la culpa se define como todo acto ejecutado con negligencia, descuido, falta de previsión, o bien, con la intención de dañar en cuyo caso ya esa culpa toma el nombre de dolo".(11)

Se dice que hay culpa en sentido amplio o dolo, cuando el error de conducta se cometió a propósito o de modo intencional y que hay culpa en sentido estricto, cuando fué ejecutado el error

---

11).- Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Tomo V. Obligaciones. Volumen II. 5a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1985. p. 142.

por negligencia, descuido, imprudencia o torpeza.

En el Derecho Romano ya se clasificaba a la culpa de la manera siguiente:

1.- CULPA LEVISIMA.- Es un error de conducta que evitan unicamente las personas más cuidadosas y diligentes.

2.- CULPA LEVE.- Es una falta de conducta que puede evadirse al actuar con el cuidado y la diligencia de una persona normal.

3.- CULPA GRAVE.- Es un error de comportamiento que no puede excusarse, ya que es una conducta que cualquier persona por torpe que sea puede advertir que tendrá consecuencias negativas.- Esta culpa se asimila al dolo, porque se lleva a cabo con la intención de actuar.

Tal clasificación aún tiene aplicación en muchos preceptos de nuestra legislación civil vigente.- La doctrina ha sugerido que la responsabilidad extracontractual de que nos ocupamos, deviene de la más mínima negligencia, es decir por culpa levísima.

En el artículo 1830 del Código Civil Federal se hace una equivalencia del concepto de ilicitud con el de culpa

extracontractual al señalar que "es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres".- Decimos que es tomado como equivalencia porque tal Código engloba los grados de culpa específicamente en la denominación genérica de actos ilícitos, ya que la ley no es casuista.

#### LA RELACION DE CAUSA EFECTO ENTRE EL HECHO Y EL DAÑO.

Igual este elemento es esencial, toda vez que no puede responsabilizarse a un cierto sujeto de las consecuencias perjudiciales que no son imputables a su actividad, ya sea directa o indirectamente.

Con lo anterior queremos decir que no basta para que haya responsabilidad civil, que una persona haya sufrido un daño porque otra obró con culpa, sino que es necesaria la existencia de un vínculo o nexo de causalidad entre la culpa y el resultado dañoso; o sea que el daño experimentado forzosamente debe surgir como consecuencia de la culpa realizada.

Prosiguiendo en ese orden de consideraciones el artículo 2110 del Código Civil vigente nos enseña el principio, que por lógica jurídica también debe aplicarse a la responsabilidad civil extracontractual, de que "los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban

causarse".

En conclusión: Para la culpa extracontractual se aplica el principio de que la víctima únicamente tendrá derecho a exigir el pago de los daños y perjuicios que sean consecuencia directa e inmediata del hecho ilícito.

La responsabilidad civil puede surgir de hechos propios o por actos de aquellas personas de quienes debemos responder.

En la responsabilidad por hechos propios cada quien debe responder por su propia conducta.- Atendiendo al principio lógico de que cada uno es responsable de sus actos, el artículo 1910 del nuestro Código Civil dispone que "el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo...".- Incluso los incapaces deben responder de su conducta, de acuerdo al artículo 1911 del mismo ordenamiento que establece que "el incapaz que cause daño debe repararlo...".

La responsabilidad por hechos ajenos se impone cuando entre el autor del hecho y el que resulta responsable, hay un nexo tal que puede presumirse que si hubo un hecho dañoso, éste debe atribuirse al descuido o error de vigilancia en que incurrió el obligado que lo pudo haber evitado.

La ley civil establece esta responsabilidad en dos grupos:

GRUPO 1.- Son responsables por hechos de los incapaces:

- Art. 1919.- Quienes ejercen la patria potestad.
- Art. 1920.- Los directores de colegios, talleres, etc.
- Art. 1921.- Los tutores.

GRUPO 2.- La responsabilidad que provoca la conducta de empleados o representantes.

Dentro de este grupo encontramos, además de otros, lo que nos interesa por ser materia de este trabajo, en el artículo 1927 del Código invocado, que por los servidores públicos tiene obligación de responder el Estado, cuando por su conducta y en ejercicio de sus atribuciones, causen daño a alguien.

Es aquí donde surge la responsabilidad civil a cargo del Estado por incurrir éste en lo que los romanos calificaban como culpa "in eligendo", es decir, porque falta al deber que tiene de seleccionar a sus servidores públicos de entre personas debidamente calificadas para la función que van a desempeñar en su carácter de representantes del Estado.

Se dice que estaremos ante la ausencia de causalidad o exonerantes de responsabilidad civil, cuando se trate de culpa de

la víctima, caso fortuito o fuerza mayor.

#### CULPA DE LA VICTIMA.

Sabemos que puede emanar esta exonerante de la responsabilidad civil cuando se desprenda que la única causa de la producción del daño o perjuicio es la conducta inexcusable de la víctima, en cuyo caso no tendrá derecho a la reparación.

En los artículos 1910 y 1913 in fine del Código Civil se contempla esta excluyente al afirmar que no surgirá la responsabilidad cuando el daño se produzca por "culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

En ambos casos estamos ante una falta de conducta o culpa considerada como grave, o sea, aquella que sólo llevan a cabo las personas más descuidadas.

No obstante que algunos doctrinarios opinan lo anterior, la jurisprudencia nos indica que la existencia de la culpa o negligencia inexcusable de la víctima, debe ser apreciada por el juzgador según las circunstancias concretas que cada caso presente.

#### CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR.

Es considerada como excluyente de responsabilidad civil

ya que se trata de un acontecimiento que no proviene de la culpa, sino de un hecho ajeno a la voluntad, impredecible e inevitable.

La ley civil considera que los términos de caso fortuito y fuerza mayor son equivalentes, ya que los utiliza en diversos preceptos dándoles la misma connotación.

Pero para algunos autores la diferencia radica en que el caso fortuito es un acontecimiento de la naturaleza en el cual destaca el atributo de no ser provocado el suceso, en tanto que la fuerza mayor es un hecho del hombre y tiene carácter de irresistible.

En nuestro concepto el caso fortuito o la fuerza mayor son iguales: Un acontecimiento ajeno a la voluntad, irresistible porque su fuerza es mayor a la del sujeto que da como resultado la imposibilidad de cumplir con una obligación.

Esta exluyente tiene su fundamento en el numeral 2111 del Código Civil Federal que dispone que "nadie está obligado al caso fortuito sino cuando ha dado causa o contribuido a él, cuando ha aceptado expresamente esa responsabilidad o cuando la ley se la impone".

## 1.- LA RESPONSABILIDAD DERIVADA DE LA LEY.

Esta teoría nació en el siglo pasado, como una respuesta al problema de los obreros que eran víctimas de los accidentes de trabajo, para proclamar la responsabilidad sin culpa u objetiva de los industriales.

Consiste en obligar a la reparación de los daños y perjuicios a aquel que haga uso de un objeto peligroso con el cual haya creado un estado de riesgo para los demás, aun cuando no incurra en culpa y aunque no viole ninguna disposición normativa.

Como esta responsabilidad proviene de una conducta lícita e inculpable y por tener su apoyo en el hecho de crear un riesgo, se le llama responsabilidad civil objetiva por riesgo creado.

Para el eminente jurista Ernesto Gutiérrez y González "la responsabilidad objetiva por riesgo creado: es la conducta que impone el Derecho de reparar el daño y el perjuicio causado por objetos o mecanismos peligrosos en sí mismos, al poseedor legal de éstos, aunque no haya obrado ilícitamente".(12)

Nuestra legislación contempla esta figura al disponer en el artículo 1913 del Código Civil que "cuando una persona haga uso

---

12).- Gutiérrez y Gonzalez, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. 5a. Edición. Ed. Cajica. México, 1981. p. 634.



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

Como se ve, estaremos ante una responsabilidad no delictuosa, sino legal, cuando por el hecho de hacer uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosos, aun cuando se obre sin culpa alguna, se cause un daño que deberá reparar aquel a quien aprovecha o se enriquece con la operación de ese objeto peligroso.

Los elementos que conforman esta responsabilidad son el uso de cosas peligrosas, el daño y la relación de causa efecto entre el hecho y el daño, prescindiendo de la existencia del elemento subjetivo culpa y tiene como eximente la culpa inexcusable de la víctima.- Cuestiones todas éstas que ya fueron analizadas en este mismo capítulo.

## 2.- LA RESPONSABILIDAD DERIVADA DE LA CONDUCTA.

En esta responsabilidad se parte de la idea de sancionar al causante culpable del daño, a aquél que pudo y debió evitarlo y al abstenerse de hacerlo cometió una falta de conducta, por eso decimos que como está fundada en el estudio de la conducta del sujeto, se llama responsabilidad civil subjetiva.

Como ya dijimos, tiene como base la noción subjetiva de la culpa, o sea que para que surja esta responsabilidad, se requiere que se obre ilícitamente, es decir que se realice lo prohibido por una disposición legal o se deje de hacer lo que ésta ordena, causando un daño, independientemente de la naturaleza del ordenamiento de que se trate y que además exista un nexo causal entre el hecho ilícito y el daño.- Tales son los elementos que integran la responsabilidad derivada de la conducta.

De tal modo que para determinar la responsabilidad civil proveniente de un hecho ilícito, es necesario que su fundamento descansa sobre un elemento de índole psicológico: La culpa: Obrar con dolo o bien incurrir en descuido, negligencia o falta de previsión.- Por tal razón a la teoría subjetiva de la responsabilidad también se le conoce como la doctrina de la culpa, entendida ésta en su sentido más general.

En el Código Civil vigente se consagra esta teoría, que

se funda en la noción de culpa, en el artículo 1910 que dispone que "el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

Apreciamos del texto del dispositivo transcrito, que es suficiente con que se obre con culpa o que el acto sea violatorio de una norma prohibitiva o imperativa para que surja la obligación de reparar el daño que pudiera causarse.

Son exonerantes de esta responsabilidad: la culpa de la víctima y el caso fortuito o fuerza mayor, ya que eliminan la existencia del elemento culpa.

Para concluir con los dos últimos puntos, diremos que no obstante que la responsabilidad civil puede surgir de dos fuentes: el riesgo creado y el hecho ilícito, de acuerdo a la jurisprudencia, ambas responsabilidades objetiva y subjetiva no se excluyen, pueden coexistir, ya que una persona que hace uso de objetos peligrosos obrando lícitamente puede además ejecutar actos ilícitos que tiendan a causar daño a otro.

Además podemos afirmar que la responsabilidad debe ser exigida, sin que haya que preocuparse de la cuestión de determinar si el autor del hecho dañoso ha obrado bien o mal.

## CAPITULO II.

### MARCO LEGAL.

Toda responsabilidad tiene un soporte jurídico; y ya que tanto la responsabilidad administrativa, lo mismo que la penal y la civil están reguladas por nuestro derecho, podemos afirmar que su fundamento debe buscarse en la ley expresa y exigir en todos los casos la aplicación del principio "nulla poena sine lege".

a).- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (TITULO CUARTO ARTICULOS 108 A 114).

En el Título Cuarto de la Constitución General de la República, reformado el 28 de diciembre de 1982 en virtud del Programa de Renovación Moral que formaba parte del Plan Nacional de Desarrollo en el período del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, encontramos la base jurídica "de las responsabilidades de los servidores públicos" como sigue:

ARTICULO 108.- Atendiendo al principio de igualdad ante la ley, hace enumeración de los servidores públicos que se hallan sujetos a las responsabilidades a que alude el Título Cuarto que analizamos, considerando como tales a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Local y del Instituto Federal Electoral, así como a los empleados,

encargados o comisionados que presten sus servicios en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Establece también en su segundo párrafo, en relación con el parágrafo cuarto del artículo 111, que el Presidente de la República durante su ejercicio solamente podrá ser acusado por la Cámara de Diputados, por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable.

Advertimos que no se pretende en esta disposición la impunidad del Jefe del Ejecutivo respecto de los demás delitos, sino que el deseo del constituyente fué el proteger la buena marcha de las funciones del Presidente de la República, estableciendo tal inmunidad temporal.

Ordena asimismo, que en el caso de los gobernadores de los Estados, diputados, magistrados y miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violación a la Carta Magna y a las leyes federales y por manejo indebido de fondos y recursos federales.

ARTICULO 109.- Precisa los lineamientos a que se deben ajustar las legislaturas locales y el Congreso de la Unión para expedir las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos; y además, establece las diversas clases de

responsabilidades en que podrían incurrir los servidores públicos: Políticas, penales o administrativas; indicando que cada una se sustancia por medio de procedimientos separados y distintos, aun cuando menciona que "no podrán imponerse dos veces sanciones por una sola conducta de la misma naturaleza", puede darse el caso de que una conducta traiga como consecuencia esos tres tipos de responsabilidades, incluso la civil prevista en el artículo 111 de este mismo Título.

FRACCION I.- Dispone la procedencia del juicio político para los servidores públicos que señala el artículo 110, cuando en el desempeño de su cargo "incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho", correspondiendo a la ley reglamentaria de este Título establecer las causas de esta responsabilidad.- Aquí el juicio político se presenta como un medio para remover o inhabilitar a servidores públicos de alta jerarquía.

En su segundo párrafo esta fracción proscribe la procedencia del "juicio político por la mera expresión de las ideas".

FRACCION II.- La responsabilidad penal surge por la comisión de delitos por parte de los servidores públicos y debe perseguirse y sancionarse de acuerdo a la legislación penal ya sea local o federal.

FRACCION III.- Contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos por "actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia" a que están obligados en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

El penúltimo párrafo establece que las leyes precisarán los casos y las circunstancias en que serán sancionados penalmente los servidores públicos por enriquecimiento ilícito, que durante su encargo o por razones del mismo, aumenten sustancialmente su patrimonio sin que les sea posible justificar su procedencia, para lo cual además de las penas correspondientes, serán sancionados con decomiso y privación de la propiedad sobre tales bienes; tratando de tal manera de salvaguardar el patrimonio del Estado.

Concede acción popular para formular denuncias ante la Cámara de Diputados, respecto de los actos que realicen los servidores públicos, mediante la presentación de los elementos probatorios respectivos.

ARTICULO 110.- Comprende, tanto los elementos que integran el juicio político, determinando detalladamente quienes pueden ser sujetos del mismo, por qué causas, a través de qué procedimiento se llevará a cabo este juicio, así como las sanciones correspondientes a la responsabilidad política.

Por otro lado, ordena sancionar a los servidores públicos que en el ejercicio de su encargo o como consecuencia de ello, cometan actos u omisiones que perjudiquen los intereses públicos.- Dicha sanción consiste en destituir o inhabilitar a los servidores públicos de alto nivel.- El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional a cargo de un órgano político, ante el que deben respetarse las formalidades esenciales del procedimiento a que se refiere el numeral en comento.

ARTICULO 111.- Consagra la responsabilidad penal, señalando a los sujetos que pueden hacerse acreedores a la misma, las causas por las cuales procede y los procedimientos para hacerla efectiva por la comisión de cualquier delito.

Regula la prerrogativa de inmunidad para los servidores públicos referidos en este precepto, consistente en que no podrá procederse penalmente en contra de éstos sin que previamente lo declare la mayoría absoluta de los miembros presentes a sesión de la Cámara de Diputados.

Si la resolución de dicha Cámara es en el sentido de que no ha lugar a proceder penalmente, la imputación podrá seguir su curso una vez que el servidor público concluya con el ejercicio de su encargo.

Si la declaración de la Cámara de Diputados es de que ha



lugar a proceder, el servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes, separándolo de su encargo en tanto esté sujeto al proceso penal.- En caso de ser absuelto, podrá reasumir su función, pero si fuera condenado por un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le otorgará la gracia del indulto.

Se consideran inatacables las resoluciones y declaraciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Igualmente establece la inmunidad por delitos federales cometidos por los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores locales y miembros de los consejos de las judicaturas locales, otorgando a las legislaturas locales la decisión sobre la conveniencia de satisfacer el requisito para la procedencia de la acción penal en contra de alguno de dichos servidores.

Asimismo contempla este numeral la responsabilidad civil de cualquier servidor público, sin necesidad de declaración de procedencia, pudiéndose por lo tanto promover las demandas de esa naturaleza directamente ante los tribunales competentes.

En cuanto a las sanciones económicas, los dos últimos párrafos de este precepto previenen que deberán graduarse, en atención al lucro obtenido por el servidor público y a la necesidad

de cubrir los daños y perjuicios ocasionados con su conducta ilícita, pero que tales sanciones no deberán superar tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios producidos.

ARTICULO 112.- Contempla el caso en que un servidor público, cuya función está protegida por la inmunidad procesal, deja de desempeñar tal función por alguna razón, como renunciar al cargo, encontrarse bajo licencia o siempre que se paralice o termine el ejercicio del puesto protegido y durante este tiempo en que se encuentra separado de su encargo, se procederá penalmente en su contra sin declaración previa de la Cámara de Diputados.

El párrafo segundo nos dice que si con anterioridad a que se le someta a proceso penal, el servidor público comienza o vuelve a ejercer alguno de los cargos protegidos con la inmunidad procesal que previene el artículo 111 antes analizado, será necesaria la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.

ARTICULO 113.- Regula que corresponde a las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, ya sean federales o locales, establecer sus obligaciones administrativas, las sanciones por sus actos u omisiones y los procedimientos y autoridades competentes para su aplicación; todo esto con el propósito de "salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones".

Dispone que las sanciones administrativas deberán consistir en suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público infractor; y que las sanciones económicas habrán de fijarse en atención al beneficio económico adquirido por el servidor público y con los daños y perjuicios patrimoniales ocasionados por sus actos u omisiones, pero éstas no podrán ser superiores de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

ARTICULO 114.- Preceptúa que el procedimiento de juicio político podrá iniciarse unicamente durante el período en que el servidor público ejerza su encargo y un año después de concluido el mismo, previniendo que el tiempo para la substanciación del juicio no podrá ser superior a un año.

Cabe mencionar que para el caso de que se declare responsable a un servidor público después de concluido su encargo, se le aplicará como sanción la inhabilitación para desempeñar otro cargo.

Señala los plazos de prescripción para ser exigibles las responsabilidades de los servidores públicos, ya sean de tipo político, penal o administrativo.

Por lo que hace a la responsabilidad penal, ésta podrá exigirse atendiendo a los plazos de prescripción regulados por el

Código Penal respectivo, que jamás deberán ser menores de tres años, debiendo observarse el principio de que dichos plazos se interrumpirán cuando se trate de los delitos que cometan los servidores públicos cuya función esté protegida por la inmunidad procesal a que alude el artículo 111 constitucional, mientras sigan desempeñando tal función.

En cuanto a la responsabilidad administrativa, dispone que será la ley reglamentaria la que se encargue de determinar los plazos de prescripción, tomando en consideración la naturaleza y las consecuencias de los actos u omisiones de los servidores públicos, señalando además que cuando tales actos u omisiones sean graves los plazos para la prescripción no deberán ser menores de tres años.

b).- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Es la ley reglamentaria del Título IV constitucional, promulgada el 31 de diciembre de 1982.- Establece cuatro de los elementos fundamentales del sistema de responsabilidades de los servidores públicos:

1.- LAS RESPONSABILIDADES POLITICAS Y LA DECLARACION DE PROCEDENCIA (Arts. 5 a 45).- Determina las conductas por las cuales se sanciona a los sujetos de responsabilidad política, es decir por afectar los intereses públicos fundamentales o su buen despacho; contemplando quiénes son los sujetos y cuáles los procedimientos del juicio político.- Establece además, los pasos para el desarrollo de la investigación que tiene por finalidad determinar la comisión de algún delito por los servidores públicos.

2.- LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (Arts. 46 a 78).- Establece las bases de la responsabilidad administrativa en la que incurren los servidores públicos por actos u omisiones que afectan los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia, a fin de garantizar el buen servicio público, dando a conocer las obligaciones y sanciones a que pueden hacerse acreedores los mismos y regulando los procedimientos para la aplicación de tales sanciones.

Abarca esta responsabilidad a todos los sujetos que tengan la calidad de servidores públicos, sin importar la naturaleza de órganos de la Administración Pública Federal, Estatal, Paraestatal o Municipal en que desempeñen su empleo, cargo o comisión y para ello el artículo 47 de la ley que comentamos nos da un catálogo de obligaciones comunes a todos ellos.

La inobservancia de cualquiera de tales obligaciones da lugar a faltas administrativas que traen como consecuencia la imposición de sanciones.

Las sanciones que se encuentran reguladas en el artículo 53 de la ley en estudio son las siguientes:

- El apercibimiento privado o público, que tiene implícita la advertencia de que en caso de reincidir, se le aplicará al servidor público una sanción superior.

- Amonestación privada o pública, es decir, una llamada de atención por la cual se solicita a un servidor público abstenerse de realizar determinadas conductas.

- Suspensión, consistente en la prohibición de ejercer un empleo, cargo o comisión por un período no menos de tres días ni mayor de tres meses.- Sanción que será impuesta por el superior jerárquico del infractor.

- Destitución del puesto, como una medida disciplinaria.

- Sanción económica, como consecuencia de la obtención de beneficios o por haber causado daños o perjuicios.

- Inhabilitación temporal, sólo será aplicable previa resolución que dicte la autoridad competente, es decir la Contraloría interna de cada dependencia o la de la Federación.

Según el numeral 54 del ordenamiento en cuestión, para la imposición de sanciones habrán de considerarse los elementos que en él se enumeran, a fin de que las sanciones sean congruentes con la falta cometida.

El artículo 64 reglamenta el procedimiento para la aplicación de las sanciones, integrándolo en cuatro etapas:

I.- INVESTIGACION.- Puede iniciarse de manera oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias por parte de particulares, llevando a cabo esta fase la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o en su caso la Contraloría interna de cada dependencia o entidad, en la que puede decretar la suspensión temporal del probable infractor cuando lo considere conveniente.- Tal suspensión tiene la limitante de que cuando el nombramiento del servidor público lo haya hecho el Jefe del Ejecutivo, será necesaria la autorización de éste; o cuando el nombramiento haya requerido ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, también se otorgue autorización.

II.- INSTRUCCION.- Considera los requisitos esenciales de todo procedimiento, ya que establece el respeto a la garantía de

audiencia, al dar al servidor público oportunidad de nombrar defensor, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

III.- DECISION.- La resolución deberá dictarse en un plazo no mayor de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción y habrá de notificarse a las partes dentro de las setenta y dos horas siguientes.

Cabe señalar aquí que si el servidor público confiesa haber incumplido sus obligaciones, la ley en comento dispone en su artículo 76, un procedimiento sumario con reducción de la sanción económica a dos tercios y la posibilidad de que no se imponga la sanción de suspensión, destitución o inhabilitación; y en el numeral 63, que puede dejar de sancionarlo por una sola vez, cuando lo estime pertinente si los hechos no implican infracciones graves, no son constitutivos de delito, los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameritan y el daño causado no excede de cien veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

IV.- EJECUCION.- Aunque la sanción debe ejecutarse de inmediato, en su carácter de acto administrativo puede suspenderse por la interposición del recurso de revocación en los términos de los artículos 71 y 72 de la ley que venimos invocando.

El artículo 77 Bis resalta por establecer una vía para



que el particular que haya sufrido daños y perjuicios por la actuación u omisión de un servidor público, que haya sido sancionado como consecuencia de un procedimiento administrativo disciplinario, pueda acudir ante el ente público, con la finalidad de que reconozca la responsabilidad del Estado de indemnizarlo por los daños y perjuicios causados o si tal ente se niega a hacerlo o es insuficiente la indemnización otorgada, deja expedita la vía administrativa o judicial para la reclamación respectiva.

3.- EL REGISTRO DE SITUACION PATRIMONIAL (Arts. 79 a 90).- Determina las bases del registro de situación patrimonial, respondiendo al propósito de que todo servidor público manifieste cuáles son los bienes de su propiedad con que cuenta al asumir el empleo, cargo o comisión y al dejar de desempeñarlo, asegurando de tal modo su operatividad y eficacia.- Faculta a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que coordine este sistema.

4.- LOS FUNDAMENTOS DE ACTUACION DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.- Dispone que dicha Secretaría actúe como autoridad disciplinaria, reforzando a través de ella los valores de nuestra Carta Magna consistentes en orientar el ejercicio de la función pública, con la finalidad de vigilar el debido cumplimiento de las obligaciones que todo servidor público debe observar, así como para identificar, y en todo caso, sancionar las responsabilidades administrativas en que los mismos incurran.

c).- CODIGO CIVIL FEDERAL.

El Código Civil vigente consagra la concepción tradicional de la responsabilidad civil fundada en la noción de la culpa, llamada también teoría subjetiva de la responsabilidad, al establecer en su artículo 1910 lo siguiente:

"Art. 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

Del dispositivo referido se desprende que se define la culpa, toda vez que en el mismo se requiere la existencia de un obrar ilícito (causado sin derecho, intencionalmente o por imprudencia o negligencia) o contra las buenas costumbres, es decir, que haya dolo o culpa.

Debemos entender que como la norma general, que por una acción positiva o negativa resulta violada, es de interés público (por ello todo individuo debe actuar con diligencia o cuidado), está prohibido proceder con descuido, imprudencia, negligencia o falta de previsión.

Es suficiente con que el acto sea inmoral (contra las buenas costumbres) o que se realice lo que está prohibido por una

disposición legal o bien se deje de hacer lo que ésta ordena, para que si se causa un daño en la esfera jurídica de una persona, surja la obligación de repararlo.

También en nuestro Código Civil en el artículo 1913 se ha reconocido la teoría objetiva de la responsabilidad o del riesgo creado, en los términos siguientes:

"Art. 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosos por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

Afirma tal dispositivo que aunque se haya obrado lícitamente, es decir, sin culpa alguna, se produce la obligación de reparar el daño, cuando éste surja por el empleo de las cosas peligrosas a que hace referencia el artículo transcrito.

De tal manera, se considera que es más equitativo que quien ocasiona el daño pague el perjuicio relativo y no la víctima, toda vez que aquél pudo haberlo evitado y porque además al desarrollar la actividad peligrosa obtiene una utilidad.

En la parte final tanto del artículo 1910 como del 1913, se preve la causa excluyente de la responsabilidad civil que consiste en que la víctima con su actividad, exclusivamente, haya sido quien produjo el daño, tomando en consideración que esa culpa será inexcusable cuando ninguna persona de ordinaria mentalidad, conducta o previsión hubiera llevado a cabo tal acto dañoso.

Por lo tanto para que el posible responsable sea liberado de la responsabilidad civil, es menester que el daño provenga de la culpa inexcusable de la víctima y que entre la conducta y el daño exista un nexo causal.

Asimismo en nuestro Código Civil se establece la responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos, de acuerdo a los artículos 1927 y 1928.

Así, el artículo 1927 determina que "el Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos".

Del texto antes transcrito desprendemos que se pueden presentar dos formas de exigir la responsabilidad del Estado por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos en ejercicio de sus funciones.

1.- SOLIDARIA.- Reconoce el dispositivo que analizamos la responsabilidad del Estado en forma conjunta con la del servidor público en virtud de la solidaridad; de modo que aunque no se reconoce como una responsabilidad directa del Estado, la víctima no quedará supeditada a demandar primero al servidor público, sino que puede escoger entre cualquiera de estos dos.

Pero dicha responsabilidad tiene la limitante de que ha de generarse por actos ilícitos dolosos, es decir, que será necesario que la víctima demuestre que el daño o perjuicio causado emana de una conducta violatoria de una disposición legal que además se haya llevado a cabo intencionalmente, quedando de tal manera condicionado el éxito de la acción a la demostración del actuar ilícito y doloso del servidor público.

Generalmente este supuesto es aplicable a los casos en que el hecho dañoso no puede imputarse a un servidor público determinado.

2.- SUBSIDIARIA.- En los demás casos en que existan daños y perjuicios, la víctima tiene la obligación de ejercitar

acción en primer lugar en contra del servidor público considerado como directamente responsable y posteriormente contra el Estado, quien deberá responder por sus conductas, pero sólo a partir del límite en que los servidores públicos sean impotentes para cubrir las prestaciones que se les reclamen.

El artículo 1928 del ordenamiento en análisis, regula el derecho de repetir que tiene el Estado a su favor, en contra del servidor público por los daños y perjuicios pagados, derivados de una responsabilidad civil de éste.

d).- CODIGO PENAL FEDERAL.

En el Título Décimo del Código Penal Federal vigente, denominado "Delitos Cometidos por los Servidores Públicos", están comprendidos los artículos 212 a 224 en donde se establecen las figuras delictivas que se persiguen de oficio y en las cuales es requisito fundamental para la tipificación del delito, que el sujeto activo tenga el carácter de servidor público, pudiendo ser sujeto pasivo cualquier persona de la colectividad social.

Las sanciones que imponen tales dispositivos pueden consistir en privación de la libertad, pago de multa y reparación del daño, destitución, inhabilitación o decomiso, atendiendo a cada caso concreto. Pretenden proteger, además de la seguridad general amparada por el orden jurídico confiado a la administración pública, la honradez en el manejo de los recursos económicos y el respeto a la ley que en todo momento debe prevalecer en la actividad desarrollada por los servidores públicos.

ART. 212.- Toma el concepto constitucional de servidor público al disponer que es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública.

ART. 213.- Para que la pena sea eficaz el juzgador debe tomar en consideración las circunstancias específicas y

peculiaridades del sujeto activo para la aplicación de las sanciones previstas en el Título que comentamos.

ART. 213 BIS.- Se agravará la pena cuando se cometan los delitos de abuso de autoridad, intimidación y cohecho por miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria.

ART. 214.- EJERCICIO INDEBIDO DE SERVICIO PUBLICO.- Sanciona al servidor público que haga uso de su empleo, cargo o comisión después de que legalmente ha dejado de desempeñarlo, no haya tomado posesión o no satisfaga los requisitos del mismo.

Asimismo sanciona la infidelidad del servidor público que no proporcione la información necesaria para prevenir daños a los intereses del Estado o al sustraer, difundir, destruir, transmitir, ocultar o inutilizar ilícitamente información que tenga bajo su custodia o a la cual tenga acceso o conocimiento.

ART. 215.- ABUSO DE AUTORIDAD.- Lo cometen los servidores públicos que incurran en lo siguiente: Emplear el auxilio de la fuerza pública con la finalidad de impedir que se ejecute una ley, un decreto, un reglamento, el cobro de un impuesto o una resolución judicial; vejar, insultar o hacer violencia sin causa legal a una persona en el desempeño o con motivo de sus facultades; retardar o negar un servicio o impedir el curso o presentación de una solicitud de un particular; negarse los



encargados de impartir justicia, a despachar un negocio del que tengan conocimiento; negarse el encargado de una fuerza pública a prestar el auxilio requerido; privar de la libertad a una persona, el servidor público encargado de algún establecimiento destinado a la ejecución de sanciones privativas de libertad, sin que se cumplan los requisitos legales; disponer de fondos, valores o cosas que no se le hayan confiado; obtener beneficios económicos o de servicio de sus subalternos; otorgar empleos, cargos o comisiones en el servicio público con conocimiento de que no serán desempeñados; otorgar acreditaciones falsas en el servicio público; o contratar personal inhabilitado.

ART. 216.- COALICION DE SERVIDORES PUBLICOS.- Cometén este delito los servidores públicos que se unan con otros que desempeñen un empleo, cargo o comisión para tomar medidas para la inobservancia de una ley o reglamento, impedir ejecutarlos o dimitir sus puestos con la finalidad de que cese o se suspenda la actividad de la administración pública.

ART. 217.- USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES.- Se sanciona en este delito la conducta de un servidor público, consistente en el manejo ilícito de recursos económicos públicos y de facultades para la regulación de la economía.

ART. 218.- CONCUSION.- Se configura este tipo penal cuando un servidor público exija por él mismo o a través de otro,

dinero, valores, servicios o cualquier cosa indebida a título de impuesto, recargo, renta, rédito, salario o emolumento.

ART. 219.- INTIMIDACION.- Condena al servidor público que a través de la violencia física o moral inhíba a cualquier persona a presentar denuncia o querrela o a aportar información relacionada con un acto ilícito.

ART. 220.- EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES.- Incurren en este ilícito los servidores públicos que para promover sus intereses económicos, los de sus familiares o afines o de personas que estén vinculadas afectiva o economicamente, hagan uso de su empleo, cargo o comisión.

ART. 221.- TRAFICO DE INFLUENCIA.- Castiga al servidor público que aproveche su empleo, cargo o comisión para inducir, promover o gestionar cualquier tramitación o resolución ilícitas de algún negocio público.

ART. 222.- COHECHO.- Sanciona la conducta del servidor público que solicite o reciba para sí o para un tercero, cualquier dádiva para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones.- También puede ser sujeto pasivo de este delito cualquier persona que dé u ofrezca algún lucro a un servidor público.

ART. 223.- PECULADO.- La conducta típica de este ilícito consiste en que el servidor público haga uso de fondos públicos y de sus atribuciones para regular la economía, a fin de lograr la promoción personal o la denigración de cualquier persona; así como en la distracción de tales fondos para usos indebidos por parte de quienes están encargados de custodiarlos, aunque éstos últimos no sean servidores públicos federales.

ART. 224.- ENRIQUECIMIENTO ILICITO.- Se configura el tipo penal cuando un servidor público adquiera bienes cuyo valor sea notoriamente superior al monto de sus ingresos y cuya legítima procedencia no pueda justificar.

El mismo Código Penal en el Título Decimoprimer o en los "Delitos Cometidos Contra la Administración de Justicia" contiene en su Capítulo I los "Delitos Cometidos por los Servidores Públicos", cuyo objeto jurídico, además del interés de la colectividad, es el funcionamiento eficaz del servicio de la justicia.

Así, en el artículo 225 encontramos XXVII fracciones en las que se contemplan las diferentes conductas típicas en que pueden incurrir los servidores públicos de la administración de justicia, como sujetos activos, sancionándolos con penas que pueden ser privativas de libertad, pecuniarias, inhabilitación o privación del cargo.

La fracción VI del artículo 32 del Código Penal dispone:

"Art. 32.- Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29:

VI.- El Estado, solidariamente, por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquéllos fueren culposos."

De tal manera se plantea la responsabilidad conjunta del Estado con sus servidores públicos, al igual que en materia civil, con la condición de que surja por la comisión de delitos en que aún conociendo los resultados que pueden producirse, se tiene la intención de causar el daño.

Pero si se trata de delitos cometidos con falta de previsión, es decir de modo culposo, la obligación del Estado de reparar el daño, será de manera subsidiaria; o sea que sólo podrá hacerse efectiva si el servidor público responsable no tiene bienes o los que tiene no son suficientes para cubrir tal reparación.

e).- LEY DE QUIEBRAS Y SUSPENSION DE PAGOS.

La Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos en su artículo 25 señala un caso concreto en que un juzgador puede incurrir en responsabilidad, al disponer que: "Si se obtuviere la revocación de la sentencia de declaración de quiebra, se podrá ejercitar contra los que la solicitaron o contra el juez que la declaró de oficio una acción para el resarcimiento de daños y perjuicios sufridos, si hubieren procedido con malicia, injusticia notoria o negligencia grave."

El servidor público mencionado en el precepto transcrito al faltar al cumplimiento de las obligaciones que le impone la ley, es responsable, civil, penal y administrativamente, a saber:

RESPONSABILIDAD CIVIL.

Al proceder el juzgador con malicia, injusticia notoria o negligencia grave, surge el elemento culpa, que es necesario (además del daño y el nexo causal) para la existencia de la responsabilidad civil subjetiva regulada por el artículo 1910 del Código Civil y para estar en aptitud de sancionar al servidor público con la reparación de los daños y perjuicios sufridos por la víctima.

Y decimos que debe ser sancionado tal servidor público, porque incurrió en una falta de conducta al obrar ilícitamente, en

el ejercicio de sus funciones, con el dictado de una resolución que es violatoria de la ley.

Lo anterior es así toda vez que una de sus obligaciones como juzgador es analizar cada caso concreto para poder determinar si procede o no la declaración de quiebra, atendiendo a la misión que tiene de viligar el cabal cumplimiento y respeto a la ley.- Situación que sólo podrá lograr emitiendo sus resoluciones de acuerdo con los cánones que le marca la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, cosa que en la hipótesis que analizamos, no sucede.

De modo que el Estado deberá responder de manera solidaria con su servidor público, ya que en este caso se trata de actos ilícitos dolosos.- Consideramos que son actos ilícitos dolosos, porque al actuar el servidor público con malicia, injusticia notoria o negligencia grave, significa que tenía pleno conocimiento de que tal conducta es punible para el derecho, ya que se presume que conoce la ley a la perfección y no obstante ello, llevó a cabo dicha conducta con el ánimo de ocasionar el daño, tratándose así de una culpa intencional.

#### RESPONSABILIDAD PENAL.

Con su proceder el juzgador resulta penalmente responsable al tipificarse los delitos cometidos por los servidores públicos contra la administración de justicia contemplados en las

fracciones VI y VII del artículo 225 del Código Penal.

Esto es así en virtud de que al declarar de oficio una quiebra que es contraria a la ley, con pleno conocimiento de ello, el servidor público produce un daño con su actuación y una ventaja indebida para quien se haya beneficiado.

La sanción que habrá de imponerse al servidor público puede consistir en privación de la libertad, multa y reparación del daño.- Dicha reparación puede reclamarse solidariamente al servidor público y al Estado por tratarse de delitos dolosos, cometidos por aquél en el ejercicio de sus funciones.

#### RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

El juez que en el ejercicio de sus funciones ocasiona daños y perjuicios al emitir de oficio la resolución de declaración de quiebra procediendo con malicia, injusticia notoria o negligencia grave, transgrede la obligación de "cumplir con la máxima diligencia", es decir con el mayor cuidado, el servicio que le ha sido encomendado, viola la fracción I del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo tanto se hace acreedor a una sanción disciplinaria que puede consistir en amonestación, apercibimiento, suspensión, destitución, inhabilitación temporal o sanción económica que contenga la reparación del daño, de acuerdo ésta última al artículo

77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades mencionada y en atención al criterio de quien aplique tal sanción.

Cabe señalar que la autoridad competente para imponer las sanciones que considere pertinentes, con fundamento en el artículo 3 fracción VI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal funcionando en Pleno, si se trata de un Juez del Fuero Común del Distrito Federal o el Consejo de la Judicatura Federal si el Juez acusado es de Distrito, ya que cualquiera de los dos es competente para conocer de la quiebra.

Cualquiera de estas responsabilidades puede generarse simultáneamente con una sola conducta, cada una de modo independiente y ejercitarse acción por todas a la vez ante la autoridad respectiva, tomando en consideración que para el ejercicio de esa acción es requisito de procedibilidad que la sentencia de declaración de quiebra dictada de oficio, haya sido revocada.

En nuestra opinión el servidor público con esa conducta tan deleznable que pone en peligro el patrimonio de una persona, provoca que se le separe de su cargo, si tomamos en cuenta que todo juez debe ser probo, honrado e imparcial a fin de garantizar la seguridad jurídica de quienes acuden a él a solicitar justicia.



### CAPITULO III.

#### RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Los servidores públicos están subordinados a la ley y a su cumplimiento, por tal motivo tienen obligación de responder por infringir la ley al cometer una falta, un delito o causar un daño, provocando así tres tipos de responsabilidad: la administrativa, la penal y la civil.

##### a).- ADMINISTRATIVA.

En la fracción III del artículo 109 de la Constitución Federal, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa cuando dispone que "se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

Tales actos u omisiones (elementos esenciales para que se integre la infracción) se encuentran regulados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título Tercero denominado "Responsabilidades Administrativas".

Título que empieza delimitando el ámbito de validez de

tal ley, es decir, que los sujetos de responsabilidad administrativa, atendiendo a los artículos 108 constitucional y 2 y 46 de la Ley Federal de Responsabilidades referida, comprende "a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral".

Individuos todos éstos que tienen una relación de sujeción derivada de su posición jurídica de servidores públicos que los obliga a observar los principios que rigen estas disposiciones.

Continúa estableciendo en su artículo 47 la Ley de Responsabilidades invocada, un catálogo de obligaciones administrativas a las cuales deben sujetarse los servidores públicos, definiendo de tal modo la conducta exigible a éstos.

Las obligaciones administrativas a que nos referimos tutelan los valores considerados como fundamentales para el ejercicio de la función pública siguientes: Legalidad, cristalizada en la prescripción de todas esas obligaciones impuestas a los servidores públicos; honradez, es decir, la honestidad, la seriedad y la ética que deben caracterizarlos;

lealtad, tanto al Estado como a las instituciones, no a los intereses propios; imparcialidad y eficiencia, al introducir en este código de conducta las restricciones al nepotismo y tratar de realzar las virtudes con que debe contar el servidor público.

Si como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones aludidas se produjera una responsabilidad administrativa, conforme a los artículos 52 y 53 de la Ley de Responsabilidades tantas veces mencionada, se podrán aplicar las sanciones que consisten en apercibimiento o amonestación privados o públicos, suspensión, destitución, sanción económica (multa y reparación del daño, en su caso) e inhabilitación temporal, atendiendo a las circunstancias específicas del infractor, tales como su situación económica, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad, reincidencia y monto del beneficio, daño o perjuicio ocasionados, así como la gravedad de la falta.

Debido a la relación jerárquica que todo servidor público tiene, se han otorgado facultades a los Poderes de la Unión para que internamente impongan las sanciones respectivas por las faltas cometidas por los servidores.

Inferimos que como el Estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza, fines y objetivos, el incumplimiento originado por una conducta positiva o negativa de sus servidores públicos, da lugar a la responsabilidad administrativa.

b).- PENAL.

De acuerdo a la fracción II del artículo 109 de nuestra Carta Fundamental "la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", razón por la cual el Código Penal Federal consagra su Título Décimo a los "Delitos Cometidos por Servidores Públicos", considerando como tales los siguientes: Ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Esta responsabilidad tiene lugar por delitos que sólo pueden cometerse teniendo la calidad de servidor público, mismos a los que se les asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución del puesto, inhabilitación para desempeñar funciones públicas y decomiso de bienes cuya procedencia no sea acreditada.

Pero para estar en posibilidad de proceder penalmente en contra de algunos servidores públicos de alta jerarquía (enumerados por el artículo 111 constitucional), que cuentan con la prerrogativa de inmunidad procesal que se les otorga con el fin de proteger el ejercicio de la función pública, es necesaria la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados.

Este régimen punitivo responde a la necesidad primigenia de aplicar el principio de que todos somos iguales ante la ley y no hay lugar para fueros especiales y tiene por finalidad dignificar el papel del servidor público ante la sociedad.

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan los valores protegidos por las leyes penales, ocasionando un perjuicio a la sociedad que amenaza el orden social, la responsabilidad en que incurren es penal y por ello les son aplicables las disposiciones y procedimientos de esa naturaleza.

c).- CIVIL.

En el párrafo octavo del artículo 111 de la Constitución General de la República se consagra la responsabilidad civil al establecer que "en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

Como hemos visto esta responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho de dañar a otro, por lo que cuando un servidor público en ejercicio de sus funciones ocasiona un daño en la esfera jurídica de una persona, incurre en responsabilidad civil, ya sea subjetiva u objetiva, de acuerdo con lo que señalan los artículos 1910 y 1913 del Código Civil Federal.

Para estar en aptitud de exigir la reparación de los daños o perjuicios causados, es necesario que se reúnan los elementos daño, culpa y nexo causal que son integrantes de la responsabilidad civil subjetiva o el daño, la acción u omisión y el nexo causal, que forman la responsabilidad civil objetiva.

Aclaremos que cuando la falta de otorgamiento de un servicio público puede afectar el patrimonio de los particulares, redundando en diferentes daños por dicha falta, por falla, por deficiencia, por abuso o por negligencia en tal servicio, estaremos en el supuesto de la responsabilidad que se funda en el riesgo

creado.

Ambas responsabilidades pueden reclamarse de manera solidaria al Estado y al servidor público, cuando la actuación de éste constituya ilícitos dolosos y de modo subsidiario en los demás casos.

d).- PROCEDIMIENTOS PARA LA APLICACION DE LAS SANCIONES.

El artículo 109 constitucional en su párrafo sexto dispone que "los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente", por lo que cada uno de los tipos de responsabilidades que hemos analizado se sustancia por medio de procedimientos separados y diferentes, contemplando sanciones distintas y variando también los órganos encargados de aplicarlas; desde luego cumpliendo siempre con las formalidades esenciales de todo procedimiento y con la debida fundamentación y motivación que también exige nuestra Carta Magna.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Está establecido en el artículo 64 y siguientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como sigue:

Se inicia con un citatorio al infractor (en el que se expresen los actos u omisiones que se le imputan), para la audiencia de investigación administrativa que habrá de verificarse entre los cinco y quince días posteriores al citatorio.- En dicha audiencia, a la que debe asistir el representante de la dependencia, el servidor público podrá presentar y desahogar las pruebas con que cuente.

Una vez desahogadas tales pruebas, la Secretaría de



Contraloría contará con treinta días para resolver, exonerando al servidor público o imponiéndole sanciones.- Resolución que deberá notificar en un plazo de setenta y dos horas al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia y al superior jerárquico.

En caso de que en la audiencia se encontrara que no hay elementos suficientes para resolver o que posiblemente hay otras causas de responsabilidad, se podrán ordenar las investigaciones y realizarse otras audiencias, mediante los debidos citatorios.

La Secretaría de Contraloría cuenta con facultades para suspender temporalmente al servidor público durante el proceso, quien en caso de resultar exonerado será reinstalado en su puesto y se le cubrirán íntegras las percepciones que debió recibir durante el tiempo que duró la suspensión.

Todas las diligencias deberán hacerse constar en acta y las resoluciones de la Contraloría se harán por escrito, llevándose registro de ellas.

Las resoluciones que impongan sanciones las podrán impugnar los servidores públicos sancionados ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante la propia autoridad, a través del recurso de revocación.

#### PROCEDIMIENTO PENAL.

Si el acto u omisión del servidor público se tipifica como delito, el ofendido o sus derechohabientes gozan del derecho de hacer la denuncia correspondiente, ofreciendo las pruebas con que cuenten para demostrar la procedencia de su acción y el monto de la reparación del daño.

El agente del Ministerio Público de oficio, es decir sin que lo pida el interesado, solicitará la condena que considere pertinente y el juez de la causa habrá de resolver sobre ella.

En todos los casos estará obligado el servidor público condenado, a la reparación del daño sufrido por la víctima del delito.

Todo lo anterior se desprende de los artículos 30, 30 Bis, 31 Bis y 34 del Código Penal Federal.

#### PROCEDIMIENTO CIVIL.

Esta responsabilidad deberá exigirse mediante demanda ante un juez del orden civil en la vía ordinaria que se sustancia de la manera siguiente:

Admitida la demanda, se ordena el emplazamiento en el que

se correrá traslado con la demanda al servidor público para que dentro del término de nueve días dé la contestación respectiva.

El juez citará al actor y al demandado a una audiencia de conciliación que se llevará a cabo dentro de los diez días siguientes.- Audiencia en la que se les propondrán alternativas de solución del litigio y de no ponerse de acuerdo las partes, se continuará con el procedimiento, abriéndose el juicio al período de ofrecimiento de pruebas que es de diez días comunes.

Una vez admitidas las pruebas, se señalará fecha, dentro de los treinta días siguientes, para la celebración de la audiencia de desahogo de las mismas y para alegatos.- Finalmente se citará para sentencia que se dictará dentro de los quince días siguientes, condenando o absolviendo al servidor público demandado.

e).- EN FUNCION A SU JERARQUIA O FUERO.

En la Constitución Nacional encontramos el fundamento de la responsabilidad de los servidores públicos, cualquiera que sea su ubicación en la escala jerárquica, comenzando desde el Presidente de la República hasta el último empleado de la administración pública.

Así, en el artículo 111 constitucional vemos que con el propósito de proteger la función que desempeñan ciertos servidores públicos de alta jerarquía, se encuentra contemplada la institución de la inmunidad procesal en materia penal, anteriormente llamada "fuero constitucional", por la que éstos sólo podrán ser juzgados penalmente previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.

Gozan de esta prerrogativa los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El procedimiento que ha de seguirse para la declaración de procedencia está contemplado tanto en la Constitución Federal, como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la manera siguiente:

En sesenta días hábiles, posteriores a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora (integrada por cuatro Diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara) rendirá su dictamen y en la fecha señalada para la actuación del jurado de procedencia, será abierta la sesión, haciéndolo del conocimiento del inculcado y su defensor, del denunciante o querellante o del Ministerio Público, en su caso, concediéndoles la palabra a las partes para que formulen alegatos y una vez que se hayan retirado, se deberán discutir y votar las conclusiones propuestas por la Sección.

Si la declaración es de que ha lugar a proceder contra el servidor público, éste quedará de inmediato separado de su encargo, durante la sustanciación del procedimiento y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes; en caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, en tanto subsista la protección constitucional, destacando que tal resolución es inatacable.

En caso de que el inculcado sea absuelto, podrá continuar con su función, pero si fuera condenado, no se le concederá la gracia del indulto.

También cuentan con la protección constitucional, respecto de la comisión de delitos federales, los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, pero reservándose en estos casos resolver sobre la declaración de procedencia, a las legislaturas locales.

Por lo que respecta al Presidente de la República, se presenta una situación especial, ya que se establece un procedimiento más complejo para la declaración de procedencia en el que sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados, asumiendo funciones de Jurado de Acusación y dictando sentencia la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional con base en la legislación penal aplicable, por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Todo lo anterior tiene como finalidad preservar la continuidad de la función tan relevante que desempeñan estos servidores públicos, sin que por ello se consagre la impunidad, ya que además de que no se prejuzga sobre los fundamentos de la imputación, una vez concluidas sus funciones se puede proceder penalmente en su contra por cualquier delito que hayan cometido, considerando que los plazos de prescripción se encuentran interrumpidos durante su encargo.

f).- LA PROCURADURIA SOCIAL.

Este órgano desconcentrado del Gobierno del Distrito Federal fué creado con la finalidad, entre muchas otras, de satisfacer los requerimientos de la población capitalina, en cuanto al mejoramiento de los servicios públicos que se proporcionan por dicho gobierno, encargándose para ello de recibir, tramitar y resolver quejas que los particulares presenten contra actos u omisiones administrativos de los servidores públicos a cargo de este gobierno, con el propósito de salvaguardar los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad que deben caracterizarlos.

Las quejas de referencia pueden presentarse de manera verbal o escrita ante la Dirección General de Quejas en un plazo que no podrá ser superior a seis meses desde que se tuvo conocimiento del acto u omisión, siempre y cuando no exista algún trámite respecto de la misma conducta del servidor público ante un órgano jurisdiccional.

Una vez que fué recibida por el área de atención de quejas, se turna al área de investigación y seguimiento, donde se notifica al servidor público responsable, quien dentro del término de cinco días deberá rendir su informe en el que manifestará si son o no ciertos los hechos aludidos por el quejoso y en todo caso, facilitará el acceso a los documentos que le sean requeridos.

Si resultara improcedente la queja, se sobreseerá el asunto; pero si es procedente y el servidor público manifiesta su disposición a cumplir con lo solicitado por el quejoso, la Procuraduría Social vigilará que se lleve a cabo tal cumplimiento.

Si no se llegara a una solución ágil y oportuna de la queja, será turnada a la Dirección General de Recomendaciones, donde se emitirá un dictamen de recomendaciones fundado y motivado en el que se exhortará al servidor público para que corrija su actuar.

Si no fuera atendida la recomendación, se dará intervención al superior jerárquico del servidor público; pero si a pesar de ello no cumple, se le hará saber al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En virtud de que la Procuraduría Social carece de facultades para sancionar al servidor público, para hacer efectivas sus recomendaciones ejerce presión moral al hacer pública la desobediencia de éste y si considera que pudiera existir una responsabilidad atribuible al mismo servidor, lo hará del conocimiento de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal para que ésta, de ser el caso, aplique la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



g).- LA SECRETARÍA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

En virtud de que el Poder Ejecutivo Federal delegó en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la facultad de establecer un Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, con fundamento en los Títulos Tercero "Responsabilidades Administrativas" y Cuarto "Del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos", de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es una dependencia de la administración central encargada de ejercer, entre otras funciones, facultades disciplinarias respecto de los servidores públicos.

Para cumplir con sus atribuciones en cuanto a la imposición de sanciones administrativas, está desconcentrada funcionalmente por medio de contralorías internas de cada una de las dependencias y entidades, a cuyo cargo está vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, realizando de esta manera funciones de supervisión de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

También creó, en coordinación con las contralorías internas mencionadas, el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, estableciendo diversos mecanismos de captación de las quejas y denuncias que se presenten, con el

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

propósito de promover la participación de la población en la vigilancia de la actuación de los servidores públicos.

La queja o denuncia puede presentarse de manera oral, por escrito o telefónicamente.- La atención que se le da consta de dos fases: la preparatoria, que comprende su recepción e investigación, de la que podría desprenderse que no procede y archivarse; y la administrativa, que comienza con la citación del servidor público acusado a una audiencia y finaliza con la resolución del procedimiento.

Para todo lo anterior, la Secretaría de Contraloría cuenta con mecanismos de registro y control para dar seguimiento a las quejas o denuncias hasta que sean resueltas, informando de ello al quejoso.

Las contralorías internas tienen facultades para aplicar cualquier tipo de sanción administrativa y la competencia que tiene la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es por excepción, ya que se limita, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a los casos siguientes:

- 1.- Las que correspondan a los contralores internos que incurran en infracciones;
- 2.- Cuando los servidores públicos de las contralorías

internas se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o la sanción que impongan no se ajuste a la ley;

3.- Si la sanción económica aplicable es superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal;

4.- Cuando la sanción sea suspensión o destitución y el superior jerárquico se abstenga de imponerla.

De tal manera inferimos que la facultad disciplinaria de la función pública está conformada en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con un superior jerárquico en cada uno de ellos y que en el campo de la Administración Pública Federal el Jefe del Ejecutivo Federal es quien tiene la facultad disciplinaria, ejercida a través de cada uno de los titulares de las Secretarías de Estado y con las excepciones antes señaladas, por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En cuanto al control patrimonial de los servidores públicos, éste sirve como instrumento preventivo que permite vigilar que, tanto el patrimonio de los que prestan sus servicios en la administración pública federal y en los órganos jurisdiccionales mencionados en las fracciones VII a IX del artículo 3 de la Ley de Responsabilidades mencionada, como el de los que dependen económicamente de ellos, evolucionen de manera lícita y proporcional con los ingresos que percibieron legalmente.

h).- LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

Es un órgano descentralizado de la administración pública federal que tiene como misión preponderante la protección de los derechos humanos, para ello tiene la tarea, entre otras, de elaborar y poner en ejecución el programa de tramitación y seguimiento de las quejas que se le presenten por presuntas violaciones de los derechos humanos, cometidas por actos u omisiones de los servidores públicos de la administración pública federal.- Se exceptúan las reclamaciones relativas a los actos y decisiones de las autoridades y organismos electorales, las pronunciadas sobre conflictos laborales y resoluciones de órganos jurisdiccionales, salvo que los actos u omisiones de éstos últimos sean de carácter administrativo.

Toda persona puede denunciar, directamente o por medio de representante, de manera escrita u oral si no sabe escribir, o por los medios electrónicos de comunicación, dentro del plazo de un año contado a partir del momento en que tuvo conocimiento de los hechos o en que comenzó la ejecución de los mismos, ante la Dirección General de Quejas de esta Comisión, cualquier atentado a los derechos humanos.- Si el interesado se encuentra recluido o detenido, las autoridades encargadas de los centros de detención o reclusión deberán transferir los escritos de quejas sin demora alguna.

Si la reclamación no reúne todos los requisitos para su admisión, se pedirá al quejoso que la subsane o complete.- Reclamación que será archivada de no ser confirmada por el interesado; o desechada en caso de ser improcedente o infundada.

Una vez que se admitió la queja por el visitador general encargado de la misma, deberá notificarla al servidor público responsable, exigiéndole que rinda un informe fundado y motivado en relación a los actos u omisiones que se le imputan, en un plazo máximo de quince días.

La falta de dicho informe, su insuficiencia o retardo injustificados, tendrán por efecto que los hechos contenidos en la queja se consideren ciertos, salvo prueba en contrario.- Además, en este caso la Comisión tiene la obligación de poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes tales actos u omisiones, para efectos de la aplicación de sanciones administrativas que podrían imponerse al servidor público por violación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Desde el momento de la admisión de la queja se pondrán en contacto con el servidor público responsable, el presidente, los visitadores y el personal técnico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para tratar de solucionar el asunto por vía de conciliación en un plazo más breve.- Para el caso de que se solucione por este medio el conflicto, se archivará el expediente,

pero podrá reabrirse si el responsable no cumple con lo pactado en el plazo de noventa días.

Para el cumplimiento de sus funciones la Comisión está dotada de las siguientes facultades:

1.- DE INVESTIGACION. Los visitantes generales pueden solicitar, tanto a los particulares como a las autoridades y a los servidores públicos implicados en la queja, que le rindan todo tipo de información; pueden también practicar inspecciones domiciliarias y citar a testigos y peritos para llevar a cabo las diligencias necesarias para solucionar los conflictos.- Asimismo pueden exigir a las autoridades competentes que dicten las medidas indispensables para impedir que se realicen daños de imposible reparación.

2.- DE RECOMENDACION. Concluida la investigación, el visitador general correspondiente elaborará y presentará al Presidente de la Comisión, un proyecto de recomendación o de acuerdo de no responsabilidad, que deberá contener un análisis de los hechos, las pruebas, los alegatos y todas las diligencias realizadas para establecer la responsabilidad del servidor público.

Igualmente deberá señalar las medidas que sean necesarias para restituir sus derechos a los interesados y en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren causado.

Es necesario aclarar que en contra de las decisiones definitivas de la Comisión, en este caso de las recomendaciones, no existe recurso alguno.

Las recomendaciones son autónomas y públicas y toda vez que no tienen ninguna fuerza obligatoria para el servidor público, no pueden anular, modificar o dejar sin aplicación los actos u omisiones contra los cuales se interpuso la queja.- Sólo tienen una sanción de carácter moral, ya que además de publicarse en la Gaceta de la Comisión, se dan a conocer a través de los medios de comunicación los casos de incumplimiento.

Una vez notificada la recomendación, la autoridad o servidor público informará a la Comisión Nacional la aceptación de la misma en un plazo de quince días.- De ser aceptada, contará con un plazo de otros quince días para ejecutar la recomendación.

En tratándose de recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en las que se proponga la reparación de daños y perjuicios que han sido aceptadas, no habrá necesidad de que la autoridad competente se pronuncie respecto a la existencia de la falta administrativa, sino que presumiendo ésta, sin prueba en contrario, se limitará a determinar el monto en cantidad líquida y a ordenar el pago respectivo, de acuerdo con lo previsto por el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si la Comisión comprueba que no hay violación de derechos humanos, expedirá un acuerdo de no responsabilidad.

Ni las recomendaciones ni los acuerdos de no responsabilidad, pueden ser susceptibles de aplicarse a casos análogos, ya que se emiten respecto de casos particulares; tampoco interrumpen los plazos de prescripción ya que no tienen incidencia sobre el ejercicio de los derechos que las leyes otorgan a los gobernados.

3.- DE DISCIPLINA. La Comisión puede denunciar ante los órganos competentes los delitos y faltas cometidos por los servidores públicos con motivo del procedimiento ante ella, encontrándose obligado el superior jerárquico de los mismos, a informar a la Comisión el seguimiento dado a las recomendaciones.

Una de las obligaciones a cargo del presidente de la Comisión es presentar un informe anual, tanto al Congreso de la Unión como al Jefe del Ejecutivo, en el que hará una descripción de las reclamaciones presentadas con su respectivo resultado.- En el mismo informe puede proponer todo tipo de reformas a leyes y reglamentos o de variación de algunas prácticas administrativas para una mejor protección de los derechos humanos.



## CAPITULO IV.

### LA RESPONSABILIDAD APLICABLE A LOS SERVIDORES PUBLICOS.

#### a).- EL SERVICIO PUBLICO.

El deseo tiene dos fundamentos, el biológico y el psicológico. El hombre tiene necesidades físicas, pero también tiene impulsos y ambiciones psicológicas. Ambas formas de apetitos son fuerzas que motivan las actividades humanas. Estas ansias a su vez, buscan la satisfacción entre la pequeña atmósfera hospitalaria del mundo actual. La falta de una cosa necesaria, obliga a una organización orientada a la satisfacción de dicha necesidad.

Todos los individuos tenemos necesidades fundamentales que debemos forzosamente satisfacer.- La suma de tales necesidades integran las necesidades colectivas, cuya atención corresponde al Estado atender, seleccionando las actividades que considera como "servicio Público".

Al ir creciendo la intervención del Estado, éste no se concretó a dar órdenes, sino que asumió la responsabilidad directa y reglamentada de brindar ciertos bienes y servicios a los particulares, llamando a esta actividad "servicio público".

Desde finales del siglo XIX se pensó en la conveniencia

de regular los servicios públicos, creando normas para su organización, pero sin una teoría que los definiera claramente.

El maestro Jorge Olivera Toro invoca la idea que en el siglo pasado tenía el jurista francés Leon Duguit diciendo que el servicio público es "obligación de los gobernantes, originada por necesidades sociales, al través del cual se realiza y desenvuelve la interdependencia social".(1) Asimismo considera que los elementos que lo integran son los siguientes:

a).- Una función que el Estado estima como forzosa en determinado momento.

b).- Determinada cantidad de agentes jerarquizados para llevar a cabo la función.

c).- Cierta número de recursos para ejecutarla.

d).- Un régimen jurídico específico que comprenda lo que sigue: La transformación en todo momento del servicio público.--- El personal está regido por el orden legal del servicio.--- Los fondos son públicos.--- Los trabajos, son obras públicas.--- El servicio cubre una necesidad pública sin ánimo de obtener ganancias.--- El servicio está a disposición de quien desee

---

1).- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1988. pp. 66-7.

servirse de él.--- Frente al servicio, todos están en igualdad de condiciones.

El concepto contemporáneo que de servicio público nos dice el jurista Jorge Olivera, es el siguiente: "El servicio público es la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme."(2)

Por lo que respecta al Doctor Serra Rojas, éste nos menciona que "servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".(3)

Para llegar a esta definición, que en nuestro concepto nos da una noción más general de lo que es el servicio público, se han utilizado los siguientes criterios:

1.- Criterio orgánico. Designa al conjunto de órganos y medios de que provee a la organización pública.

---

2).- Olivera Toro, Jorge. Ob. Cit. p. 72.

3).- Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo. Doctrina Legislación y Jurisprudencia. Ed. Porrúa. México, 1982. p. 104.

2.- Criterio material. Se refiere a la actividad de interés general que tiene bajo su cargo la administración pública, siendo el criterio predominante del concepto.

3.- Criterio jurídico. Afirma que existe servicio público cuando esa actividad está sujeta a un régimen jurídico específico.

4.- Criterio técnico. Hace referencia al servicio público como medio para cumplir las necesidades colectivas.

En dicha definición encontramos como elementos una actividad técnica, la finalidad de satisfacer una necesidad colectiva, que realiza el Estado o los particulares y bajo un régimen jurídico especial.

Además de los anteriores, integran la configuración doctrinal administrativa del servicio público, los elementos de generalidad, uniformidad o igualdad, continuidad, regularidad, persistencia, gratuidad del servicio, obligatoriedad, adaptación del servicio público y la posibilidad de modificar su régimen.

Por todo lo hasta aquí expuesto deducimos que entra en el campo de los servicios públicos, cualquier actividad pública encaminada a satisfacer necesidades de interés general como son: La defensa nacional, los ferrocarriles nacionales, el seguro

social, organizaciones públicas varias como agua, drenaje, saneamiento, hospitales, alumbrado, carreteras, transportes, etc.

Resulta necesario aclarar que la creación de un servicio público, expresa que una necesidad colectiva reconocida de interés social, podrá satisfacerse en el futuro, cuando sea determinada esa posibilidad por la ley.- En el régimen jurídico mexicano un servicio público puede ser creado de dos formas:

1.- A través de una ley que lo regule de modo específico.

2.- A través de una ley que faculta a la autoridad administrativa para crearlo.

De acuerdo a nuestra legislación las formas del servicio público, actividad y prestaciones pueden variar: de manera centralizada, o sea, atendida de modo directo o indirecto por la administración pública; de manera descentralizada, en entes públicos que se responsabilizan por el servicio; a través de empresas de participación estatal; e incluso por los particulares en la concesión.

Los artículos 3, 5, 13, 27 fracción VI, 28, 73 fracciones XXV y XXIX-A, 123 apartado A fracción XXIX y 132 de la Constitución General de la República se refieren a los servicios públicos, aunque en ocasiones en diferentes acepciones, así como diversas

leyes secundarias que designan el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades sociales.

Así, la legislación administrativa ha regulado, respecto a temas específicos como aguas, bosques, electricidad, transportes, etc., y de un modo más concreto, sobre la noción de servicio público.

Por su parte la Ley Federal del Trabajo en su artículo 925 alude al servicio público del modo siguiente: "Para los efectos de este Capítulo, se entiende por servicios públicos los de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los de gas, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio."- Se refiere "este Capítulo" a las huelgas en los servicios públicos.

Existe una gran variedad de clasificaciones en cuanto a los servicios públicos; en tanto que unos autores los clasifican de manera general, otros lo hacen en cuanto al sentido material o de modo más simple.

Aquí señalaremos que en atención a la competencia de los

diferentes órganos del Estado, los servicios públicos se clasifican en cuatro categorías:

1.- SERVICIOS PÚBLICOS FEDERALES.

A su vez éstos pueden clasificarse en:

a).- EXCLUSIVOS, con la calidad de monopolios, por ejemplo los servicios que regula el artículo 28 constitucional en materia de petróleo, energía eléctrica, correos, telégrafos, banco emisor y en general toda actividad que señalen las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

b).- CONCURRENTES CON LOS PARTICULARES, o sea, el Estado tiene la facultad de organizar los servicios que son de competencia federal, para atenderlos de modo directo o a través de concesión a los particulares, como son los servicios de radiodifusión, teléfonos, vías de comunicación, etc.

c).- CONCURRENTES CON LAS ENTIDADES, como hay algunas materias que no son de competencia federal exclusivamente, pueden atenderse en coordinación por las autoridades federales, locales y municipales; éste es el caso de la educación pública, salud, caminos, etc.

2.- SERVICIOS PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

El artículo 124 de la Constitución General de la República reserva a las autoridades locales las materias que no sean federales, por ello las constituciones de los estados otorgan facultades a sus Legislaturas para que expidan las leyes que regulen los servicios públicos locales.

### 3.- SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

Están organizados para atender problemas que aquejan a una circunscripción territorial, como los servicios de agua potable, alumbrado, alcantarillado, transporte, cementerios, diversiones públicas, etc.

### 4.- SERVICIOS PÚBLICOS INTERNACIONALES.

Se crean en algunos ramos, como los sanitarios, educativos, asistenciales, entre otros, porque son de interés para todas las naciones y se prestan a través de organizaciones reguladas por convenios con los Estados, todo ello con la acción de la Organización de las Naciones Unidas.

Existe regulado en nuestro sistema jurídico un gran número de servicios públicos, atendidos directamente por el Estado o indirectamente por los particulares, que sería muy difícil clasificarlos concretamente, razón por la cual los estudiosos de la materia aplican criterios de carácter general como el que quedó



escrito aquí.

Consideramos de importancia para la elaboración del presente trabajo, conocer todo lo relativo a los servicios públicos para estar en aptitud de exigir la responsabilidad respectiva, cuando se afecte nuestro patrimonio por una falta, una falla o una deficiencia de los mismos.

b).- EJERCICIO INDEBIDO O ABUSO DE FUNCIONES.

El principio de que "el poder dimana del pueblo y se instituye para su beneficio", nos recuerda que las obligaciones de los servidores públicos implican una de las más elevadas misiones: servir a nuestra sociedad.

Por ello, para cumplir con tal misión deben realizar solamente aquello para lo que están facultados en la ley, ya que cualquier desviación significa un ejercicio indebido o abuso de funciones, es decir el uso ilegítimo de las facultades inherentes a su empleo, cargo o comisión.

En virtud de que esas desviaciones (que nos causan un perjuicio a los gobernados o les procuran un provecho a los servidores públicos), han sido una preocupación constante de la sociedad y de que los integrantes de ésta han tenido conocimiento de los efectos nocivos que las mismas generan, los legisladores, tratando de responder a la realidad social y al objeto del derecho penal, se han encargado de establecer reglas penales a fin de sancionar esas conductas reprobables, tipificándolas como delitos.

Así, los artículos 214, 215 y 220 del Código Penal en vigor en el Distrito Federal y que rige en materia Federal, tipifican como delitos el ejercicio indebido de servicio público, el abuso de autoridad y el ejercicio abusivo de funciones.

En dichas figuras delictivas el sujeto activo debe tener necesariamente la calidad de servidor público y se le imponen sanciones que pueden consistir en multa o penas privativas de la libertad, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión.

Todo lo anterior tiene las siguientes finalidades:

1.- La pretensión de limitar el ejercicio excesivo o inmoderado del poder, que pudiera lesionar los intereses tanto de los particulares como de la sociedad en su conjunto.

2.- Que los servidores públicos realicen sus funciones apegados a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a que alude nuestra Carta Magna.- Principios que deben de prevalecer en la actividad de todo servidor público.

3.- Dignificar el papel de los servidores públicos como individuos íntegros y conscientes de los valores que implica el ejercicio del cargo público que les está encomendado.

Pero como la experiencia nos ha demostrado que la aplicación de nuestras leyes es ineficaz ante este fenómeno, sólo nos resta, para evitar el ejercicio indebido o el abuso de funciones por parte de nuestros servidores públicos, apelar a la

conciencia social, fomentando la responsabilidad de todos los individuos de vigilar que el comportamiento de los servidores públicos no atente contra el orden jurídico a que aspiramos todos los miembros de la organización social, siempre en busca del mejoramiento de la forma de vida, tanto nuestra como de las futuras generaciones.

c).- EL DAÑO MORAL.

Ya hemos dicho en apartados anteriores que uno de los presupuestos esenciales de la responsabilidad es la existencia de un daño, que puede ser, en atención a la naturaleza de los bienes jurídicos lesionados, moral o patrimonial.

Empezaremos por dar a conocer la definición genérica que de daño nos propone Enneceruslehman: "Daño es toda desventaja que experimentamos en nuestros bienes jurídicos (patrimonio, cuerpo, vida, salud, honor, crédito, bienestar, capacidad de adquisición)".(4)

Ahora bien, diversos doctrinarios se han ocupado de definir el daño moral, como es el caso del maestro Rafael Rojina Villegas, para quien "el daño moral es toda lesión sufrida por la víctima en sus valores espirituales: honor, honra, sentimientos y afecciones".(5)

De manera que para el derecho existe el daño moral cuando hay una lesión en los bienes de naturaleza inmaterial o extrapatrimonial.- O sea que estaremos ante un agravio moral,

---

4).- Citado por Ochoa Olvera, Salvador. La Demanda por Daño Moral. Ed. Mundonuevo. México, 1991. p. 2.

5).- Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Tomo V. Obligaciones. Volumen II. 5a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1995. p. 130.

cuando se violen los derechos de la personalidad, aquellos que no pueden tasarse en dinero, como son los valores espirituales aludidos en la definición anterior, y en general, toda sensación dolorosa experimentada por la víctima.

Asimismo el primer párrafo del artículo 1916 del Código Civil lo define de modo más amplio al disponer que "por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas."

Como podemos desprender del numeral 1916 transcrito, el patrimonio moral se compone de dos partes:

1.- La parte social u objetiva, es decir, los bienes relacionados directamente con el sujeto y el ambiente social donde se desarrolla.- Por lo general una lesión a esta parte del patrimonio moral, trae aparejado un daño pecuniario al sujeto pasivo.- Está conformado por los siguientes bienes:

DECORO.- Está fundado en el principio de que a todo individuo, según las reglas del trato social, se le debe tener como honorable y respetable.- Por ello la apreciación negativa de tales

características repercute en la esfera jurídica del sujeto, dañándole moralmente.

HONOR.- Es un bien por el cual una persona es merecedora de admiración y confianza por parte de los individuos del medio donde se desenvuelve.- En tratándose de lesiones extrapatrimoniales, el ataque al honor es el más frecuente.

REPUTACION.- Es el crédito de que goza un individuo o la opinión generalizada que de él tienen en el ambiente social donde se desarrolla.- Puede configurarse el daño moral cuando alguien invade la esfera jurídica de otro logrando su descrédito o menosprecio por parte de la sociedad.- Además, esta cualidad es el bien jurídico tutelado en los delitos de calumnia y difamación, tipificados por los artículos 350 y 356 del Código Penal Federal.

LA CONSIDERACION QUE DE LA PERSONA TIENEN LOS DEMAS.- Al conculcar cualquiera de los dos bienes antes descritos, se daña a una persona en la estimación que de ella tienen en el medio social donde se desarrolla.

CONFIGURACION Y ASPECTOS FISICOS.- Se relaciona con la apariencia que presentamos a la vista de los demás y puede agredirse de palabra o por lesiones que se infieran en el cuerpo o en la salud.

2.- La parte afectiva o subjetiva, o sea los bienes referidos a la intimidad de la persona.- Está integrada por:

**AFECTOS.-** Se considera como daño moral la lesión que se infiere sobre cualquiera de las pasiones del ánimo particular de determinada persona, como son el odio, el amor, la envidia, etc.

**CREENCIAS.-** Es un bien subjetivo, por el cual una persona le da crédito a algo, es una idea que por tenerla como totalmente válida la utiliza como guía en su vida cotidiana.

**SENTIMIENTOS.-** Estos son sensaciones que pueden ser de dolor o de placer.- En el daño moral entendemos que surgirá cuando se nos cause dolor o se nos prive de sentir placer.

**VIDA PRIVADA.-** Refiere cada uno de los actos personales de un sujeto, que los demás están obligados a respetar, siempre que no se lesionen a terceros con tales actos.

Cabe aclarar que en la legislación no encontramos ninguna referencia respecto a la interpretación que ha de darse a los bienes que de manera enunciativa se mencionan para la configuración del daño moral y que éste existirá cuando se afecten uno o varios de los bienes antes descritos.



d).- EL DAÑO PATRIMONIAL.

Como queremos definir el daño patrimonial tendremos, por lógica, que partir del concepto de patrimonio, citando para ello el que nos precisa Fischer al decir que es "la totalidad de los bienes económicamente útiles que se hallan dentro del poder de disposición de una persona".(6)

De lo antes transcrito podemos concluir que el daño patrimonial presupone en todos los casos una ofensa o disminución de valores económicos, materiales o pecuniarios.

Corresponde a la definición del daño patrimonial, desde el punto de vista del incumplimiento de una obligación contractual, pero adaptable a la responsabilidad derivada de un acto ilícito o de un riesgo creado, la que nos dan los artículos 2108 y 2109 del Código Civil Federal, como sigue: "Se entiende por daños la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación" y "se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación".

Según el connotado civilista Manuel Borja Soriano "se

---

6).- Citado por De Aguiar Dias, José. Tratado de la Responsabilidad Civil. Tomo II. Ed. Cajica. México-Lima-Buenos Aires, 1957. p. 359.

entiende por daño lo que los antiguos llamaban daño emergente, es decir, la pérdida que una persona sufre en su patrimonio. Se reputa perjuicio lo que antiguamente se llamaba lucro cesante, es decir la privación de una ganancia lícita. Algunas veces empleando ya la palabra daño, ya la palabra perjuicio, se quiere designar con una sola de ellas los dos conceptos que acabo de expresar".(7)

De lo anterior desprendemos que al hablar de daño patrimonial estaremos hablando genericamente de daños y perjuicios, ya que las diferencias entre estos dos conceptos son más de forma que de fondo, porque finalmente el perjuicio es el resultado de la lesión sobre el patrimonio material, es decir, un daño.- Además, ambos pueden coincidir u ocurrir distinta y aisladamente, según el caso concreto.

En la doctrina existen las siguientes clasificaciones de daño:

DAÑO ACTUAL.- Es aquel que "se da en el momento en que surge la controversia, y cuya existencia, magnitud y gravedad se asimilan al hecho ilícito que lo produce".(8)

DAÑO FUTURO.- Es el que "nunca presenta en el momento de

---

7).- Borja Soriano, Manuel. Teoría General de las Obligaciones. Tomo II. 7a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1974. p. 406.

8).- Ochoa Olvera, Salvador. Ob. Cit. p. 6.

la controversia las tres características del daño actual, es decir existencia, magnitud y gravedad, sino que al producirse el hecho ilícito, éste será, consecuencia directa del evento dañoso, que se actualiza con posterioridad".(9)

DAÑO DIRECTO.- Es el que soporta la víctima.

DAÑO INDIRECTO O REFLEJO.- Es aquel que sufre una persona diferente de la víctima directa.

DAÑO CIERTO.- Su existencia, magnitud y gravedad deben determinarse de modo que no exista duda de que sucedió.

DAÑO EVENTUAL.- Sobre éste, Salvador Ochoa nos dice que Brebia considera que "es aquel cuya existencia depende de la realización de otros acontecimientos extraños al hecho ilícito en cuestión, que concurren con éste a la formación del perjuicio"(10).- Sólo podremos hablar de su existencia en el momento en que se presenten determinadas circunstancias que den nacimiento al daño.

El referirnos a esta clasificación tiene dos propósitos:

---

9).- Idem.

10).- Loc. cit.

1.- Fijar el tiempo a que debe atenderse en cuanto a la apreciación del daño, considerando que es el momento en que éste se verifique por la comisión del hecho ilícito o el uso de la cosa peligrosa; aun cuando también deben tomarse en cuenta las posibilidades futuras.

2.- Elucidar si el daño es o no cierto o real, toda vez que un daño hipotético, posible o eventual, por regla general, no justifica la reparación.

Y ésto es así, porque para que el daño se pueda considerar como fundamento de la responsabilidad, es menester que se compruebe la existencia de los requisitos siguientes:

I.- Que el daño sea cierto, es decir que se hayan producido las circunstancias que lo determinan;

II.- Que el daño sea la repercusión inmediata y directa del hecho perjudicial, ya que debe establecerse un límite a las consecuencias que podrían encadenarse hasta el infinito;

El artículo 2110 del Código Civil establece que "los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse", resumiendo de tal modo los dos requisitos arriba mencionados.

III.- Que el daño no se haya reparado, ya sea por terceros o por el propio causante del mismo;

IV.- Que el daño sea personal de quien lo reclama, o sea que sólo la víctima puede exigir la reparación.

Este último requisito es por lo que hace a la responsabilidad civil o administrativa, porque en materia penal, tratándose de los delitos cometidos por los servidores públicos, la acción está en manos de la sociedad, a través del Ministerio Público que es su representante.

Además de los requisitos referidos, para que el servidor público sea responsable de un daño patrimonial que implica una disminución de los bienes susceptibles de apreciación pecuniaria, manifestada como una interferencia en la esfera jurídica de la víctima, se requiere también que se haya ocasionado en ejercicio o con motivo de su empleo, cargo o comisión.

e).- LA REPARACION DEL DAÑO.

Es un principio escrito en la conciencia de todos los individuos que el que hace un daño debe reparar el mal causado, entendiéndose por reparar "componer, aderezar o enmendar el menoscabo que ha padecido una cosa".(11)

El primer párrafo del artículo 1915 de nuestra legislación civil al disponer que "la reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios", contempla dos maneras de obtener la reparación del daño: la reparación natural y la reparación por equivalente.

La reparación en naturaleza, específica o exacta, comprende la compensación del daño restableciéndolo al estado que existiría de no haberse producido el evento dañoso que interrumpió la sucesión normal de los hechos; ésto es que, según los cálculos de la experiencia humana, debido al desagravio haya una igualdad de condiciones antes y después del surgimiento del daño.

Este tipo de reparación puede consistir en la entrega del propio objeto dañado o de uno de la misma especie a cambio del

---

11).- Diccionario de Derecho Privado. Tomo II. 2a. Edición. Ed. Labor. Barcelona-Madrid-Buenos Aires-Río de Janeiro-México-Montevideo, 1954. p. 3377.

mismo, a satisfacción del perjudicado, sin que ésto implique una ventaja para éste, ya que en todo momento debe prevalecer el principio de equidad.

Mientras que la reparación por un equivalente o pecuniaria, consiste en hacer que el daño sufrido por la víctima sea compensado de manera imperfecta a través de un pago en dinero, equivalente al valor afectado (previa estimación de dicho valor ante el juzgador que conozca del conflicto).

Debido a la imposibilidad que existe de borrar el daño, se busca una situación lo más igual posible a la frustrada, por lo que resulta ser esta forma de reparación la más frecuente.

En todos los casos debemos buscar la reparación natural, pero si resulta imposible, debemos aceptar la reparación por un equivalente, de manera que por lo que hace a los daños patrimoniales, éstos deben ser reparados en su integridad, sin excepción alguna, como imperativamente lo ordena el artículo 1915 arriba transcrito.

Cuando se trate de daños causados a la integridad corporal de las personas, consistentes en incapacidades o muerte, se ordenará por el juzgador la reparación por equivalente, tomando como base legal la tabla de incapacidades que para el caso de accidentes de trabajo señala la Ley Federal del Trabajo y el

cuádruplo del salario mínimo más alto vigente en la región donde habrá de repararse el daño, como lo preceptúa el mismo artículo 1915 en su párrafo segundo.

Como en el caso del daño moral es imposible la reparación natural, es decir, que las cosas vuelvan al estado en que estaban antes del acontecimiento dañoso, su reparación deberá hacerse por equivalente, o sea, a través de la entrega de una suma de dinero a título de indemnización, que es, si no el único, el medio más idóneo que puede cumplir con una función satisfactoria.

Y decimos que se trata de una reparación satisfactoria, toda vez que los agravios sufridos en bienes de naturaleza inmaterial sólo admiten una valuación pecuniaria aproximada.

El cuarto párrafo del artículo 1915 del Código Civil Federal dispone que el órgano jurisdiccional tiene la facultad discrecional para determinar qué cantidad de dinero deberá cubrir el responsable por concepto de indemnización extrapatrimonial, atendiendo a las particularidades del caso concreto como son: los bienes lesionados, el tipo de responsabilidad y los aspectos económicos, tanto de la víctima como del responsable, ya que la ley no dispone ni mínimos ni máximos para regular la suma que habrá de entregarse al agraviado.

Independientemente de la reparación satisfactoria a que



nos hemos referido, el último párrafo del artículo 1916 del Código invocado, ordena que tratándose de los casos de agravio en el honor, la reputación, el decoro o la consideración, la víctima podrá solicitar que la sentencia favorable a ella, se publique en los medios de comunicación que utilizó la persona responsable para difundir el evento dañoso.

El segundo párrafo del numeral 1916 del mismo Código establece que "cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente código", de donde desprendemos lo siguiente:

1.- Que la responsabilidad civil por daño moral no está supeditada a la existencia de un daño material o patrimonial, así como tampoco tiene como condición el que exista otro tipo de responsabilidad, ya sea civil o penal para poder ejercitar la acción de reparación moral.

2.- Queda claro que con motivo de una responsabilidad subjetiva u objetiva, puede también surgir la obligación de

del artículo en cita, con el 1916 ya referido también, toda vez que al establecer como únicos elementos que deben reunirse para ejercitar la acción de reparación del daño extrapatrimonial, la existencia del daño y la ilicitud de la conducta que lo ocasionó, nos deja entender que no puede existir daño moral como consecuencia de una responsabilidad objetiva, ya que para el surgimiento de ésta no se requiere una conducta ilícita.

En tratándose de responsabilidad penal, la condena que se haga a todo procesado por la tentativa o la comisión de un delito, deberá contener la reparación del daño tanto moral (debido a la aflicción que todo delito produce a la víctima), como patrimonial, de acuerdo con lo que dispone el artículo 30 del Código Penal Federal vigente.- Es conveniente advertir que el daño moral no se determina en función del daño patrimonial.

El monto de tal reparación será fijada por el juzgador atendiendo a la naturaleza del daño que sea necesario reparar y tomando en consideración las pruebas que obren en el proceso, pudiendo el ofendido o sus derechohabientes aportar datos y pruebas para demostrar la procedencia de la misma, así como su monto.

Para hacer efectivo el cobro de la reparación del daño, el Estado ejercita su facultad económico-coactiva, remitiendo para ello el tribunal, copia certificada de la sentencia ejecutoriada a la autoridad fiscal.

En el campo administrativo, una vez que ha sido declarada la responsabilidad de un servidor público, en la resolución deberá comprenderse como sanción económica la multa y la reparación del daño.- El monto de la indemnización en cantidad líquida corresponderá a dos tantos del lucro obtenido y el daño causado, derivados del incumplimiento de las obligaciones inherentes al empleo, cargo o comisión, tasándose con base en el salario mínimo.

Dicho monto lo deberán fijar las dependencias o entidades o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y ordenar a través de resolución que se haga pago al particular sin necesidad de acudir a ninguna otra instancia, salvo que se le niegue dicha indemnización o no sea satisfactoria, caso en el que podrá exigirla por la vía administrativa o judicial.

Las indemnizaciones se harán efectivas a los servidores públicos a través del procedimiento económico-coactivo de ejecución por constituir créditos fiscales a favor del erario.

Pensamos que como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se refiere de manera general al daño, debemos entender que se incluye tanto el moral como el patrimonial.

## CAPITULO V.

### TRASCENDENCIA SOCIAL.

#### a).- LA FUNCION PUBLICA FRENTE A LA SOCIEDAD.

La función pública no debe ser considerada como un botín, ya que ella implica la obligación del Estado, a través de sus servidores públicos, de satisfacer las necesidades requeridas por la colectividad.

Con el fin de que se satisfagan esas necesidades y se mantenga el orden, el individuo, en las diferentes épocas, ha subordinado su albedrío a la autoridad pública con el deseo de que los servidores públicos desarrollen su actividad eficientemente defendiendo en todo momento los intereses colectivos y se esfuercen por captar que los anhelos e inquietudes sociales deben ser satisfechos adecuadamente, evitando así la crítica continua de la comunidad.

Es indiscutible que debido a que las actividades que realiza o por las que deja de emprender el Estado, tendientes a proporcionar esos satisfactores que la sociedad requiere, son cada día más extensas y presentan problemas de difícil solución, es natural que con frecuencia en el ejercicio de la función pública se lesionen intereses de los particulares en su persona o en sus

bienes.

Por tal razón es indispensable que el Estado vigile que el ejercicio de las funciones a cargo de sus servidores públicos se encuentren claramente definidas en la ley, con las limitaciones que imponga la estructura social y de acuerdo a los valores fundamentales que previene nuestra Carta Magna, ya que sólo así podrá ajustarse su actuación a los lineamientos fijados por la voluntad general de la población plasmada en la ley.

Podríamos pensar que el Estado se resiste a ser juzgado porque el ejercicio de la función encomendada a sus servidores públicos pudiera producir lesiones en la esfera patrimonial de los gobernados, pero no es así, ya que se ha establecido, primero en la Constitución General de la República y después en las leyes secundarias, la regulación específica de la responsabilidad tanto administrativa como penal y civil del propio Estado y de sus servidores públicos, sin importar su rango o jerarquía, para sancionar a aquellos que al obrar en contra de los intereses de los particulares, produzcan lesiones que éstos no tienen por qué soportar y que requieren ser reparadas.

Para que el particular no se vea en una situación de desigualdad al proceder en contra de un servidor público que ha lesionado su patrimonio, el legislador (para evitar que todas las prevenciones relativas a la responsabilidad del Estado y de sus

servidores públicos devengan en letra muerta y con el fin de que se cuente con recursos económicos para cubrir tales responsabilidades), dispuso en el párrafo primero del artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que "el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial..."- Acorde ésto con lo establecido en el artículo 126 constitucional, en el sentido de que no puede llevarse a cabo el pago que no esté contemplado en el presupuesto.

Por supuesto que el hecho de que existan las normas que regulan el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, no garantiza la existencia de una moral pública.

Por tal razón es nuestro deber como juristas procurar que haya, de veras, aplicación efectiva de las muchas normas que ya tenemos, pugnar porque sea esmerada la selección y preparación de los servidores públicos y además hacer conciencia en la propia comunidad para que no olviden que la actividad que los mismos desempeñan, deben realizarla siempre velando por el bienestar social y jamás con la pretensión de satisfacer logros personales, exigiéndoles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, con apego a las leyes imperantes en nuestro sistema jurídico positivo, así como el respeto a los derechos e intereses de los gobernados.

Es claro que resulta deseable erradicar la prepotencia y negligencia con que suelen conducirse algunos servidores públicos, que no sólo lesionan los intereses de los gobernados, sino que ponen en juego la estabilidad del orden jurídico mexicano.

Situación que sólo lograremos mediante una transformación profunda del ser y pensar de los mexicanos: Los gobernados debemos conocer nuestros derechos y sus límites para poder exigirlos y los servidores públicos deben cumplir con sus obligaciones estrictamente apegados a los preceptos legales existentes.

b).- LA SEGURIDAD SOCIAL Y JURIDICA.

Los deseos de seguridad llevan al hombre a buscar el amparo del grupo social, mediante la instauración de normas de derecho por medio de las cuales pueda cumplirse, además, con el valor fundamental de justicia.- Valor superior del derecho que sólo podrá concretarse a través del establecimiento de un orden jurídico.

Ya sabemos que el derecho es creado por los individuos debido a la necesidad humana de seguridad, es decir, un orden en la vida social en el cual estar ciertos respecto a que eso a lo que podemos atenernos, tendrá que cumplirse ineludiblemente.

De tal manera, el derecho cumple con la función de seguridad de aquello que a la sociedad de una época y de un lugar le interesa garantizar de modo firme (por reputarlo de realización indispensable en lo que entendemos como pautas de bienestar colectivo), recogiendo en normas jurídicas las constantes necesidades que surgen al compás de las nuevas circunstancias del cambio social y los deseos de progreso e imponiendo su cumplimiento inexorablemente.

Así, en nuestro sistema jurídico la garantía de seguridad protege la dignidad humana y el respeto a los derechos personales y patrimoniales en relación con los órganos gubernativos.



Tales órganos, representados por servidores públicos, tienen la obligación, de acuerdo con el principio de seguridad jurídica, de realizar únicamente lo que está previamente determinado en la norma, protegiendo así a la colectividad de la violación de derechos con la invasión de su esfera jurídica en lo que no exista expresa autorización.- O sea que los servidores públicos no podrán proceder arbitraria ni caprichosamente, sino únicamente en atención a las reglas establecidas en la ley para el ejercicio de las facultades otorgadas a su empleo, cargo o comisión.

Como una urgencia de saber a que atenernos en relación con los servidores públicos, es decir, de conocer cuál será su comportamiento y qué es lo que debemos y podemos hacer frente a ellos y para cumplir con la garantía de seguridad social y jurídica, presentada como un bien al servicio del bienestar común, se creó el sistema de responsabilidades de los servidores públicos que contempla en sus artículos 108 a 114 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", la responsabilidad administrativa, penal y civil.

Se dice que "la seguridad es un estado jurídico que protege de la manera más perfecta y eficaz, los bienes de la vida, realizando tal protección de modo imparcial y justo. Cuenta para ello con las instituciones necesarias y con la confianza de quienes

buscan el derecho de que éste sea justamente aplicado"(1) y no obstante ello, siempre hay un margen de inseguridad en nuestro derecho positivo, en virtud de que el resultado obtenido en los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos llevados a cabo en cada caso concreto, puede ser insatisfactorio debido a que muchas veces se hace una mala aplicación de la normatividad existente.

Creemos que a fin de garantizar nuestra seguridad social y jurídica, además de contar con disposiciones legales que cumplan con el ideal de justicia a que todos aspiramos, deben depurarse los órganos del Estado, obligando a los servidores públicos a cumplir con las obligaciones que la ley les impone y a conducirse con probidad, honradez, rectitud y con un verdadero sentido de servicio a la sociedad, para eliminar de tal modo esas conductas lacerantes que imperan en todos los niveles, evitando así vernos en la necesidad de hacer uso del sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

---

1).- Herrera Ortiz, Margarita. Manual de Derechos Humanos. Ed. Pac. México, 1991. p. 135.

c).- LA CREDIBILIDAD Y LA CONFIANZA EN LOS ORGANISMOS DE GOBIERNO.

Para gobernar a nuestra sociedad, es esencial contar con una cuota razonable de credibilidad.

Se ha creado el sistema de responsabilidades de los servidores públicos con el fin de que todo acto de interferencia (entendido como una violación de los deberes jurídicos que concretamente les imponen tanto la Constitución General de la República como las leyes secundarias), no autorizado en la norma, cometido por éstos en la esfera jurídica de los particulares, sea sancionado y de que tengamos para ello expeditas las vías a través de las cuales nos sean reparados los daños que no tenemos por qué soportar por haber sido producidos por funcionarios o empleados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Además, la creación de ese sistema tiene dos finalidades: Una, tratar de que evolucionemos de acuerdo con la realidad que los cambios sociales exigen; y dos, reforzar la credibilidad y la confianza en los organismos de gobierno.

De tal manera podemos afirmar que al aplicar el derecho convirtiéndolo en el puente de unión entre la moral de los servidores públicos y la moral social, se pretende alcanzar el ideal de justicia a que aspira toda sociedad.

Sólo que en ocasiones la realidad se ha esmerado en mostrarnos crudamente cómo, a pesar de los distintos ordenamientos que existen para sancionar las responsabilidades de los servidores públicos, persisten las conductas perniciosas en muchos ámbitos de nuestra vida, debilitando de ese modo la confianza y la credibilidad de que debe gozar el Estado para la realización de sus fines.

Pensamos que el problema estriba en la falta de aplicación estricta de los preceptos jurídicos existentes, ya que los representantes de los órganos encargados de vigilar y sancionar a los servidores públicos emiten fallos inicuos que tienen como única finalidad proteger a los de su gremio.

Tal es el caso del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, órgano encargado de la vigilancia y disciplina de los servidores públicos que integran el Tribunal Superior de Justicia del Fuero Común, donde difícilmente se dictan sentencias en las que se declare procedente la responsabilidad administrativa de dichos funcionarios o empleados, solapando así la mala actuación de éstos, quedando por ello impunes sus conductas, lo que produce un estado latente de inconformidad y desconfianza por parte de las víctimas que ocurrimos ante este organismo.

Ante esta situación, resulta altamente difícil comprobar la actuación prevaricadora de algunos miembros del poder judicial,

pero es nuestra tarea como abogados encontrar los medios para lograr demostrarla y estar en aptitud de incoar un proceso tanto administrativo como penal y civil para la debida reparación de los daños y perjuicios ocasionados por tales servidores públicos.

Nada es de consecuencias más nocivas para un Estado que la falta de credibilidad y de confianza en sus organismos de gobierno, toda vez que se entiende que deberían estar compuestos por personas dignas y capaces, con cualidades de honradez y probidad, que pudieran actuar apegadas a la ley.

Ello responde en buena parte a la mala elección que se hace de los servidores públicos, porque en muchos casos los cargos están establecidos formalmente, con independencia de quienes los ocupan, por eso pueden desempeñarse por cualquier persona que "reuna los requisitos" sin importar que no sean competentes o calificados profesionalmente para llevar a cabo las tareas que dicho cargo exige y también se debe a la ausencia de una sociedad alerta que colabore con las autoridades denunciando cualquier anomalía que cometan los servidores públicos.

Todo esto nos hace ver a los organismos de gobierno no como a las entidades instituidas para el beneficio de la comunidad, respetables y orientadoras, que habrán de conducirnos al bienestar y al progreso, sino como a un poder concupiscente.

Resulta claro que para lograr que los gobernados tengamos credibilidad y confianza en los organismos de gobierno, es necesario que los servidores públicos cumplan estrictamente con las obligaciones que la ley les impone y que los encargados de la vigilancia y de hacer cumplir con el ordenamiento jurídico vigente, lo lleven a cabo apegados a derecho, para evitar así que existan establecidas duras sanciones administrativas, penales y civiles en teoría y se consagre en la práctica la más completa impunidad.

Sabemos que ésta es una labor que no puede producir efectos a corto plazo, pero que si los servidores públicos se comprometen con la sociedad a realizar sus actividades con ánimo de servicio a la comunidad permanentemente, tendremos un cambio profundo y adecuado a las nuevas necesidades sociales.

## C O N C L U S I O N E S :

PRIMERA.- La ley no establece distinciones de ninguna especie, ya que considera sujetos de responsabilidad a todos los "servidores públicos", es decir a aquellas personas que de una forma u otra participan en el ejercicio de la función pública, en igualdad de condiciones.- Excepto tratándose del Presidente de la República, quien no puede ser sujeto de responsabilidad administrativa, pero sí penal o civil.

SEGUNDA.- La responsabilidad en la función pública genera la obligación de indemnizar a cargo del servidor público por haber violado la ley, por cometer un delito o una falta o por causar un daño.

TERCERA.- Puede darse el caso de que por una sola conducta surjan simultáneamente la responsabilidad administrativa, penal y civil, toda vez que las sanciones que habrían de imponerse al servidor público son de diferente naturaleza.

CUARTA.- Por el pago de los daños y perjuicios que causen los servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas, responderá en primer lugar el Estado.- La obligación de pagar será solidaria cuando se trate de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, cuando tenga que responder el Estado sólo por insolvencia o insuficiencia de bienes del servidor público.

QUINTA.- En la responsabilidad administrativa, la obligación patrimonial del Estado está supeditada al resultado del procedimiento disciplinario incoado contra el servidor público.

SEXTA.- Cuando por falta, falla, deficiencia, abuso o negligencia en el servicio público se afecte el patrimonio de un particular, surgirá la responsabilidad que se funda en el riesgo creado a cargo del Estado y sus servidores públicos.

SEPTIMA.- Los procedimientos para la aplicación de las sanciones por responsabilidades de los servidores públicos se sustancian de manera distinta y por separado, ya que contemplan sanciones diferentes y varían los órganos encargados de imponerlas.

OCTAVA.- Para poder ejercer su facultad disciplinaria el Estado cuenta con diversos órganos, como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las contralorías internas de las dependencias y entidades, quienes de resultar administrativamente responsable el servidor público, podrán ordenar mediante resolución que se dicte, que se haga la reparación de los daños y perjuicios determinando su monto en cantidad líquida con cargo al erario.

NOVENA.- Uno de los requisitos esenciales de toda responsabilidad es la existencia de un daño, que puede ser moral o patrimonial.- Ambos pueden coincidir u ocurrir aisladamente, ya que el surgimiento del primero no está condicionado al del segundo.



DECIMA.- Todo servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión cause un daño, está obligado a repararlo, de modo natural o por equivalente.

DECIMOPRIMERA.- Existe una contradicción entre los artículos 1916 y 1916 Bis del Código Civil Federal, en cuanto a que para la reparación del daño moral surgido de una responsabilidad objetiva, no se requiere demostrar la existencia de una conducta ilícita.

DECIMOSEGUNDA.- Se requiere la creación de un órgano autónomo o independiente, encargado de la disciplina de los servidores públicos del poder judicial, integrado por abogados honestos y alejados de móviles políticos que apliquen eficazmente los procedimientos de responsabilidad administrativa, ya que sólo así podrá garantizarse la rectitud en el obrar de quienes imparten justicia.

DECIMOTERCERA.- Es ineludible la creación de un verdadero instituto de formación profesional para egresar funcionarios judiciales de carrera, quienes en el curso de ésta deberán ir demostrando su capacidad para la función que pudiera encomendárseles, su honestidad y vocación de servicio; sólo de este modo se podrá ir erradicando la incompetencia, la deshonestidad y la negligencia que privan en nuestros tribunales.

DECIMOCUARTA.- Debe reestructurarse el poder judicial desde sus cimientos, a nivel local y federal, pues se ha hecho evidente que en la actualidad ni los Consejos de las Judicaturas ni la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación han podido coordinarse para lograr el fin que se buscaba, que es la expeditéz en la impartición de justicia, su especialización, la erradicación de la corrupción de los Secretarios, Jueces, Magistrados y Ministros de carrera, siendo estos últimos generalmente de extracción política o con intereses en ella.

DECIMOQUINTA.- Resulta frustrante para los abogados postulantes que se preparan y actualizan día a día, el enfrentarse a tribunales en donde sus miembros carecen de preparación jurídica, actualización y muchas veces de criterios acordes a la ley y a la jurisprudencia.- Debe recordarse que también la ignorancia del derecho y de la función pública, que se ejerce sin tener la capacidad necesaria, es corrupción.

## B I B L I O G R A F I A :

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Derecho Burocrático. Ed. Porrúa. México, 1995.
- BEJARANO SANCHEZ, MANUEL. Obligaciones Civiles. 3ª Edición. Ed. Harla. México, 1989.
- BENITEZ DE LUGO Y REYMUNDO, LUIS. Responsabilidades Civiles y Políticas. Bosch Casa Editorial. Barcelona, 1940.
- BONASI BENUCCI, EDUARDO. La Responsabilidad Civil. Ed. José María Bosch. Barcelona, 1958.
- BORJA SORIANO, MANUEL. Teoría General de las Obligaciones. Tomo II. 15ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1997.
- BUSTAMANTE ALCINA, JORGE. Teoría General de la Responsabilidad Civil. 2ª Edición. Ed. Dalau, S.R.L. Buenos Aires, 1973.
- CANASI, JOSE. Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Ed. Dapalma. Buenos Aires, 1981.
- Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. U.N.A.M. México, 1994.
- DE AGUIAR DIAS, JOSE. Tratado de la Responsabilidad Civil. Tomo II. Ed. Cajica. México-Lima-Buenos Aires, 1957.
- DE ANGEL YAGÚEZ, RICARDO. Lecciones sobre Responsabilidad Civil. Publicaciones de la Universidad de Deusto. Bilbao, 1978.
- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO Y MANUEL LUCERO ESPINOZA. Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Ed. Limusa. México-España-Venezuela-Argentina-Colombia-Puerto Rico, 1989.

- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa. México, 1996.

- Diccionario de Derecho Privado. Tomo II. 2ª Edición. Ed. Labor. Barcelona-Madrid-Buenos Aires-Río de Janeiro-México-Montevideo, 1954.

- FLORIS MARGADANT S., GUILLERMO. El Derecho Privado Romano. 11ª Edición. Ed. Esfinge. México, 1986.

- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 33ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1994.

- GOMEZJARA, FRANCISCO A. Sociología. 22ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1991.

- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. Derecho de las Obligaciones. 5ª Edición. Ed. Cajica. México, 1991.

- HERRERA ORTIZ, MARGARITA. Manual de Derechos Humanos. Ed. Pac. México, 1991.

- MAZEAUD, HENRI Y LEON Y ANDRE TUNC. Tratado Teórico Práctico de la Responsabilidad Civil Delictual y Contractual. Tomo I. Volumen I. Ed. Ejea. Buenos Aires, 1977.

- MUÑOZ, LUIS. Derecho Civil Mexicano. Obligaciones y Contratos. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1991.

- OCHOA OLVERA, SALVADOR. La Demanda por Daño Moral. Ed. Mundonuevo. México, 1991.

- OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo. 5ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1988.

- ORGAZ, ALFREDO. El Daño Resarcible (Actos Ilícitos). 2ª Edición. Ed. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1960.

- PEREZNIETO CASTRO, LEONEL. Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Hacia un Nuevo Derecho Constitucional. Ed. Porrúa. México, 1987.

- PETIT, EUGENE. Tratado Elemental de Derecho Romano. Ed. Porrúa. México, 1994.

- QUINTANILLA GARCIA, MIGUEL ANGEL. Derecho de las Obligaciones. 2ª Edición. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1981.

- RECASENS SICHES, LUIS. Introducción al Estudio del Derecho. 5ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1979.

- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones. Tomo III, 16ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1989.

- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Derecho Civil Mexicano. Tomo V. Obligaciones. Volumen II. 5ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1985.

- SANTOS BRIZ, JAIME. La Responsabilidad Civil: Derecho Sustantivo y Derecho Procesal. Ed. Montecorvo. Madrid, 1970.

- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Tomo I, 1ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1982.

- VAZQUEZ ALFARO, JOSE LUIS. El Control de la Administración Pública en México. Ed. U.N.A.M. México, 1996.

## L E G I S L A C I O N .

- Código Civil para el Distrito Federal. 67ª Edición.  
Ed. Porrúa. México, 1998.

- Código Penal para el Distrito Federal. 56ª Edición.  
Ed. Porrúa. México, 1998.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Rectoría Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. U.N.A.M. México, 1985.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. 27ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1990.

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª Edición. Ed. Pac. México, 1998.

- Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. 63ª Edición.  
Ed. Porrúa. México, 1998.