

321309

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

38

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS FRENTE AL SIGLO XXI

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
LAURA IVETH/VILLASANCHEZ SANDOVAL

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. JUAN ANDRES LEDESMA FUENTES
CED. PROFESIONAL No. 1610991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

**INFINITAMENTE GRACIAS A DIOS
QUIEN ME DIO FUERZA, CONFIANZA Y FE PARA SEGUIR
ADELANTE Y LOGRAR ESTA META.**

MI TITULACION.

A MIS PADRES Y HERMANOS:

SABIENDO QUE NO EXISTIRA UNA FORMA DE AGRADECER UNA VIDA DE SACRIFICIO Y ESFUERZO QUIERO QUE SIENTAN QUE EL OBJETIVO LOGRADO TAMBIEN ES DE USTEDES Y QUE LA FUERZA QUE ME AYUDO A CONSEGUIRLO FUE SU APOYO.

CON CARÍÑO Y ADMIRACION.

A MIS SOBRINOS

HOY HE PODIDO LOGRAR UNO DE MIS MAYORES ANHELOS; EN UN FUTURO QUIERO QUE SE HA EL SUYO.

A MI PADRINO
FRANCISO M. GLEASON VIDAL

QUIEN INCONDICIONALMENTE
ME BRINDO SU APOYO Y CONFIANZA.

COMO SIGNO DE MI AGRADECIMIENTO

INDICE

INTRODUCCION	I
CAPITULO 1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA FIGURA DEL SERVIDOR PUBLICO	1
1.1 Precedentes Historicos Universales	2
1.2 Roma	3
1.3 España	13
1.3.1 Juicio de Residencia en España	13
1.3.2 La Residencia en las Partidas	15
1.3.3 La Residencia en la Novísima Recopilación	18
1.4 México	24
1.4.1 Epoca Prehispánica	24
1.4.2 Epoca Colonial	30
1.4.3 Epoca Independiente	35
1.4.4 Epoca Contemporánea	48

CAPITULO II. Generalidades	57
2.1 Regimen Jurídico del Servidor Público	58
2.2 Marco Normativo de Responsabilidad de Servidores Públicos	59
2.3 Aplicacion de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos	62
2.4 Inmunidad y Fuero	77
CAPITULO III DIVERSAS DENOMINACIONES DE LA FUNCION PUBLICA Y SUS RESPONSABILIDADES.	85
3.1 Origen del Trabajador del Estado	86
3.2 Trabajadores al Servicio Publico.	87
3.3 Servidor Público.	88
3.4 Funcionario Público	92
3.5 Empleado Público	92
3.6 Diferencia entre Empleado Público y Funcionario	93
3.7 Responsabilidades	94
3.7.1 Responsabilidad Administrativa	97
3.7.2 Responsabilidad Penal	101
3.5.3 Responsabilidad Laboral	103
3.5.4 Responsabilidad Civil	105
3.5.5 Responsabilidad Política	110
3.6 Encubrimiento	118

CAPITULO IV TITULO DECIMO DE LOS DELITOS COMETIDOS POR	
SERVIDORES PUBLICOS DEL CODIGO PENAL PARA	EL
DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA	
REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.	121
4.1 Delitos Cometidos por Servidores Públicos.	122
4.2 Ejercicio Indebido de Servicio Público.	124
4.3 Abuso de Autoridad.	126
4.4 Coalicion de Servidores Públicos.	131
4.5 Uso Indebido de Atribuciones y Facultades.	132
4.6 Concusión.	135
4.7 Intimidación.	136
4.8 Ejercicio Abusivo de Funciones	138
4.9 Tráfico de Influencia	140
4.10 Cohecho.	142
4.11 Peculado	144
4.12 Enriquecimiento Ilícito.	147
CAPITULO V LA REALIDAD ACTUAL EN CUANTO A LA FUNCION DEL	
SERVIDOR PUBLICO EN MEXICO.	151
5.1 Frente a la Cultura de la Ilegalidad.	152
5.2 La Calidad Moral como una Nueva Modalidad de Cambio	155
5.2.1 Consideraciones Generales	155

5.2.2 Conceptos de Etica y Moral.	158
5.2.3 Código de Conducta que debe Aplicar a los Servidores Públicos.	161
5.3 La Necesaria Capacitacion y Adiestramiento.	168
5.3.1 Consideraciones Generales.	168
5.3.2. Conceptos.	170
5.3.2 Organismo Especializado en la Capacitación y Adiestramiento de los Servidores Públicos.	172
Conclusiones	187
Bibliografia	196

INTRODUCCION

El fortalecimiento y la mejora de nuestro Estado de Derecho para evitar la impunidad y la corrupción en el Servidor Público habrá que reprimirlas y eliminarlas cada que se hagan evidentes pero no bastan los cambios de forma si no que implican un cambio en la estructura jurídica de fondo ya que la impunidad y la corrupción se reproducen en proporción geométrica y en nuestro país es alarmante.

Es requisito indispensable reformar nuestras leyes, actualizarlas a la nueva realidad, resulta necesario buscar mecanismos de un continuo perfeccionamiento que permita controlar la acción del funcionario público, la calidad de su servicio y su profesionalismo, en el desempeño de sus cargos.

Debemos democratizar en un sentido más profundo la prevención y represión de los delitos, donde la sociedad participe en su esfuerzo.

La Justicia no podrá funcionar si no existen los Profesionales del derecho (Calamandrei) la ética profesional debe regular todos los actos y propósitos del Servidor público, la ética impone obligaciones para las partes en conflicto, el ejercicio del servidor público exige una actividad profesional, además de una integridad moral indiscutible, una sólida capacitación técnica para intervenir en un buen servicio público,

así queda escrita la imagen del servidor público al servicio de la Administración Pública del Estado Mexicano.

El servidor Público debe tener valor en sus decisiones, responsabilidades que acompañan a sus funciones y debe tener un carácter que enfrente las situaciones adversas de su actuación, debe ser un hombre valiente con honor y dignidad, ligado a su independencia. Porque actualmente su gestión es puesta al servicio de la destrucción del privilegio de la opresión o de la intolerancia, donde algunos servidores públicos que se corren participando en tareas que chocan con su código moral adoran al becerro de oro, venden sus escrúpulos no por treinta denarios sí no por muchos millones de dólares. Esta paradoja consiste en dedicar el servicio público a la muerte en poner el servicio público en manos de tener valor en sus de la destrucción y la prostitución.

La Responsabilidad penal ahora en vigor, dentro del universo integra la responsabilidad de los servidores públicos, donde a través de los textos legales, surge el afán creativo del moderno legislador, en cada descripción, en cada instituto jurídico, aborda en cada uno de los rasgos el nuevo perfil de la responsabilidad penal de los servidores públicos. En el cual el servidor público constantemente se ensucia cotidianamente en la práctica.

De todo lo anterior pretendo buscar soluciones a través del análisis de las Responsabilidades Penales del Servidor Público.

El objetivo es eliminar la mala actuación o negligencia que desvían los cauces legales en el desarrollo de la Administración Pública del Estado Mexicano.

Creemos muy importante, establecer una verdadera política criminal, entendida ésta, lisa y llanamente, como aquella disciplina por la cual el estado realice la prevención y represión del delito. Donde el Derecho penal es la fase jurídica, y la ley penal el límite de la política criminal. La sanción como uno de los recursos de la lucha contra el delito.

La política criminal mexicana, es preciso admitirlo, que ha avanzado lentamente, perdiéndose principios, que no deben perderse de vista, incurriendo en un vicio sistemáticamente como es el de centrar la atención de manera total, en el aspecto represivo, por lo que es preciso insistir que debemos regresar a la idea de crear un sistema preventivo del delito que reclama un programa amplísimo de educación económica, social, política, educativa y administrativa.

Por lo que esta tarea debe ser de barbecho, y en su desempeño debe estarse atento a no ceder irreflexivamente a la seducción de la modernidad, pero tampoco afe-

rrarse a añosas doctrinas imperantes, por temor a derrumbar estructuras probadas.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA FIGURA DEL SERVIDOR PUBLICO

1.1. PRECEDENTES HISTORICOS UNIVERSALES

El desarrollo que se dio en cuanto a las relaciones entre los hombres, surge debido a la imperiosa necesidad de regular el trato entre unos y otros, y de establecer derechos y obligaciones; se trata de buscar una organización que responda a las exigencias de la vida cotidiana de grupos cada vez más amplios y complejos en su composición y requerimientos.

El surgimiento de la Ciudad - Estado, consecuencia de la mejor regulación de las relaciones, una forma superior de organización en la acción y en la vida de cada uno de sus miembros, situación ligada de forma indisoluble al bienestar general.

Con el surgimiento de los Estados y de la Autoridad que éste representaba requería del compendio de leyes previamente establecidas, y de las que se tendría que elaborar después, como la mejor forma de lograr una mayor organización.

De tal manera surgían Constituciones como Ciudades Estados se creaban.

1.2. ROMA.

Partiremos de este pueblo debido a que fue el que instituyó al Derecho como Columna vertebral de su organización, ese pueblo podríamos decir que fue el que arrancó el derecho a los dioses y lo trajeron a la tierra: Roma.

El Derecho Romano fue un producto de una Organización milenaria: Desde el año 753 antes de Cristo, en que se funda Roma, hasta el 553 de la era cristiana que culmina con los últimos textos del emperador Justiniano. Esos mil trescientos años han sido divididos conforme a la estructura política social del país en tres grandes épocas, a saber:

- a) LA MONARQUÍA. Que abarca desde la fundación de Roma hasta el año 510 a. C.C.
- b) LA REPÚBLICA. Que comprende cinco siglos, hasta el año 31 antes de nuestra era.
- c) EL IMPERIO. Que poco más o menos comprende el mismo número de siglos que la etapa anterior y que termina en el año 553 después de Jesús. Este periodo se podría subdividir en otros dos: El pagano, hasta el año 331 después de Jesucristo, y el Cristiano, de esa fecha hasta el final

del imperio.

En Roma existía una organización minuciosa, clasificada y jerarquizada de los funcionarios que constituía la gran pirámide burocrática de la administración del imperio. Las características principales de tal organización eran: separación de las funciones y cargos de carácter civil de los de carácter militar y la distribución de los funcionarios en diversas categorías o rangos.

1. De los *carassimi*.
2. Los *perfectissimi*.
3. Los *egregii*

Más tarde se abolió esta última categoría y se subdividió la primera, en la de los *clarissimi et illustres* y en los *clarissimi et spectabiles*, quedando la categoría de los *perfectissimi* tal como estaba.

En el escalón inmediato inferior de esta gran pirámide burocrática estaban los funcionarios subalternos, clasificados también en distintas categorías con arreglo a un doble criterio: según su rango y la oficina, en donde prestaban sus servicios. Por ejemplo, si se prestaba el servicio en la corte imperial se les denominaba *militia palatina*: si estaban sirviendo al lado de los prefectos del pretorio, se les conocía con el nombre de *praefectiniani*; etcétera.

Todo los altos funcionarios de la corte, pertenecían al rango de los clarissimi et illustres y eran los siguientes:

- a) El *quaestor sacri palatii*, con funciones relacionadas con los Poderes Legislativo y Judicial del Emperador.
- b) El *magister officiorum*, era el jefe de la casa civil del emperador, integrada por el personal destinado a distintos servicios, tales como mensajeros, comisarios de alojamiento, escuderos, etcétera. Dentro de esta casa también existía la servidumbre personal del emperador - pajes, camareras, etcétera que no dependía directamente del *magister officiorum*, sino de otro funcionario que también pertenecía a la casta de los clarissimi et illustres, que se denominaban *praepositus sacri cubiculi*.
- c) El *comes sacrarum largimonum*, puesto al frente del *aerarium sacrum*. Este Funcionario era algo así como el Ministro o Secretario de Hacienda, encargado del buen manejo del erario público. Era el jefe de la burocracia fiscal del imperio, que era el encargado de recaudar impuestos, servir a las casas de moneda, transportar dinero de un lugar a otro, servir en las industrias del gobierno.
- d) El *comes rerum privatorum*, que era el administrador del patrimonio pri-

vado del emperador. Esta administración comprendía diversos departamentos.

Estos cuatro altos funcionarios, más algunos otros de la clase de los clarissimi et spectabili, integraban el consistorum principis que era el cuerpo asesor del emperador.

"El imperio estaba dividido en dos grandes circunscripciones administrativas: La orientis y la occidentis, que a su vez se dividían en dos circunscripciones: la primera se subdividía en las praefecturas de iliricum y oriens, y la de Occidente se dividía en Italia y Gallia." ¹

Al frente de cada una se encontraba el correspondiente praefectus, que era un funcionario de carácter civil. Las prefecturas se subdividían en diócesis que estaban regidas por los vicarii y las diócesis a su vez se subdividían en provincias, las cuales estaban regidas por un gobernador, al que se le denominaba de diversas maneras: procónsul, cónsul, etcétera.

Las circunscripciones militares eran distintas y estaban regidas por comités y duces, que a su vez estaban por abajo jerárquicamente de los magistri militum.

¹ José Arias Ramos. Compendio de derecho público romano e historia de las Fuentes. p. 230

Tratándose de responsabilidad oficial, teóricamente los magistrados romanos podían ser perseguidos civil y penalmente ante los funcionarios jurisdiccionales ordinarios pero en la práctica, el pretor- funcionario encargado de impartir justicia no podía hacer comparecer ante su tribunal a magistrados de igual o mayor cargo que él, debido a que éstos no permitían tan fácilmente que se les encausase.

Por ello, salvo rarísimos casos, la responsabilidad se hacía efectiva después de que el magistrado dejaba de desempeñar su cargo, por vías y ante los Tribunales ordinarios algunas veces, y por procedimientos y tribunales diversos que actuaron, fundamentalmente, fuera de Roma, como cuando se trataba de delitos de Peculatus, que era la apropiación indebida del dinero del Estado y del delito de repetundas, que eran las ex acciones abusivas.

“En tiempos de Cicerón los funcionarios debían prestar juramento de mantener y seguir las leyes, dentro de los cinco días siguientes a la toma de posesión del cargo. La toma de posesión se producía antes de prestar juramento porque éste no era un requisito inherente a aquella.”²

Aparece aquí el origen de una relación de servicio y dos actos que van a perdurar en toda la historia de los funcionarios: la toma de posesión y el juramento de

² José Torreblanca Vergara. Situaciones de los Funcionarios. p. 324

las leyes.

Durante la época imperial la burocracia creció enormemente, el incremento del absolutismo hace necesario la extensión y consolidación la burocracia. A partir de Augusto se produce una modificación fundamental que ayuda a comprender la aparición de la burocracia en sentido moderno: la duplicación de nombramientos, ya que junto y al lado de los órganos republicanos surgen los funcionarios nombrado y regidos solamente por el emperador.

Los primeros van a tener competencia puramente formales, mientras que los segundos se apoderan poco a poco de todos los resortes Constitucionales del país. Ya no es la elección el sistema de designación del nuevo funcionario, sino el nombramiento directo y libre del mismo por el emperador.

Control jurídico de la Actuación de los Funcionarios

Podemos derivar que uno de los pilares fundamentales del engrandecimiento de Roma fue el respeto de los derechos individuales, especialmente durante la República, y la severidad con que se reprimieron las expoliaciones y los abusos de los funcionarios públicos, no sólo en el seno de la ciudad capital, sino también los cometidos en las lejanas provincias conquistadas en torno del mar mediterráneo y sometidas a la égida romana.

Hacia el año 605 de Roma (149 a.C.) entraba en la vida jurídica una innovación, insignificante el principio, pero grávida de consecuencias. Las continuas protestas de los habitantes de los territorios conquistados por Roma y a raíz de los abusos de que eran objeto por parte de los funcionarios que debían desempeñar sus funciones ad honorem, que era la condición propia de todo cargo que no correspondiera trabajo puramente manual, originaron una copiosa legislación represiva de todo acto de corrupción que se extendió también en amparo de los ciudadanos de la metrópoli.

Los recursos con los que contaban unos y otros para exigir la responsabilidad a los funcionarios, eran distintos, pues si los ciudadanos de Roma tenían remedios contemplados en derecho privado para recuperar directamente lo expoliado, los habitantes de los territorios anexados sólo podían elevar sus quejas al Senado, el que generalmente nombraba comisiones que juzgaba extra ordinem.

La lex sengronia, del año de 631 de Roma (123 años a.C.) confirió a una comisión del Senado facultades para sentenciar sobre la devolución de lo expoliado e imponer penas.

Es en los años 672 al 674 de Roma (82 a 80 a.C.), se introduce reformas al procedimiento penal romano al aumentar en las *leges corneliae* el número de las

quaestiones existentes, confiriendo su jurisdicción de nuevo a los senadores y extiende el procedimiento de las quaestiones a los delitos comunes, las *leges juliae*, de Cesar Auguste, terminan provisionalmente este ciclo de reformas con la creación de un *ordo iuriciorum publicorum unitario*.

Las leyes particulares establecían los tipos delictivos de los *crimina publica* y las penas que debían aplicarse a los funcionarios. La acusación pertenecía a todo el pueblo. La tentativa y la complicidad se castigaba como si se hubiera consumado el delito. El juez que conocía del asunto estaba obligado a pronunciar se cobra la culpabilidad del acusado.

"Perteneía al grupo de los *crimina publica*, los delitos siguientes: faltar los funcionarios públicos a sus deberes, las exacciones ilegales - delito de *repetundae* - venta de empleos, robo en el desempeño de su cargo, malversación de caudales - *crimen peculatus* - alta traición - *crimen laesae majestatis* - que poco a poco reemplaza al antiguo *perduellio*: perturbación, de la paz pública mediante actos de autoridad, - con preponderante carácter político secuestro de personas *plagium*, y falsedades *falsum*, entre otros." ³

Durante los primeros siglos de Roma era imposible la corrupción debido en

³ Luis Jimenez de Azúa. Tratado del derecho penal. p. 47

gran medida al rigor de las costumbres, a la breve duración de los cargos públicos y a la vigilancia ejercida por el Senado y los tribunos sobre los funcionarios, circunstancias éstas que compellían a tales funcionarios a mantenerse dentro de los límites de sus deberes. " Pero a medida que Roma extendió sus conquistas la corrupción se hizo más frecuente, particularmente en los territorios conquistados en virtud de que los pretores y los cónsules que eran enviados a gobernar las lejanas provincias reunían en su persona el poder de todos los magistrados de la metrópoli: mando militar, administración de justicia, gobiernos de las finanzas, etcétera. Tales funcionarios provistos de ese poder y lejos de la vigilancia de sus conciudadanos, encontraban fácil modo de convertir en beneficioso para sus intereses el puesto que desempeñaban, abandonándose a toda clase de excesos".⁴

Esta Corrupción genera inmensas fortunas que aseguraba al funcionario enriquecido su propia impunidad al poder comprar a sus propios jueces y además le proporcionaba el medio para adquirir más poder; se explotaba a las provincias para dominar en los comicios y se corrompan los comicios para expoliar a las provincias: así la república se encontró en un círculo vicioso hasta que cayó y se modificó la forma de gobierno.

De acuerdo con la Constitución romana, los magistrados podían ser proce-

⁴ Enrique Ramos Mejía. El delito de Concusión. p. 92

sados por mala conducta; pero de su responsabilidad en el ejercicio del cargo no conocía el Senado, sino el pueblo en los comicios, los cuales tenían jurisdicción en materia penal. No obstante, dada la facultad que los magistrados tenían de anular recíprocamente sus iniciativas, se llegó, en la práctica, a que estos altos funcionarios no fuesen procesados. Únicamente cuando, al dejar el cargo, volvían a la simple condición de ciudadanos podían ser llevados ante los tribunales por diferentes acusaciones.

La dificultad que ofrecía lo populoso de los comicios en su labor juzgadora, condujo a que el pueblo perdiera, en parte su atribución de juez, al ser creada en forma permanente las quaestiones en los últimos años de la República.

Los comicios delegaban a jueces sus poderes en una quaestion, extraordinaria, bajo la dirección de un magistrado con imperium. La primera de estas quaestione fue nombrada en el año 413 a.C. para juzgar a los asesinos de Marco Postumio: la última, el 43 a.C. para juzgar a los que mataron a César. Pero en el intervalo habían sido tan frecuentes ciertos crímenes que fue necesario establecer tribunales permanentes llamados quaestiones perpetuas. La primera fue la quaestion de repetundis, instituída el año 149 a.C.

"Estas comisiones especiales o permanentes también se ocupaban del juzgamiento por delitos contra la seguridad del Estado y en estos casos, así cuando se

ocupaban de los juicios por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones Públicas, tanto civiles como militares, no existía recurso alguno contra su fallo.”⁵

1.3. España

Dentro de los antecedentes históricos, que se presentan en este país, son los siguientes:

1.3.1. Juicio de Residencia en España

Este tema es muy extenso, por lo que únicamente resaltaremos sus características más importantes.

Tanto el juicio de Residencia como después el Juicio de responsabilidad, forman parte esencial y el grueso de nuestra legislación histórica, en nuestra materia de la responsabilidad de los servidores públicos son los antecedentes históricos fundamentales, en otro giro, "el sistema hoy en vigor, se entronca y encuentra sus raíces en el Juicio de responsabilidades y éste su vez en el sistema de residencia colonial, hay una secuencia histórica ininterrumpida." ⁶

⁵ Humberto Barrera Domínguez. Juzgamiento de los altos Funcionarios del Edo. p. 137

⁶ José Barragan. Las responsabilidades de los servidores públicos. p. 30

Son dos sistemas con sus variantes y peculiaridades, que han podido llegar hasta nuestros días, o han podido formar o acrecentar los acervos doctrinales y legal de un solo sistema, mostrando cambios acordes con el devenir del tiempo; ciertos avances y ciertos retrocesos como es obvio en la historia.

"En las fuentes históricas del derecho romano ya se encuentran preceptos reguladores de la obligación que pesaba sobre los funcionarios del Estado de responder de su gestión. El derecho romano es un derecho de cosas e intereses materiales no podía dejar abandonados los intereses del propio Estado, afocando su confianza en la honesta gestión de sus empleos, sino que la residencia precisamente para obligarlos a rendir cuentas, nace en efecto, con la primordial misión de proteger al Estado de la desaprensiva gestión de sus funcionarios; y, sólo subsidiariamente, se protege a los particulares." ⁷

Para hablar del procedimiento y en especial del de residencia en España, se hace necesario por adentrarse en el estudio de los cuerpos legales más trascendentales de este país.

De los diferentes ordenamientos característicos en la evolución del Juicio de

⁷ José María Ots y Capdequi. Historia del derecho español en América y del derecho indiano, II. p. 158

residencia en España, tienen especial importancia, primero, el Código de las partidas del año 1265 que representan un retorno al proceso clásico romano, y donde en su partida III, se encuentra el antecedente de mayor importancia de las legislaciones procesales de los pueblos de habla española, en la que da nacimiento e introducción definitiva del juicio de residencia en el derecho castellano, es la principal fuente de inspiración de la gran mayoría de los códigos de procedimientos, de los países hispano-americanos; y, segundo, la novísima recopilación de las leyes de España de 1805, que determina cual era la regulación del juicio de residencia antes de la constitución de Cádiz de 1812.

Es importante reseñar que mediante el curso de residencia los reyes de España pretendían conocer, a través de la denuncia de los gobernadores, aquellos abusos actos ilícitos o errores que sus funcionarios hubiesen cometido en el desempeño del cargo. Se trata, en efecto, de una institución que en su época pretendió evitar, sin conseguirlo, los males de una administración que actuaba a gran distancia de los órganos primarios. Eran los habitantes de la Nueva España quienes podían movilizar el engranaje judicial.

1.3.2 La Residencia en las Partidas

Su creador fue don Alfonso X, "Las Partidas constituyeron una obra colosal, en una

de transición y turbulencia - siglo XI al XII -, desorden que en la legislación europea estaba representada por leyes injustas, confusas, ilusorias, parciales, inconexas, ridículas, contradictorias sin proporción con los objetos ni con los delitos, en cuya compilación encontraban los caprichos de los magistrados, las decisiones forales, las costumbres y usos inveterados, las glosas arbitrarias dictadas a veces por las pasiones, etc.”⁸

Las Siete Partidas constituyen una enciclopedia jurídica positiva, de 2802 leyes en total, distribuidas en 182 Títulos.

Dentro de los puntos más sobresalientes, al menos su jentes para la debida caracterización del juicio, de residencia en este cuerpo legal, están las siguientes:

“Habla fundamentalmente de los jueces, y del personal auxiliar. No es extraño, en esta época existe concurrencia de poderes, casi siempre, el oficio o cargo de los jueces es temporal; se decreta la obligación de tomar fiadores e recaudo, antes del desempeño del encargo, en función precisamente de someterse a la residencia.”⁹

Quedan obligados, a permanecer cincuenta días inmediatamente después de terminado el oficio en el mismo lugar en donde éste se fungía, para ser sindicados.

⁸ Marina Martínez. "Prólogo" en Colección de Códigos y Leyes de España. p. 21

⁹ Título IV; Ley VI de la Partida III

La obligación de los funcionarios es personalísima, no se admite personero; cada día se deberá dar pregón públicamente, a efecto de que los interesados o agraviados queden enterados debidamente.

La responsabilidad es universal e ilimitada, es decir, se sigue el juicio de residencia a todo funcionario público que cometa hasta el más mínimo acto arbitrario en contra del Estado y los particulares.

"La acción que se reconoce, es a favor de todos los posibles interesados o agraviados, de acuerdo con las normas establecidas en las partidas; actuará como juez residente, el mismo que vaya a sustituirlo, siendo perceptivo el oír con a aquellos que se querellaren a algunos hombres buenos; la competencia de estos jueces residentes, sólo parece tener una sola limitación la de los casos reservados al Rey, por su gravedad." ¹⁰

"Para hacer efectiva dicha responsabilidad se obliga a presentar declaración a los propios familiares o no, que vivieron con ellos en aquellos oficios." ¹¹

Aquí, la residencia se instituye en favor de los particulares principalmente y sólo por vía indirecta del Estado, es decir, le da oportunidad al pueblo de hacer oír su

¹⁰ Título XVI; Ley I de la Partida III.

¹¹ José Barragan. Op.cit. p.24

voz cuando el funcionario cesaba en el oficio, para denunciar los abusos o errores que hubiere cometido en el desempeño de sus funciones, fue tenido muy en cuenta y casi en beneficio estaba orientada la institución que nos ocupa.

Además, la especialidad casacionista con que nace la residencia, es notable, por que al referirse la responsabilidad a toda yerro, e tuerto que hayan hecho, y para que hagan enmienda de ello, según mandaban las levas del mismo libro, el juez residente debía hacerse cargo de los mismos, para enmendarlos.

Por Yerro, se entendía cualquier falta o delito cometido contra los preceptos legales, por ignorancia o malicia; o por simple equivocación o descuido; por tanto, se incluye el error improcedente, se comprende el agravio, sin hacer razón o injuria que se hace a uno. Estas partidas tuvieron una gran influencia en América, más que en la propia España, pues los letrados y oidores de las audiencias coloniales no tuvieron que luchar para su aplicación como derecho supletorio con las residencias ya antes mencionadas, que hubo necesidad de vencer en la península.

1.3.3 La Residencia en la Novísima Recopilación

La novísima recopilación alcanzó la sanción oficial en 1805 y rigió no sólo en España sino también en América, antes y después de la Independencia.

"Su promulgación sin embargo, no hizo disminuir la autoridad doctrinal de las partidas, que durante la edad moderna había venido siendo la fuente de derecho más consultada tanto por los juristas de la metrópoli- España - como los letrados y oidores de las audiencias de las indias." ¹²

El ejercicio de la práctica de la residencia fue, por un lado causa en tierra de Castilla de no pocos abusos que incluso " a mediados del siglo XV, el juicio de residencia fue frecuentemente incumplido." ¹³

Era de procedimiento severo, aunque " en los últimos días perdió su carácter original, por otro lado y, por las protestas de los procuradores en las cortes de los consejos." ¹⁴

La Residencia se institucionaliza y se refuerza.

Siguiendo la evolución histórica del juicio de Residencia resulta obligatorio resaltar los preceptos jurídicos más significativos de la novísima:

¹² Idem

¹³ José María Ots y Capdequi. Op Cit. Pp. 556-557

¹⁴ Idem.

PRIMERO. Se Consolidan los jueces de residencia, y se les refuerza con la figura del escribano y se les dota de mayores facultades inquisitivas; el juez ordena, de oficio, al escribano para que de publicidad a la residencia por villas y pueblos; y, cuando respecto de alguna imputación, no se obtengan pruebas suficientes "el de su oficio trabaje de saber la verdad de aquello preguntando a todas las personas que de ello puedan saber y hagan toda diligencia que fuere posible para que se sepa la verdad,"¹⁵ en fin se insiste en la prohibición de que los jueces residentes sucedan antes de pasado un año a los residenciados, aunque sea pedido por la ciudad o villa donde fuere la pesquisa. Idénticas facultades se les reconocen al propio escribano.

"El Juez de residencia era un juez delegado que debía ceñir sus atribuciones a las facultades que le hubiesen sido conferidas, sin poder traspasarlas, y con obligación de cumplir todo lo dispuesto con relación a esta clase de juicio."¹⁶

SEGUNDO. Su oficio (de juez residente) no podrá durar más de tres meses. Pues por lo visto, estos juicios se debían prolonga bastante más, entorpecido la administración ordinaria de justicia, por lo cual las ciudades dicen al Rey que prohíba se dilaten por más de tres meses. Aparte de que ya, en las cortes de Toledo de 1480, se había rebajado el tiempo de la residencia efectiva a treinta días.

¹⁵ Novísima Recopilación, Libro VII, Título XIII, Ley V.

¹⁶ Idem.

TERCERO. El principio de la publicidad de la residencia ha quedado sensiblemente modificado al introducirse la figura del escribano, a quien corresponda, en efecto, mandado por el juez y de oficio; dar pregón por todas las villas y lugares; se les faculta para poder iniciar el mismo los expedientes por quejas, a favor de quienes no pudieran o no quisieran acudir ante el propio juez residente; las perquisas y demás providencias de oficio sobre la sumaria son de carácter secreto.

Respecto de este último punto, podemos señalar que hoy en día, no existen los juicios de residencia; nuestra legislación difiere notablemente en este punto de la legislación española de entonces, pues está prohibido expresamente hacer pesquisas generales y juzgar por tribunales especiales, debiendo ventilarse todas las cuestiones ante los tribunales previamente establecidos por la ley.

CUARTO. La Responsabilidad continúa siendo universal e ilimitada.

QUINTO. Están sujetos a la residencia el asistente o gobernador o corregidor, o sus oficiales; incluyendo a regidores, fieles sexmeros o procuradores, escribanos y otros oficiales del consejo.

Por el juicio de residencia no se proveía a otro oficio a ningún funcionario o empleado, mientras su residencia a la causa no fuese vista en el consejo, consultada y ejecutada, además el juicio no es motivo de descoro sino por el contrario Los jueces y

corregidores desde que dejaban su oficio estaban obligados a permanecer en su ciudad, villa o lugar, por tiempo determinado, para hacer residencia y cumplir la justicia a los querellosos, y pagar los gastos que hubiere ocasionado; y a este respecto se les exigía juramento y fianza que garantizasen esas exigencias, a tal grado, que si se ausentaban antes del plazo prefijado, o si no daban la garantía eran enviados presos, a su costa, el lugar en donde hacían el oficio. Por ejemplo. Al gobernador don Sancho Fernández de Angulo y Sandoval se le obligó a permanecer en el país hasta que diese fianza de pagar las resultas del juicio.

Cabe mencionar, que cuando un funcionario o empleado público está comprendido en alguna causa de responsabilidad, que le impida actuar con imparcialidad, queda excluido de oficio y se encuentra en la obligación de abstenerse de realizar actos oficiales, a esto es a lo que se la llamaban inhabilis.

SEXTO. Finalmente nos podemos preguntar sobre cuales eran las materias, objeto de la residencia, más en particular a efecto de matizar mejor el principio anteriormente aludido de la responsabilidad universal.

El juez, cuando recibiera la pesquisa secreta, si algún testigo dijere alguna cosa general, así como que eran parciales, o que no ejecutaban la justicia, o que cohechaban o, que eran negligentes en administrar, o no castigaban los pecados públicos, u

otras semejantes cosas, que pregunte a los testigos, y haga que declaren particularmente, y en qué casos y causas eran parciales, y en qué dejaron de ejecutar justicia, y qué cohechos hicieron, y qué personas, y en qué casos fueron negligentes, etc.

Como se puede observar por la enumeración, realmente la responsabilidad era mitada y grave, toda vez que se les pide cuenta hasta de su negligencia en la administración de justicia.

El juicio de residencia era general: la indagación se extendía a todas las ramas a cargo del funcionario, y por ende se efectuaba por razón del ejercicio de la jurisdicción ordinaria del oficio, cargo, empleo o comisión, como por la administración de justicia, o a ello anexo y perteneciente, a cada uno por el ministerio que le toca.

Todavía más, cabía residenciarlos:

Por los agravios y sin razones y cohechos que se han hecho, y hicieron los que llevan a cargo de los empréstitos, y de sacar la gente para la guerra de los moros y otras partes, y de traer las bestias y otras cosas y de comprar mantenimiento en los lugares de que llevan el cargo y en sus comarcas.

Se habla de agravios y sin razones: se comprende en la enumeración de llevarse ropa o posada sin pagar:

¡Qué afán del legislador por apurar en detalles la responsabilidad, por no dejar nada fuera del alcance de la residencia, así se refiera a derechos o intereses patrimoniales, como a cualquier otra clase de agravios, sin excluir.

De todo lo anterior podemos decir, que el juicio de residencia es una institución compleja, bastante bien estructurado, y con una misión específica; la de exigir responsabilidad universal a todos los funcionarios del Estado, salvo las altas magistraturas, como los casos reservados al Rey.

1.4. México

1.4.1 Época Prehispánica

Dentro de esta época no existió legislación uniforme aplicable para todos sus habitantes de su territorio, si no que cada uno contaba con leyes diferentes.

Los grupos sociales más representativos con un sistema sociopolítico y jurídico más completo de la región del centro fueron los aztecas, por lo que nos enfocaremos a su estudio.

“Los Aztecas, al decir de los historiadores, fueron una tribu que en su largo peregrinar del norte al centro del país en busca de la tierra prometida, estuvo dirigida por sacerdotes uno de ellos actuaba como principal y los demás como consejeros.”¹⁷

Como cualquier otra sociedad, su régimen de gobierno nació impulsado por la necesidad colectiva de una orden jurídico y social de lo cual eran muy respetuosos.

“Cuando el pueblo azteca dejó, su carácter nomada y se volvió sedentario, se empezó a fincar las bases de su organización que tanto impresionó a los españoles.”¹⁸

La sociedad azteca estaba dividida en clases: la nobleza, los plebeyos y esclavos. La primera estaba compuesta por sacerdotes, los comerciantes y los guerreros.

La segunda por los asalariados y pequeños propietarios, los esclavos eran el último escalón de la estructura social.

En la Política era tal su organización que hizo decir Francisco Javier Clavijero en su historia antigua de México, lo siguiente:

¹⁷ Régulo Hernández Rodríguez. Organización Política, Social, Económica y jurídica de los Aztecas. p. 48

¹⁸ Alfredo López Austin. La Constitución real de México- Tenochtitlán. p. 98.

“En el gobierno, así público como doméstico de los mexicanos, se descubren tales rayos de discernimiento político, de celo por la justicia y amor por el bien Público, que sería del todo inverosímiles si no estuviesen del todo, confirmadas tanto por sus muchas pinturas, como por la deposición de muchos autores diligentes e imparciales, que fueron testigos oculares de un gran parte de lo que escribieron.”¹⁹

La estructura política de la nación azteca la identificamos como una monarquía teocrática - militar, en la cual privaron severas normas sancionadoras, que se aplicaban tanto a gobernantes como a gobernados.

Su magnética organización precolombina de este pueblo náhuatl que habitó el altiplano de México, el diario ejercicio de normas consuetudinarias determinaban responsabilidades y señalaban severas penas, cuando se incumplían en alguna obligación y lesionaban a la comunidad al ejercitar, en forma indebida, la función pública que le había encomendada.

La designación de los reyes debía de ser designado de entre los miembros de la casa real por elección indirecta de cuatro grandes electores de cada uno de los reinos que formaban la Triple Alianza. Al tomar posesión de su cargo debía jurar el cumplimiento de las leyes.

¹⁹ Régulo Hernández Rodríguez, *Op. Cit.* p. 53.

Después del juramento, un sacerdote pronunciaba un discurso en el cual felicita iba el nuevo elegido y le hacía ver los deberes que tenía para con sus súbditos, le recomendaba con justicia, asistir a los pobres y defender a la patria. El nuevo rey contestaba diciendo que procuraría siempre el bien jurídico.

Al principio los reyes gobernaron con cierto paternalismo, pero poco a poco fue creciendo su poder hasta llegar a constituir una monarquía absoluta.

La nobleza pretendo limitarle sus poderes, sin alguno, en lo jurídico, el derecho indígena no era un derecho al modo occidental, ni con la organización y tecnicismo del derecho romano. Fue un derecho inspirado en el orden cósmico y especialmente consuetudinario. Las normas legales eran conocidas por los juzgadores y transmitidas, en forma oral y mediante pinturas, de generación en generación.

Tenían un derecho represivo de un rigor asombroso; las principales penas eran la muerte y la esclavitud.

Armienta Calderón, refiere: Los antiguos mexicanos fueron celosos vigilantes de la Actuación de Jueces y Recaudadores.

“Los cargos públicos eran obligatorios y vitalicios; sólo por razones espe-

ciales se revelaban al que los desempeño”.²⁰

A los funcionarios del estado que incurrían en conducta punible, además de las penas comunes, se les podía destituir o inhabilitar de su cargo. Los actos considerados delictuosos y las penas que les correspondía eran las siguientes:

- a) Traición; el culpable era castigado con la pena muerte por descuartizamiento y su casa era saqueada y derribada. Todos los de su casa quedaban como esclavos.
- b) Cohecho; se castigaba con pena de muerte a los jueces que dejaban corromper con dádivas.
- c) Peculado; se castigaba con pena de muerte y confiscación total de los bienes del delincuente. De esta forma el rey defendía su patrimonio y el del Estado.
- d) Fraude; “se castigaba al arbitrio del juez, según, lo dispuso Netzahualcoyotl.”²¹

²⁰ Lucio Mendieta Nuñez. El derecho precolonial. p. 77

²¹ Fernando Alva Ixtlixochitl. Obras históricas. p. 97

- e) Embriaguez; al principal que tenía alguno un cargo y se emborrachaba se le quitaba de la comisión que tenía. Si no tenía algún encargo se le inhabilitaba para ocupar cualquiera.

Mala aplicación de las leyes; Pena de muerte en casos graves y destitución del cargo en los casos leves.

A mayor responsabilidad, correspondía un mayor rigor de la ley.

El Profesor Alemán J. Kohler su magnífica obra *El Derecho de los Aztecas*, produce que: Los Jueces que aceptaban regalos había la pena de muerte en casos graves y la destitución y trasquilamiento en delitos menores; el mismo castigo se imponía a la Concusión (Exceso de cobro de Contribuciones).

Fray Bernardino de Sahagún, al referirse a la vigilancia que se ejercita sobre los Calpixques o Recaudadores, en su historia general de la Nueva España, nos obsequia el siguiente relato: ... Y sí el señor sabía y tenía averiguado de alguno de los mayordomos, que había tomado y aplicado para sí alguna parte del tributo que era a su cargo, luego mandaba el señor aprenderle y hecharle en una jaula hecha de viguetas gruesas; y también mandaba y proveía el señor que todas las amancebadas con tal mayordomo, e hijos o hijas o adeudos, les hechasen fuera de su casa, y les desposeyesen de la casa con toda la hacienda que antes tenía el mayordomo delincuente; y así la

casa con toda la hacienda se aplicaba al señor y luego mandaba cerrarla y condenable a muerte.

Aquella recia negociación, que tenía su más sólido apoyo en el sistema tributario exigía de los representantes del Estado el más fiel cumplimiento de los deberes impuestos por el ejercicio de la función pública.

1.4.2 Epoca Colonial

En esta etapa histórica se distinguen tres clases de Leyes:

1. **Leyes Netamente españolas, expedidas en España y por extensión estuvieron vigentes en la Nueva España.**
2. **Leyes dictadas para todas las Colonias españolas de América y aplicadas, por lo tanto en México como Colonia que era.**
3. **Leyes expedidas directa y exclusivamente para que rigieran en la Nueva España.**

“La institución que analizaremos enseguida pertenece al segundo tipo de leyes, ya que apareció en España en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica

ca, a consecuencia del nombramiento de Nicolás de Ovando como gobernador de Indias a quien se le dieron instrucciones para someter a juicio a su antecesor, quien era Francisco de Bobadilla.”²²

Juicio de Residencia

Juicio que ya fue analizado anteriormente en el punto número 1.3

Constitución de Cádiz

Fue promulgada por las Cortes Generales y Extraordinarias de España el día 18 de marzo de 1812. Al día siguiente se mando publicar, jurar y cumplir en todos los reinos.

En el reino de la Nueva España, en especial, tuvo una vigencia efimera debido al movimiento de liberación que existía en ese momento. Sin embargo, su importancia radica en el hecho de que algunos de sus principios fueron reformados por la primera constitución del México - Independiente: la de 1824.

En la Constitución de Cádiz las reglas de responsabilidad de los funcionarios públicos se encontraban dispersas a lo largo de sus 384 artículos.

²² Raúl F. Cárdenas. Responsabilidades de los Funcionarios públicos. p. 47

Los funcionarios públicos eran designados y separados libremente por el rey.

Asimismo, el rey, a propuesta del consejo de Estado, nombraba a todos los magistrados de los Tribunales civiles y criminales.

Los diputados a la corte eran electos por los habitantes de las españas, a razón de un diputado por cada 70,000 ciudadanos. Estos diputados tenían fuero inmunidad respecto a las opiniones que vertieran en el ejercicio de su encargo, ya que ninguna autoridad tenía derecho a reconvenirlos por las mismas. Es más, mientras las cortes duraran en sesiones y un mes después de terminadas, no se podía demandarlos civilmente.

Tanto los secretarios de despacho, los magistrados de los tribunales como los diputados de las cortes, eran juzgados por un tribunal formado por los más altos representantes del poder judicial, siempre y cuando existieron una declaración previa de las cortes de que ha lugar a la formación de causa. Esta declaración debía contar con el apoyo de la mitad más uno del total de los diputados.

Este Tribunal además de separar al funcionario de su empleo, podía imponer las penas que conforme a las leyes ordinarias correspondiera al delito de que se acusaba. Este último aspecto no fue tomado en cuenta por nuestros posteriores legis-

Las resoluciones del tribunal eran inacatables.

La propia constitución señalaba que la persona del rey era sagrada e inviolable y por lo tanto, no podía ser sujeto a responsabilidad, haciéndola recaer, por los actos de gobierno, en los ministros que ejecutaban dichos actos, sin que pudieran alegar en su defensa que ejecutaron el acto delictuoso por mandato del rey.

Para reafirmar la responsabilidad ministerial, la Constitución señalaba que todas las órdenes del rey debían ir firmadas por el secretario del ramo a que el asunto correspondiera y que ningún tribunal, o persona pública daría cumplimiento a la orden que careciera de este requisito.

Posterior a la Constitución caditana, y en plena lucha de independencia, los insurgentes mexicanos en su afán de darse leyes propias expidieron dos de los documentos más importantes del Constitucionalismo patrio. El primero, los sentimientos de la nación, fue don José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo, Guerrero. El segundo, decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, fue firmado el 22 de octubre de 1814, en Apatzingán, Michoacán, por don Ignacio López Rayón.

El primero de estos documentos en su título lleva implícita la idea de que

los gobernantes deben estar al servicio de la nación, de la sociedad, de los gobernados.

Ambos documentos contenían reflejadas las ideas liberales europeas, de las cuales una de las más importantes eran la igualdad política y jurídica de los hombres ante la ley, pues se decía que el consenso de los hombres formal y abstractamente iguales es la fuente de validez de una sociedad y un gobierno que son instituidos no para proteger privilegios de un hombre, de una familia o de un estamento, sino para la protección y seguridad de los hombres. Y sólo en la medida en que el estado cumpla con estos postulados, sé legitimaría su razón de ser.

Además, el artículo 27 del decreto dice: La seguridad los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que fije la ley el límite de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Estos documentos contenían las ideas de acabar con el absolutismo monárquico, que tantas arbitrariedades auspiciaban por ser protector de un régimen de privilegio estamental, y evitar los excesos de los funcionarios públicos, que más que funcionarios debían ser servidores públicos, obligados a constreñirse a respetar los derechos individuales y sujetar a los límites marcados por la ley.

1.4.3 Epoca Independiente

La Constitución de 1824

Por lo que se refiere al juicio político, tiene una influencia marcada de la Constitución caditana de 1812 y, en menor grado de Estados Unidos de América.

La Constitución de 1824 establecía un Congreso compuesto por dos cámaras, pudiendo cualquiera de ellas conocer las acusaciones hechas contra algún funcionario público. (Art. 38).

Los Funcionarios que establecía quienes eran sujetos a responsabilidad eran:

- a) El presidente de la federación; por los delitos de traición contra la independencia nacional, contra la forma de gobierno establecida, cohecho, soborno por actos dirigidos abiertamente a impedir que se lleven a cabo elecciones para Presidente, senadores y diputados, por impedir que éstos asumen sus cargos o por impedir a las cámaras el libre ejercicio de las facultades que conforme a derecho les corresponden. La responsabilidad del presidente se amplía todo el año siguiente a la terminación de su periodo Constitucional en tanto que podía acusárcele

por los delitos señalados anteriormente y por cualquier otro, siempre y cuando la acusación se refiera a delitos cometidos durante su gestión. Transcurrido ese año prescribirá toda acción para acusarlo a tales delitos. (Art. 108).

- b) El vicepresidente; por cualquier; delito cometido durante su encargo.
- c) Los miembros de la Corte Suprema de Justicia y los secretarios de despacho; por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de su empleo.
- d) Los gobernadores de los estados; por infracciones a la constitución y a las leyes federales, por desobediencia a las órdenes del presidente de la federación siempre y cuando no fueren contrarias a la constitución y a las leyes de la unión, y por publicar leyes y decretos manifiestamente contrarios a la constitución federal.

Contando las causales por las que se podría exigir responsabilidad a los Gobernadores con las que señala nuestra actual constitución nos damos cuenta que la de 1824 contenía en mayor número.

“Por otra parte coloca a éstos en una situación de examinar cuidadosamente

“Por otra parte coloca a éstos en una situación de examinar cuidadosamente el ordenamiento a publicar si no querían ser acusados ante el Congreso Federal, deberían tener amplios conocimientos jurídicos para darse cuenta de las posibilidades de las irregularidades de las leyes o decretos.”²³

El Procedimiento se desarrollaba: Presentando la acusación ante cualquiera de las Cámaras, la cámara que haya recibido la acusación debía erigirse en gran jurado a fin de determinar si procedía o no la formación de la causa.

Si el gran jurado, por votación de las dos terceras partes de los miembros presentes, decidía que si era procedente la acusación, separaba al funcionario de su cargo y lo ponía a disposición del tribunal competente, quien debía juzgarlo conforme a las leyes ordinarias en vigor.

El Tribunal competente era la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esta Constitución se empieza a perfilar como facultad de la Cámara de representantes el fungir como Tribunal de Acusación, al señalar en su artículo 39 que era competencia exclusiva de esa cámara conocer de las acusaciones hechos contra el vicepresidente, contra el presidente, o contra cualquiera de sus miembros o ministros por actos en que haya intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus

²³ Cámara de diputados. Derecho del Pueblo mexicano. VIII, p. 57

Cuando se intentaron causas criminales contra algún diputado o senador, la acusación se presentaba ante la Cámara colegisladora, distinta a la que pertenecía el acusado.

Dentro de esta Constitución Política de una nación que apenas había adquirido su independencia, llevaba implícita la fórmula de inviolabilidad de los diputados y senadores por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podían ser reconvenidos por ellas.

Tratándose de los actos de gobierno, el presidente de la Federación era irresponsable, traspasando la responsabilidad al secretario del ramo en cuya esfera se realizaba el acto avalado con su firma.

Dentro de esta Constitución podemos concluir que el Tribunal de Residencia desaparece. Todavía no se configuraba en el Derecho Constitucional Mexicano en el Juicio Político en cuanto a que representa un instrumento para destituir e inhabilitar del cargo a quienes por su ineptitud, o por otras causas que se han imputables, hayan perjudicado, con sus actos u omisiones, los intereses públicos fundamentales. La responsabilidad se circunscribe a la esfera penal y la cámara que haya conocido de la acusación, erigida en gran jurado al hacer la declaración de que da lugar a la formación de causa, se desprende al acusado en el ejercicio de su encargo, y lo pone a dis-

posición del Tribunal competente.

Leyes Constitucionales de 1836 y 1843.

Dentro de estas leyes Constitucionales, es palpable la influencia que ejerció la Constitución de los Estados Unidos, desprendiéndose por completo de la influencia de la Constitución Caditana que habla influenciado en la Constitución de 1824.

En la Ley Constitucional de 1836 se hace ya una clara separación entre el juicio político y la declaración de procedencia para instruir el tribunal competente, el proceso penal.

Las bases orgánicas de 1843 otorgan a las cámaras la facultad de conocer de las acusaciones por delitos oficiales o comunes y para erigirse en gran jurado. Se conceden facultades a la Suprema Corte de Justicia para conocer en las Instancias de las causas criminales que se promuevan en contra los funcionarios públicos, a quienes el congreso o las cámaras declararan con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos. También se prevé la creación de un Tribunal, integrado por dos letrados en ambas cámaras, para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y marcial.

Aparece por primera vez el llamado Fuero Licencia, en tanto que los tribu-

nales comunes no pueden enjuiciar a un alto funcionario sin el permiso correspondiente de la Cámara de Diputados, y del Senado tratándose del presidente de la República.

Ya se hace diferencia entre los delitos oficiales y los comunes.

Se le concede a la Cámara de Diputados el carácter de Cámara de Acusación, y se da al Senado el de Tribunal de Sentencia.

El Senado no puede enjuiciar a ningún funcionario sin previa acusación de la Cámara de Diputados y las únicas penas que puede imponer son la suspensión en el empleo e inhabilitación, perpetua o temporal, para ocupar otro.

Si a juicio del Senado el funcionario se ha hecho acreedor a mayores penas, se le impondrá a disposición del tribunal respectivo para que obre las leyes.

Los miembros del supremo poder sólo eran responsables ante Dios y ante la opinión pública, jamás podían ser encausados ni reconvenidos por sus opiniones y en caso de que alguno cometiera algún delito, sólo podía ser acusado ante el Congreso General, reunidas las dos Cámaras declarara si se procede o no por unanimidad de votos, si eran culpables, los juzgaría la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No se podía intentar acción por delitos comunes Contra el presidente, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminado su periodo.

Ni contra los senadores mientras duraran en sus puestos hasta después de dos meses de terminada su gestión.

Se entiende que por delitos oficiales si podían ser acusados.

En todos los casos, la acusación se presentaba ante la Cámara de diputados, excepto en el caso de los miembros del Supremo poder conservador y si el acusado era un diputado.

Acta Constitutiva de las Reformas de 1847, se confiere a la Cámara de Diputados la facultad de erigirse en Gran Jurado para declarar, por simple mayoría de votos, si da lugar o no a la formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes concedían esta función.

Si se trataba de delitos comunes el expediente debería pasar a la Suprema Corte. En los delitos oficiales el senado se erigía en Jurado de Sentencia y la Suprema Corte se limitaba a señalar la pena aplicable.

Constitución de 1857

Esta Constitución fue discutida u promulgada en una época de grandes desavenencias políticas y cruentas entre los partidos conservador y liberal. Es en su título Cuarto, denominado "De la Responsabilidad de los Servidores Públicos", el antecedente más importante e inmediato de lo que hoy es la Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Los Funcionarios que mencionaba que estaban sujetos a esta responsabilidad eran:

Los diputados al Congreso de la Unión, los miembros la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República.

A los primeros se les podía acusar por delitos comunes, falta u omisiones de carácter oficial.

Los delitos comunes se entienden en contraposición de los delitos oficiales y no en contraposición de los delitos del orden común, y del orden federal, luego entonces, los delitos comunes podían ser del llamado fuero común o del fuero federal.

Los únicos funcionarios públicos estatales que podían ser acusados ante el Congreso de la Unión eran los gobernadores, por infracciones de la constitución y leyes federales.

Cabe señalar que ni los miembros del Tribunal Superior ni los Diputados locales eran sujetos de juicio político.

El presidente de la República es también responsable por delitos comunes u oficiales, pero durante su encargo sólo podían ser acusados por traición a la patria violación expresa de la constitución, ataques a la libertad electoral y por delitos graves del orden común.

En caso de que fuera algún delito no mencionado anteriormente, debía esperarse a que terminara su periodo de gobierno y hacerlo únicamente dentro del año siguiente.

Si el delito fuera Común, el Congreso, que en estas ocasiones unicamerales, se erigía en gran jurado y declaraba por mayoría absoluta de votos, si se procedía o no contra el acusado.

Si al funcionario acusado se le separaba de su encargo y se le sometía a la acción de los Tribunales comunes. En caso contrario, no había lugar a ningún otro

procedimiento ulterior.

Si el delito era oficial, conocía el Congreso de la acusación y declaraba lo concerniente al caso. Si tal declaración fuera condenatoria, después de separar al funcionario de su empleo, se le ponía a disposición de la Suprema Corte de Justicia como Tribunal de sentencia. Este tribunal de Sentencia actua en pleno, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador si lo hubiere, procedía a aplicar por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designare.

Posteriormente, en 1874, al establecerse el sistema bicameral en nuestra constitución, correspondía al Senado a actuar como tribunal de sentencia.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podía exigirse durante el periodo en el que el funcionario ejerciera su empleo y un año después. No existía indulto por esta clase de delitos.

En demandas del orden civil, no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

Leyes de Responsabilidad Oficial de 1870 y 1896

Una vez que se reorganizó la República, y vigente nuevamente la Constitución del 57, con fecha 3 de noviembre de 1870 se publicó en el Diario Oficial, por el Presidente

Juárez, el Decreto del Congreso General sobre delitos Oficiales de los Altos Funcionarios. Siendo la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema.

Esta ley enumera los delitos oficiales, define las faltas de la misma naturaleza precisa la existencia de omisiones en el desempeño de funciones oficiales y señala las sanciones aplicables. Por lo que se refiere a los delitos oficiales ordena que éstos se castiguen con la destitución del encargo y con la inhabilidad para obtener el mismo u otro empleo de la federación por un tiempo que no pase de cinco ni exceda de diez años.

Esta ley, respondía a la necesidad política de limitar la libertad que tenía la Cámara de Diputados para interpretar los delitos políticos.

Los Sujetos de responsabilidad Oficial son: Los Funcionarios que menciona el art. 103 de la Constitución del 57, y que son: Diputados de Congreso de la Unión, Miembros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, Gobernadores estatales y el Presidente de la República.

Los delitos por los que eran acusados son: Ataque a las instituciones democráticas a la forma de gobierno a la libertad de sufragio, a la Usurpación de Funciones, Violación de garantías Individuales, por negligencia en el desempeño de sus funciones y por cualquier infracción grave a la constitución y leyes federales.

Las sanciones aplicables podían ser destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo en la federación, por un tiempo determinado no menor de cinco ni mayor de 10 años.

Ya no existe inhabilitación perpetúa.

Sí un funcionario cometía al mismo tiempo un delito oficial y uno común, se le juzgaba primero por el oficial y luego por el delito común.

“La Ley Reglamentaria de 1896 fue expedida por el presidente Porfirio Díaz, sirviendo de molde a las leyes de 1939 y 1979.”²⁴

Esta ley se ajusta a las disposiciones de nuestros primeros códigos y leyes, que han servido de fundamento a nuestra organización social.

Respecto a la Responsabilidad Penal de los altos funcionarios existe lo siguiente:

Son responsables de los delitos Comunes que cometieran durante el desempeño de su encargo, pero no podían ser procesados en tanto no autorizará la Cámara

²⁴ Raúl F. Cardenas. Op. Cit. p.47

de Diputados, para lo cual debía seguirse el procedimiento señalado en el capítulo III de la Ley de 1896 (procedimiento en los casos del delito del Orden Común)

Los altos Funcionarios gozaban de fuero Constitucional que se ha denominado Fuero Licencia para enjuiciar, consagrado en el artículo 104 Constitucional.

Eran delitos Comunes los que se encontraban en el Código Penal de 1872 entre otros los Tipificados en los Títulos X y XI, el tipificado en los Códigos federales y en los Códigos Penales de las entidades federativas que formaban nuestra República Federal Democrática.

Eran también responsables de los delitos oficiales cometidos con motivo del desempeño de sus funciones, delitos oficiales que se mencionan en la ley de 1870 y Código penal de 72; pero protegidos por el fuero Constitucional por tratarse del juicio político sólo se podría proceder en su contra, siguiendo el procedimiento descrito señalado por la ley en sus capítulos IV y V de la ley de 1896 (procedimiento del Jurado de Acusación) y (Procedimiento del Jurado de Sentencia). Este procedimiento tiene como finalidad privar de su encargo al alto funcionario e inhabilitarlo para desempeñar otro, en los términos del art. 105 Constitucional; es el fuero, juicio político a que se refiere el artículo 105 en cuestión, que después de la Reforma de 1874 atribuyó a la cámara de Diputados la función de jurado de acusación por responsabilidad oficial en

ción a un papel secundario, de simple presidente de debates, en jurado común.

1.4.4. Epoca Contemporánea

Dentro de esta etapa encontramos Nuestra Carta Constitucional de 1917 en la cual se conserva en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, los mismos principios que encontramos en la carta Constitucional de 1857.

Estableció en su Título IV, vigente a partir del 10. de 1917, quedando establecida la regulación prevaleciente hasta 1982 y relativa a los funcionarios públicos. Estableció una distinción, entre delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación, y los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación, el Departamento del Distrito Federal y Territorios Federales, y de hecho estableció la ley que reglamentó las disposiciones Constitucionales.

De entre los Funcionarios de la Federación, se agregó al Procurador General de la República, así como los Diputados a las Legislaturas locales, responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales y por lo que toca al Presidente de la República, se limitó su responsabilidad a la comisión de delitos por traición a la patria y graves del orden común. Estos Funcionarios pueden incurrir en responsabilidades de carácter federal.

de carácter federal.

Se establecieron prevenciones consistentes en la pronunciación de una Sentencia de Responsabilidad por delitos oficiales a la cual no concederá al reo la gracia del Indulto, dicha responsabilidad derivada de delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionar ejerciera su cargo y dentro de un año después así como que en el aspecto de demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

De los siete artículos integrantes de este título cuarto de la constitución uno de ellos el artículo 111 fue objeto de tres reformas por decretos publicados respectivamente en el Diario oficial de la Federación, el 20 de agosto de 1928, el 21 de septiembre de 1944 y el 8 de octubre de 1974, pero como se expresa ciertamente, las modificaciones antes referidas fueron intrascendentes y vanas toda vez que se contrajeron a regular procedimiento de remota aplicación.

Por lo anterior hubieron de transcurrir más de veinte años para que fuera promulgado un ordenamiento reglamentario referente a las responsabilidades de los funcionarios y empleados del Gobierno Federal.

Fue así como el 30 de diciembre de 1939 se promulgó la ley denominada de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la federación del Distrito Fe-

deral y Territorios federales y de los Altos funcionarios de los estados, publicada en el diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1940, refiriéndose en su capítulo único a las disposiciones preliminares en las, que se refiere y define a los individuos sujetos a su régimen, indicando que lo sería los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios federales por los Delitos y faltas oficiales que cometían en el desempeño de sus cargos que tuvieran encomendados.

Se considera como Altos funcionarios de la federación al presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los secretarios de Estado, jefes de Departamentos Autónomos y el Procurador General de la República.

En lo referente a las sanciones señaladas en la misma se hizo diferir conforme a los delitos oficiales, faltas u omisiones, estableciendo para los primeros la destitución de sus cargos o privación del honor correspondiente a su investidura y la inhabilitación parcial o total para obtener determinados empleos, cargos y honores, en tanto que para los segundos la suspensión del cargo era por el término no menor de un mes ni mayor de seis meses y finalmente quedó establecido la regulación de las investigaciones que debían practicarle y el procedimiento a seguir cuando existiera denuncia sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos.

Posteriormente dentro del conjunto de ordenamientos integrantes de la reforma administrativa introducida por el exmandatario López Portillo a partir de 1977, quedó considerada la Ley de responsabilidades de los funcionarios públicos y empleados de la federación del Distrito federal y de los altos funcionarios de los estados, promulgada con fecha 31 de diciembre de 1977 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de enero de 1980, derogando por medio de su artículo 2o. transitorio, a la ley de 1940 antes referida.

En realidad por las necesidades imperantes en nuestra sociedad no bastó el conjunto de disposiciones legales y Administrativas antes referidas, por lo que fue necesario la celebración de varios e importantes actos legislativos que tienen la finalidad de adecuar el régimen normativo a las exigencias y requerimientos surgidos en el inicio de la administración del entonces presidente De la Madrid y que consistieron en distintas reformas y adiciones al título Cuarto de la Constitución Política, a los Códigos Civil y Penal en materia federal, así como en la expedición de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1982.

Sobre el particular la acción legislativa se abocó a denominarla de responsabilidad de los Servidores Públicos en virtud de comenzar a definir a éstos, determinándose que para efecto de las responsabilidades que establece los serán todos los que

se desempeñan un empleo, cargo o comisión en los 3 Poderes de la Unión, cualquiera que sea su rango, jerarquía, origen o lugar de la descripción, dando por terminado así por el injustificado distingo entre empleados y funcionarios para sujetar a unos y otros a un principio general de responsabilidad constitucional.

Dentro del Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, en cumplimiento con el artículo 89, en su fracción expide el decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario oficial de la federación del 21 de Julio de 1992. En las cuales se reforman los artículos 4, 9, 10, 12, 17, segundo párrafo y fracción II; 47, primer párrafo y fracciones VIII, XVIII y XX; 51, segundo párrafo; 53, segundo párrafo; 56 fracciones V y VI; 60, 64, fracción II; 70, 71, primer párrafo y fracciones II y III; 73, primer párrafo; 77, primer párrafo; 78, fracción I; 79 y 80, primer y último párrafos y fracción VIII, adicionándose los artículos 3o, con la fracción I Bis; 47, con una fracción XXIII, y se recorre la actual fracción XXIII para pasar a ser XXIV; 51, con un tercer párrafo; 53 con los párrafos tercero y cuarto; 78, con un segundo y tercer párrafos; y se deroga el segundo párrafo de la fracción II del artículo 71 de la Ley federal de responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el Diario oficial de la federación del 10 de enero de 1994, se reforman los artículos 78 párrafo primero, se adicionan un artículo 77 bis y una fracción III al

artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre de 1995, se reforman la fracción VI del artículo 3o, el primer párrafo del artículo 51 y el segundo párrafo del artículo 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el Diario oficial de la federación del 24 de diciembre de 1996 se reforman los artículos 48, 56 fracción VI, y 60 de dicha ley. Y por último se tiene el decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 4 de diciembre de 1997, por el que se reforman los artículos 3o. fracciones I Bis, II y IV, 48, 51, 77 Bis, 79 segundo párrafo, 80 fracciones I Bis, IV, VII y VIZ y 90, y se adicionan un Título Quinto con un Capítulo Unico con los artículos, 91 a 93 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Código Penal Para el Distrito Federal en materia del Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal.

Otra legislación reguladora de los delitos cometidos por los servidores públicos -anteriormente denominados: Funcionarios y empleados públicos- en el desempeño de sus funciones y en perjuicio de los intereses del pueblo, no es precisamente algo nuevo, dichas figuras delictivas han estado regulados por ordenamientos punitivos.

vos mexicanos.

Los Códigos penales de 1871 y de 1929 ya contenían la tipificación de algunas conductas antisociales cometidas por servidores públicos.

El Código Penal de 1931, antes de la reforma del 5 de enero de 1983, publicado en el Diario Oficial, en el Libro Segundo, Título Décimo intitulado *Delitos Cometidos por Servidores Públicos que* regulaba, en cinco capítulos los delitos.

Así en el Capítulo I, el artículo 212, que incluía cinco fracciones, sancionaba el Ejercicio Indebido o Abandono de funciones públicas; En el Capítulo II, el artículo 214 tipificaba en once fracciones, el Abuso de Autoridad, en el Capítulo III, los artículos 215 y 216 se ocupaba de la Coalición de Funcionarios, en el Capítulo IV, los artículos 217 y 218 se referían al Cohecho; en el Capítulo V los artículos 219, 220 y 221 establecían todo lo relativo al Peculado, y los artículos 222, 223 y 224, todo lo concerniente a la Concusión.

La situación de la normatividad penal destinada a frenar la corrupción que venía aumentando en todos los sentidos, la actitud de los servidores públicos llegó a situaciones extremas de inmoralidad y antisocialidad. El Pueblo ofendido, falto de confianza y credibilidad, exigía sanciones para los corruptos. Por otro lado se avecinaba el gobierno de La Madrid, que adoptó como bandera la Renovación Moral de la

Sociedad, por lo que se requería de herramientas para dar un nuevo sentido a la administración pública y, sobre todo a la procuración e impartición de justicia.

Las reformas de cinco de enero de 1983 consistió en cambiar la denominación del Título X, de *De Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos a Delitos Cometidos por Servidores Públicos*. Se estructuró con doce capítulos. Los nuevos delitos que la reforma introduce, por primera vez son:

- a) Uso Indevido de atribuciones o facultades
- b) Intimidación
- c) Ejercicio Abusivo de Funciones
- d) Tráfico de Influencia
- e) Enriquecimiento ilegítimo.

Es preciso mencionar que la inclusión de estas reformas, la cuantía se determina con base en el salario mínimo y las penas señaladas van de acuerdo a la cuantía. Las multas se calculan también en apoyo del salario mínimo. Y para todos los delitos se establecen como penas la destitución e inhabilitación, cargo o comisión pú-

blicos, en términos generales, las penas son más altas que las impuestas en textos anteriores.

CAPITULO II.

GENERALIDADES.

2.1 REGIMEN JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO

Las responsabilidades de los Servidores Públicos las encontramos plasmadas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde su artículo 108 establece que para los efectos las responsabilidades se reputarán como Servidores Públicos:

“A los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y el Poder Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal 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.”²⁵

Para los efectos anteriores la denominación genérica de Servidor Público, engloba absolutamente a todos los Trabajadores, Empleados y Funcionarios de la Administración Pública y por consecuencia todos son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1998. p. 101.

Por otra parte la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; La Ley Federal que se encarga de establecer los parámetros dentro de los cuales recae la Responsabilidad de los Servidores Públicos cuando éstos incumplan alguna de las obligaciones plasmadas dentro del cuerpo de las mismas, en su numeral 47.

2.2 MARCO NORMATIVO DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES.

Como ya ha sido mencionado anteriormente la Responsabilidad de los Servidores Públicos, la encontramos fundamentada en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 108 al 114 de la mencionada Carta Magna; ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar al Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.
- II. Las Obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero;
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Es preciso señalar que el marco Jurídico en que se envuelven los servidores públicos no terminan en esta ley, si no que existen otras que no solo determinan sus derechos y obligaciones, sino también aquellos que contemplan los derechos de los trabajadores; y de las prestaciones socioeconómicas que correlativamente surgen de sus deberes.

- I. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- II. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- III. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- IV. Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda

la República en Materia Federal.

- V. Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal, y
- VI. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Por otra parte, el fundamento Constitucional de la Orgánica de la Administración Pública Federal es el Artículo 90 y del reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública es el artículo 38 de esta ley; la sustentación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es el artículo 123 Constitucional, Apartado "B" y el Artículo 87 de ésta es la base del Reglamento de las condiciones Generales de trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública.

Por su parte el Artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos remite a lo estipulado por el Artículo 108 Constitucional, en donde en sus párrafos primero y tercero enumera los servidores públicos a quienes se enjuiciará conforme al Procedimiento Administrativo, cuando incurren en alguna de las hipótesis contenidas en el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.3 APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Esta ley entró en vigor a partir del 1.º de enero de 1983, y establece un concepto más amplio sobre la responsabilidad en que puede incurrir el servidor público determinándose en que momento y por que razones un servidor público incurrirá en responsabilidad, así como el tipo de sanción a que se hará acreedor.

Los conceptos por los cuales se puede responsabilizar administrativamente a los servidores públicos, los señala claramente el artículo 47 de la ley en cuestión cuando expresa las obligaciones que tiene cualquier servidor público.

El artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos envía al artículo 108 Constitucional que en sus párrafos primero y tercero enumera los servidores públicos a quienes se enjuiciará conforme al procedimiento administrativo cuando incurren en alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 47 de esta ley; tales servidores son:

- I. Los representantes de elección popular;
- II. Los miembros de los Poderes Judiciales Federales y Judicial del Distrito Federal.

- III. Funcionarios y empleados y en general toda persona desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito federal, y
- IV. Los Gobernadores de los estados, los Diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia locales.

Estos últimos serán responsables cuando incurran en violaciones a la constitución y a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por último conviene insistir que los funcionarios antes citados, son sujetos de Responsabilidades Administrativas, aunque en algunos casos también del juicio político.

Las Autoridades Competentes para la Aplicación de esta ley, son:

- I. Las cámaras de Senadores y Diputados al Congreso la Unión.
- I Bis. La Asamblea Legislativa del Distrito federal;
- II. La Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo;

- III. Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal.
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- VI. El Consejo de la Judicatura del Distrito federal.
- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación.
- VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la Legislación, y
- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En atención al artículo 113 Constitucional los principios en que se apoyan las obligaciones del servidor público es salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo ó comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que incurran.

Las Obligaciones son:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información - reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

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

- VI. Observar en la dirección de sus interiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un encargo o comisión después de concluidos el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 dis-

continuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;
- XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negociaciones, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o vayan formando parte;
- XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerár-

quico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

- XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar, recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que bien de que se trate y que tengan en el mercado ordinario o cualquier donación, empleo, cargo o comisión sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

- XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el

Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere fracción XIII;

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

XVIII. Presentar con continuidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley;

XIX. Atender con diligencias las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad

administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

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

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno

con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y

XXIV. La demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público o a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

SUPERIOR JERARQUICO

El artículo 48 señala que para los efectos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se entenderá por Secretaría a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. (Secretaría de la Contraloría General de la Federación). En el segundo párrafo del artículo 48, nos aclara que se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y en el caso de las entidades al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuyan a través de la Contraloría Interna de su dependencia.

La prevención contenida en el artículo 52 es innecesaria en virtud de que la Secretaría de la Contraloría, en los términos del artículo segundo, fracción primera y 26 de la Ley orgánica de la Administración Pública, forma parte de la Administración Pública Centralizada y consecuentemente sus servidores públicos son sujetos de esta ley, y como en las demás dependencias será la Contraloría interna la que conozca de las fallas en que incurren.

SANCIONES APLICABLES AL SERVIDOR PUBLICO

De acuerdo a lo establecido por la Ley federal de Responsabilidades de los servidores públicos, en su artículo 53 nos establece;

Artículo 53. -Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

- I. **Apercibimiento privado o público;**
- II. **Amonestación privada o pública;**
- III. **Suspensión;**
- IV. **Destitución del puesto;**

- V. Sanción económica, e

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

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta 10 años si el monto de aquéllos no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de 10 a 20 años si excede de dicho limite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitado en los términos de ley por un plazo mayor de 10 años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

“La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causada de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”²⁶

²⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. p. 34

CRITERIOS PARA LA APLICACION DE SANCIONES

El Artículo 54 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala cuales son los criterios que deben seguirse en la aplicación de sanciones a los servidores públicos.

Artículo 54.

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- V. La antigüedad del servicio.
- VI. La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones; y
- VII. El monto del beneficio, perjuicio económicos derivado del incum-

plimiento de obligaciones.

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

Las sanciones económicas establecidas en éste a se pagarán, una vez determinadas, en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

- I. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de pago de la sanción.
- II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de pago de la sanción.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a 30 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

SANCION ECONOMICA E INHABILITACION

“La Inhabilitación, será facultada de la autoridad judicial; en tanto que la sanción económica reviste dos aspectos: Hasta cien veces el salario mínimo del D.F, será atribución del Superior Jerárquico; y si excede ese limite será competente la Secretaría de la Contraloría.”²⁷

PRESCRIPCION

“La Prescripción señala Rafael de Pina que es un " Medio de adquirir bienes (positiva) o de librarse de obligaciones (negativa) mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la ley.”²⁸

El Artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a la letra dice:

- I. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de 10 veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F.

²⁷ Francisco J. Arroyo Herrera. Régimen Jurídico del Servidor Público. p. 38

²⁸ Rafael de Pina. Diccionario de derecho. p. 415

- II. En los demás casos prescribirán en tres años, y
- III. El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirán en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

El Plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiera cesado, si fue carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto va interrumpirse una vez que se inicie el procedimiento administrativo por el art. 64.

2.4. INMUNIDAD Y FUERO

En el Derecho Romano significaba exención de cargos públicos, pero se empleaban también otras expresiones, como *vocatio* o *excusatio*, para significar lo mismo, o sea la dispensa de cumplir determinadas obligaciones hacia el Estado, la comuna o la corporación a la que se pertenecía.

La inmunidad con el transcurso del tiempo, indica la no sumisión a una

obligación un munus, lo que presupone un honor, por cuanto el desempeño de un cargo público, en Roma constituía un verdadero gravamen.

Para Felipe Tena Ramírez, la Inmunidad constituye un: Privilegio del funcionario consistente en dejarlo exento de la jurisdicción ordinaria; por eso dicho privilegio recibe el nombre de Fuero, evocando aquellos antiguos derechos que tenían ciertas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común.

“El fuero no existe en materia civil y sólo se da para preservar al funcionario contra la autoridad por los delitos y faltas que se le atribuyan.”³⁰

En estricto rigor; no son lo mismo la inmunidad y fuero; aquella deja a la persona exenta del castigo por los delitos y faltas que realicen, mientras que el fuero, privilegio también, sólo tiene la virtud de preservar al sujeto de ser enjuiciado por los Tribunales ordinarios, o de que éstos únicamente puedan juzgarlo si se llenan ciertos requisitos.

En los Estados modernos con el objeto de salvaguardar el cumplimiento de una función y para protegerla, existe la inmunidad, no al individuo sino a la función

³⁰ Fernando Castellanos Tena. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. p. 114

que éste realiza; para definir ampliamente el concepto Inmunidad es indispensable recurrir al dicho del Tratadista Tena Ramírez, mismo que señala : Expresión de gran importancia en Derecho Político, con relación a los Estados de Organización Democrática, por que se refiere a la prerrogativa que ampara a los miembros del Poder Legislativo, Diputados y Senadores, en virtud de la cual no pueden ser detenidos ni presos mientras estén en ejercicio de su mandato; salvo el caso de haber sido sorprendido *IN FRAGATI* en la comisión de un delito considerado grave sino que tampoco puedan ser procesados o juzgados, a menos que el cuerpo legislativo a que pertenezca conceda la correspondiente autorización.

De la misma forma en la que piensan diversos autores dicha inmunidad no se trata de una prerrogativa establecida para proteger a los legisladores; si no que se considera como una medida necesaria para el mejor ejercicio de ciertas funciones, en lo particular el ejercicio parlamentario; tan así que el individuo al dejar de desempeñar dicha función, automáticamente pierde la inmunidad.

Ahora bien, en el caso del Fuero se trata de uno que tiene diversas acepciones, ya que podemos señalar que se aplica en tres casos diferentes: primero aplicando a los Tribunales de Justicia significa lo mismo que conocemos por Jurisdicción; Segundo, al referirse a la Compilación de ciertas Leyes o bien expedidas para un Municipio durante la Edad Media, tal es el ejemplo del Fuero Juzgo, que estuvo integrado

por las leyes expedidas por los Reyes Godos; fue a su vez una ley o Códigos expedidos para un Municipio, pero también significa una jurisdicción específica; Tercero, por los que toca al Fuero Constitucional, no se aplica a un determinado tipo de personas y tampoco es una prerrogativa o privilegio, si no que se trata de otorgarle ciertas garantías al ejercicio de una función; pero en el caso de que se incurra en la comisión de determinadas faltas o delitos, se puede castigar a los funcionarios quedando intacto el principio de igualdad. Sólo existe un procedimiento previo para efecto de lograr la privación del fuero y dicho procedimiento es lo que conocemos como Juicio Político.

El artículo 13 Constitucional: Señala que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por Tribunales Especiales. *Ninguna persona o corporación puede tener fuero.*

En el derecho positivo mexicano existe absoluta igualdad para todos; a pesar de ello, la propia Constitución establece algunas excepciones para quienes ocupan determinados cargos públicos, a fin de hacer posible el desempeño de sus funciones, sin peligro de ser enjuiciados como resultado de acusaciones que, en muchos casos serían infundadas y sólo servirían como medio político de ataque.

La misión encomendada a ciertos funcionarios no debe ser interrumpida bajo ningún concepto. Aunque valdría la pena aclarar cuales funciones relativamente

serían las que deben tener este privilegio.

En recientes reformas al Título Cuarto de nuestra Carta Magna ya no se habla de Fuero, sino de Declaración de Procedencia; cambio el nombre, pero el efecto es el mismo, pues respecto de determinados funcionarios, sólo es dable su enjuiciamiento penal previa determinación de la Cámara de Diputados.

FUERO DE LOS FUNCIONARIOS, NATURALEZA DEL. El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue tres diversas categorías de funcionarios que gozan de Fuero, cada una de las cuales recibe un tratamiento distinto. En primer termino están los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, quienes son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Amparo 6438/60, promovido por Fidencio Silva Galicia. Fallado el 5 de septiembre de 1972. Por unanimidad de diecinueve votos.

La Segunda categoría de funcionarios está compuesta por los gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, mismas que son responsables

por violaciones a la Constitución Federal y Leyes federales. Finalmente, la tercera categoría comprende al Presidente de la República, quien, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Respecto de la Primera categoría de Funcionarios antes precisada, ningún delito cometido durante el tiempo de su encargo queda excluido del fuero, aunque es posible perseguirlos por cualquier delito conforme al procedimiento previsto en la Constitución Federal para cada uno de ellos. Con relación al presidente de la República, tiene una singular posición Constitucional en cuanto a responsabilidad, pues mientras ésta es absoluta para otros funcionarios, ya que responden de toda clase de delitos una vez desaforados, para el jefe del Ejecutivo queda limitada a los delitos de traición a la Patria y los graves del orden común.

Finalmente en cuanto a la segunda categoría de funcionarios compuesta por los gobernadores de Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, debe señalarse que en el artículo 103 de la Constitución de 1857 sólo se incluía a los gobernadores de los Estados como responsables por Infracción a la Constitución y Leyes Federales, pero la Constitución de 1917 extendió la prerrogativa de Fuero Constitucional por infracciones delictuosas a la Carta Magna y Leyes Federales a los Diputados Locales. Son las únicas autoridades locales que gozan de Fuero federal y ello por disponerlo el

único cuerpo legal que podía hacerlo; La Constitución General.

Ahora bien, la interpretación sistemática de los artículos 104, 105, 109, 110, 111 y 113 de la constitución Federal, lleva a la Conclusión que únicamente las tres categorías de funcionarios previstas en la ley fundamental gozan de Fuero por violaciones a la Constitución y leyes federales, lo cual se traduce en que no pueden ser perseguidos por las autoridades federales si previamente no son desaforados en los términos de los artículos 109, 110, 111 y 112.

Por su parte la Constitución de cada Estado puede consagrar el fuero de los Funcionarios locales frente a los delitos tipificados en sus propios ordenamientos, pero de ninguna manera por delitos a la Constitución Federal y Leyes Federales. Aceptar lo contrario llevaría a concluir que la inclusión de los gobernadores y diputados locales en el artículo 108 Constitucional, era superflua y que cada Constitución Local puede consignar Fuero en el ámbito Federal.

Cuando la Constitución de un Estado tiene a bien conceder Inmunidad a ciertos Funcionarios del propio estado, nunca respecto a los delitos de Orden federal en relación con los cuales corresponde a la Constitución federal señalar a los funcionarios que disfruten de inmunidad. Síguese aquí que el Fuero Federal de los gobernadores y diputados Locales vale en todo el país, frente a todas las autoridades Federales

por delitos Federales puesto que la Constitución Federal que así lo dispone tiende a la aplicación en todo el país mientras que el Fuero Local de los mismos u otros funcionarios, vale por delitos comunes y tan sólo dentro del Estado donde rige la Constitución que lo otorga, de suerte que no servirá a ningún funcionario local frente a las autoridades locales de otros Estados, por delitos comunes, ni frente a las autoridades federales por delitos federales cuando en este último caso no se tratará del gobernador o de diputados locales.

CAPITULO III.

**DIVERSAS DENOMINACIONES
DE LA FUNCION PUBLICA
Y SUS RESPONSABILIDADES.**

3.1 ORIGEN DEL TRABAJADOR DEL ESTADO

El artículo 49 de nuestra Carta Magna, señala que el poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones fundamentales: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, requiere de instrumentos para que puedan ser expresadas.

Sin embargo la sola existencia de estos órganos con competencia no es suficiente para la expresión del poder público. También se necesita la participación de una persona física que exteriorice la voluntad del Estado a que ayude al logro de sus fines, de acuerdo al carácter jurídico de la actividad y a la naturaleza del vínculo que los une al Estado.

La Corriente de la doctrina del Derecho más acertada nos explica la Actuación del Estado a través de sus Funcionarios, es la Teoría del Órgano, Formulada originalmente por la Dogmática Jurídica Alemana del siglo XIX, planteada por Otto Von Gierke en 1893 que parte de la idea de que los empleados y Funcionarios públicos más que representantes del Estado, se incrustan en la organización estatal como una parte integrante o constitutiva de ella, por lo que el órgano, cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el derecho impone al disponerlo en las normas y darle

una competencia determinada, sólo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su experiencia: Por tanto, además de un elemento objetivo representado por la competencia, requiere de un elemento subjetivo que manifieste la voluntad.

Reforzándose esta Concepción con el Principio de Imputación de Kelsen, que explica que por Mandato Legal, determinada acción se atribuye a un sujeto y se le considera realizada por él en esta medida la actuación del funcionario público sólo es considerada expresión de la voluntad del Estado cuando ejerce la competencia atribuida al órgano. Donde la persona jurídica se convierte así en un punto de Imputación.

3.2. TRABAJADORES AL SERVICIO PUBLICO.

“Las múltiples actividades que en la actualidad realizan los diferentes órganos del Estado para la realización de sus cometidos, pone de manifiesto el gran número de quienes se hallan a su servicio, por lo que se ha determinado que se constituya una expresión generalmente aceptada la de calificar al Estado de nuestros días como Estado Burocrático.”³¹

En los últimos años se ha generalizado el uso del término burócrata. Eti-

³¹ Cuesta Entrena. Curso de Derecho Administrativo. p. 274

mológicamente burocracia proviene del francés *Bureaucratie* y de este de *Bureau*, oficina, escritorio, y del griego *Kratos*, a saber, se entiende, pues la burocracia como la influencia o poder tras el escritorio de los empleados públicos. Si embargo, este término ha tomado una acepción peyorativa, despectiva; a los servidores públicos se les ha calificado como una plaga de los estados modernos, debido a su falta de responsabilidad.

Es de suma importancia hablar de Trabajadores del Estado, para que posteriormente comprendamos la distinción entre Empleados, Funcionarios y Servidores Públicos refiriéndonos a Trabajadores del Estado como: *Personas Físicas que prestan servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del Titular de una Dependencia de su Representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente.*

Así mismo, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general de gobernado, y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá régimen especial como servidor público.

3.3. SERVIDOR PUBLICO.

En el Código Penal para el D.F. en materia del Fuero Común, y para toda la República en materia del Fuero federal, es en su artículo 212, que nos define al servidor Público como:

Toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del D.F., organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del D.F. o que manejen recursos económicos federales.

En la Constitución Política de los estados unidos mexicanos en su artículo 108, Titulo Cuarto, nos dice que es un Servidor Público mencionándonos a los Funcionarios y empleados o a toda persona que desempeñe un cargo o comisión y empleo de cualquier naturaleza en la administración de Justicia Federal o en el D.F, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

De estas dos definciones se desprende, que el Servidor Público es: Toda persona que tenga un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración de Justicia Federal o en el D.F, serán responsables por los Actos u Omisio-

nes en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. No debiendo ser tan tajantes en generalizar al servidor público, ya que no todos ellos tienen un mismo nivel y categoría.

De las reformas que se adoptaron en 1982 del Título *De las responsabilidades de los Servidores Públicos*, la exposición de motivos de esta reforma es que se pretende incluir a todos los Trabajadores del Estado por la idea del servicio que debe imperar en ellos, no por la Dependencia o Entidad en la que trabajan, además de que aparte de la naturaleza de la función que realicen, si participan en alguna actividad que el estado haya asumido en razón del interés público, como es el caso de sus empresas industriales y comerciales, que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, quedarán incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general.

Donde en lugar de referirse a las responsabilidades de los Funcionarios Públicos, ahora cambia de Funcionario a Servidor Público donde lo que a la que la Sociedad le importa es su empleo, cargo o comisión. Ya que denota una mejor técnica jurídica en su redacción y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, no afectando la esencia; el texto vigente conserva el sistema anterior, sólo cambia la terminología.

3.4. FUNCIONARIO PUBLICO

En sentido amplio es: Toda persona incorporada a la Administración Pública por una relación de servicio profesionales y retribuidos.

En sentido estricto es: Toda aquella persona que afecta con carácter permanente a la cual le concurre las características de incorporación, profesionalidad y retribución a un servicio del estado, del municipio o de cualquier corporación de carácter público.

Es quien ejerce cualquier función pública como titular de un encargo representativo, gubernativo o político.

Para Bielsa, es el que en virtud de designación especial y legal ya por decreto ejecutivo ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye y ejercita la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige hacia un fin público; ya sea actividad jurídica o social.

Para Rafael de Pina es "Toda persona que por disposición inmediata de la ley y por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en

el ejercicio de una función pública." ³²

Por lo que Servidor Público y Funcionario Público Son aquellas personas que por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participan en el ejercicio de una función pública. Su diferencia radica en que el funcionario público es el Titular de los órganos del estado que integran los Poderes del mismo y el servidor tiene inclusión en las listas de raya y no tiene facultades de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos ni frente a los particulares.

3.5. EMPLEADO PUBLICO

Es aquella persona que presta sus servicios para algún órgano del estado, en razón de su nombramiento y desempeñando sus funciones en apoyo de algún funcionario aclarando que su labor nunca implica un poder de decisión, de disposición de la fuerza pública o representación estatal.

“Es un órgano personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa con carácter permanente y profe-

³² Idem.

sional, mediante una retribución ya sea por un sueldo o prestaciones.”³³

3.6. DIFERENCIA ENTRE EMPLEADO PUBLICO Y FUNCIONARIO

“La diferencia entre empleado y funcionario son substanciales, puesto a que Funcionario alude a una designación legal; el carácter de permanencia; el ejercicio de la función pública que le da poderes propios su carácter representativo.”³⁴

Funcionario público representa un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da el titular un carácter representativo, mientras que el de empleado sólo supone una vinculación interna que hace a su titular que sólo concurra a la formación de la función pública, caracterizándose por no tener atribución especial designada por la ley.

“El Empleado solamente se distingue por razones de carácter contractual en relación con el Estado; por ser siempre remunerado, por no tener carácter representativo, por su incorporación voluntaria a la organización pública.”³⁵

³³ Rafael de Pina. Diccionario de Derecho. p. 263

³⁴ Ibidem. p. 296

³⁵ Gabino Fraga. Derecho Administrativo. p. 130

3.7. RESPONSABILIDADES

Antes de hacer referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, debemos dejar en claro lo que entendemos por Responsabilidad.

La Palabra Responsabilidad Proviene de responder, que significa, inter alia: prometer, merecer, pagar. En un sentido más restringido responsión (responsable) significa: El obligado a responder de algo o de alguien.

“Respondere se encuentra estrechamente relacionado con spondere, la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación, así como sponsio, palabra que designa la forma más antigua de obligación.”³⁶

Gabino Fraga manifiesta que: La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del Autor.

Por lo que podemos señalar que la responsabilidad surge en cuanto no se cumpla la obligación; en tanto que el responsable de una falta o delito será quien deba sufrir las consecuencias de las mismas. Aún siendo en variadas ocasiones que se de el caso de que un individuo sea el autor de estas faltas o delitos y otro sea el responsable.

En la Nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se consigna que por Responsabilidad de un Servidor Público, deberá entenderse que se trata de un servidor público que incumplió una de las obligaciones en el servicio público y cuyo cumplimiento se constituye en el hecho condicionante de una consecuencia jurídica.

Con relación a los servidores Públicos, se establece diferentes tipos de responsabilidad para cada uno de ellos y va de acuerdo a su intervención en la misma, con los que se establece la calidad del responsable.

- a) Responsabilidad Directa. Esta Responsabilidad es la que se determina a cargo de los servidores públicos que ejecutan los actos u omisiones que causen daño o perjuicio al Erario federal.

- b) Responsabilidad Solidaria. Esta responsabilidad, es la que se finca a cargo de los particulares, cuando participan conjuntamente con los servidores públicos en la comisión de actos u omisiones que lesionan los intereses del Erario Federal.

- c) Responsabilidad del Estado es a la que alude el artículo 1928 del Código

³⁶ Rolando Tamayo y Salmorán. Diccionario Jurídico Mexicano. p. 2824

civil por actos de sus empleados no funcionarios.

- d) Responsabilidad subsidiaria del Estado. Es aquella donde el Estado responde por actos de sus funcionarios, y que son señalados por el artículo 77 Bis.

Artículo 77 bis.- Cuando el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa hay causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia Judicial o cualquiera otra.

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

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrá expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de los daños y perjuicios, la autoridad

competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

3.7.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

“Esta Responsabilidad es derivada de la obligación que tiene todo funcionario público que antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes de que ella emanen.”³⁷

El fundamento Legal de este régimen de responsabilidades los encontramos en los artículos 108 y 109 Constitucional fracción III, 113, 114 párrafo Tercero Constitucional y el 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título denomina *Responsabilidades Administrativas*, que se inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y enseguida en el artículo 47 se establece el Código de Conducta Etico en el servicio Público, con las prescripciones de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y de esta manera en el ámbito instrumental se cristalizan algunos enunciados de la traducción del término *Legalidad*.

³⁷ Artículo 128 Constitucional. p. 60

El objeto de dicho régimen es Salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargo y comisiones públicos.

Los sujetos que son susceptibles de incurrir en este tipo de Responsabilidad son los que nos mencionan el artículo 108 Constitucional, así mismo el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades añade aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Disposición que puede ser un tanto confusa ya que se pueden reclamar a particulares responsabilidades propias de los Funcionarios y empleados públicos.

Las causas por las cuales se puede exigir Responsabilidad Administrativa de un servidor público por actos u omisiones que atenten contra la legalidad, honradez lealtad, imparcialidad y eficiencia en su encargo, están señaladas fundamentalmente en el artículo 49.

Cuando un servidor Público incurre en responsabilidad Administrativa, el artículo 113 Constitucional señala que se le podrán aplicar las siguientes Sanciones:

- a) Suspensión

- b) Destitución

c) Inhabilitación.

d) Multa.

Además las que señalan las Leyes, esto es:

a) El Apercibimiento.

b) La Amonestación.

Los órganos que pueden intervenir en la determinación este tipo de Responsabilidades son las siguientes:

- Unidades de quejas y denuncias.
- Las Contralorías Internas.
- Los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Federal en General.
- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las sanciones aplicables a quienes incurren en este tipo de responsabilidad

serán únicamente de tipo administrativo.

Por Sanción Administrativa entendemos: "todo medio regresivo que emana de las autoridades administrativas y que se pone en marcha por que no se ha cumplido con una obligación." ³⁸

Las Sanciones Económicas deberán establecerse conforme a los beneficios obtenidos por el responsable, sin que por ningún motivo excedan de tres tantos de éstos o de los daños y perjuicios causados.

Tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad Civil y la Responsabilidad Penal. La Responsabilidad Administrativa puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos de nombramiento.

Esta Responsabilidad no trasciende fuera de la administración: la Falta que la origina se denomina Falta Disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la Jerarquía superior que ha cometido la falta.

La responsabilidad Administrativa de cualquier otro servidor Público de los

³⁸ Fernando Garrido Faya. Tratado de Derecho Administrativo. p. 57

no mencionados por la Constitución, se llevará acabo mediante procedimientos normales, por los órganos de control facultades para aplicar la Ley de Responsabilidades a estas personas.

3.7.2. RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad penal que se puede exigir a los servidores públicos de las entidades federativas derivan de la Constitución General en su artículo 109, fracción II.

Artículo 109, fracción II.- La Comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. Siendo esta última donde se enumeran los delitos cometidos por los servidores Públicos.

Este debe entenderse de acuerdo a Alvaro Busnter " La Constitución sitúa a la Responsabilidad Penal en un plano intermedio, respecto de la Responsabilidad política y administrativa y, sigue diciendo, el bien jurídico tutelado es la normalidad eficiencia, dignidad e incorruptibilidad del quehacer de todo tipo en que se encuentra la Administración Pública Federal." ³⁹

A nuestro parecer la entenderemos como el deber jurídico de sufrir la pena,

³⁹ Jose Francisco Ruiz Massieu. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. p. 115

que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable.

Este tipo de responsabilidad se basa en el hecho de que la democracia, en la que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no hay cabida para Fuero ni Tribunales Especiales; por lo tanto, los servidores públicos que cometan algún delito podrán ser sentenciados y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero será la Declaratoria que dicte la H. Cámara de Diputados.

Con el objeto de establecer el fundamento jurídico de los delitos específicos cometidos por Servidores Públicos es necesario recurrir al Título X del Código Penal en donde nos encontramos delitos como:

- a) El Ejercicio Indebido del Servicio Público.
- b) El Abuso de Autoridad
- c) La Coalición.
- d) El Uso Indebido de Atribuciones y Facultades.
- e) La Concusión.
- f) La Intimidación.

g) El Ejercicio Abusivo de Funciones.

h) El Tráfico de Influencia.

i) El Cohecho.

j) El Peculado.

k) El Enriquecimiento Ilícito

La responsabilidad resulta de la relación entre sujeto y el Estado, según la cual ésta declara que aquél obró culposamente y se hizo acreedor a las consecuencias por la ley.

En el próximo capítulo se hará más extensión sobre este tipo de Responsabilidad tan significativa.

3.5.3. RESPONSABILIDAD LABORAL

En materia laboral la Responsabilidad de los Servidores Públicos estará sujeto a lo dispuesto por el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo en donde se establecen los derechos y obligaciones que existen entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del D.F y sus Trabajadores.

Por otra parte, el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado mismas que son:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI. Asistir puntualmente a sus labores;
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios de trabajo, y

VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

Para efectos de Sancionar al Trabajador por el incumplimiento de las obligaciones anteriormente plasmadas, se sujetarán a lo establecido por la propia ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

3.5.4. RESPONSABILIDAD CIVIL

La Responsabilidad de los servidores es aplicable a todos sus actos que en el desempeño de sus cargos o con motivo de él, cause daño al estado a los particulares ya sea en forma culposa o dolosa. Por tales actos el servidor público tiene la obligación de reparar el daño u otorgar la indemnización correspondiente.

La responsabilidad deriva de su artículo 111, párrafo al señalar que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de Procedencia.

Del artículo mencionado se concluye que en materia civil y familiar no existe unidad de ninguna especie, debido a que este tipo de demandas no interfieren con las funciones oficiales que deba desempeñar el servidor público.

El artículo 1928 del Código Civil, aplicable al Fuero Común en el Distrito Federal y a toda la República en materia del Fuero federal, señala:

El Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacer efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

Analizando este precepto, el responsable del daño causado es el funcionario, quien deberá responder con su patrimonio de la responsabilidad en que ha incurrido. Sólo en el caso de que el funcionario no tenga bienes suficientes, será responsable el Estado, aunque se debe advertir que el supuesto planteado aquí es cuando el funcionario causó el daño con motivo de las funciones que se le tienen asignadas, de otra manera, si el daño se causó en lo personal, responderá en lo personal.

De lo dicho anteriormente se desprende la necesidad insoslayable de que el Estado repare los daños ocasionados a terceros en su actuación.

“Ante la ausencia de disposiciones de derecho público que regulen esta responsabilidad del Estado, es menester aplicar, en principio disposiciones del orden

común.⁴⁰

RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS PROVENIENTE DE ACTOS ILICITOS. LA FALTA DE INTENCION DE CAUSAR DAÑOS NO DEMUESTRA LA AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD POR LOS CAUSADOS.

Del análisis del artículo 1910 del Código civil, que establece la responsabilidad por daños y perjuicios que se derivan de actos ilícitos, y del numeral 1928, que prevé la responsabilidad subsidiaria del Estado por los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, así como de los demás preceptos relacionados, se infiere que la falta de intención de causar daños no de que un funcionario público sea responsable de los daños y perjuicios que ocasione con los actos que en el desempeño de sus funciones realice, cuando los mismos sean ilícitos por no estar ajustados a la Constitución y a la ley, puesto que en ninguno de esos dispositivos se señala esa excepción respecto de la hipótesis que se contempla. Consecuentemente, si se demanda la responsabilidad de funcionarios administrativos por los daños y perjuicios ocasionados con motivo de la clausura de una negociación que ya fue declarada inconstitu-

⁴⁰ Idem.

común.”³⁸

RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS PROVENIENTE DE ACTOS ILICITOS. LA FALTA DE INTENCION DE CAUSAR DAÑOS NO DEMUESTRA LA AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD POR LOS CAUSADOS.

Del análisis del artículo 1910 del Código civil, que establece la responsabilidad por daños y perjuicios que se derivan de actos ilícitos, y del numeral 1928, que prevé la responsabilidad subsidiaria del Estado por los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, así como de los demás preceptos relacionados, se infiere que la falta de intención de causar daños no de que un funcionario público sea responsable de los daños y perjuicios que ocasione con los actos que en el desempeño de sus funciones realice, cuando los mismos sean ilícitos por no estar ajustados a la Constitución y a la ley, puesto que en ninguno de esos dispositivos se señala esa excepción respecto de la hipótesis que se contempla. Consecuentemente, si se demanda la responsabilidad de funcionarios administrativos por los daños y perjuicios ocasionados con motivo de la clausura de una negociación que ya fue declarada inconstitu-

³⁸ Idem.

cional en sentencia firme, los demandados son responsables de los daños que a su acto ilícito originó, independientemente de que haya o no procedido con la intención de causar daños, a menos que se demuestre que los mismos se produjeron como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima, única excepción que contempla el precepto citado.-

Amparo directo 7078/ 82. Quimzoo de México, S.A. 17 de noviembre de 1983, Ponente: Mariano Azuela Guitrón.- Semanario Judicial de la Federación. Séptima Epoca. Volúmenes 175180. julio-diciembre, 1983. Cuarta parte. Civil. Pág. 141.

DAÑO MORAL

El Decreto publicado en el Diario oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, se modificó el artículo 1916.

Que señala: Por Daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzca 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 los artículos 1913, 1928, ambas disposiciones del presente código.

3.5.5 RESPONSABILIDAD POLITICA

Esta se entiende como:

Aquella que puede atribuirse a un servidor público de Alta jerarquía como consecuencia de un Juicio político, con independencia de que las mismas figuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común.

“La responsabilidad política de los Servidores Públicos, estatales o federales, se exige a través del Juicio político también llamado juicio de la Opinión”³⁹, que es el más importante de los Procedimientos que puedan intentarse en contra de los servidores públicos a que se hace referencia el artículo 110 Constitucional.

³⁹ Raúl Cárdenas. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. p. 67

Artículo 110 de la Constitución, Primer Párrafo

Los Funcionarios que enumera son:

1. **Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;**
2. **Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;**
3. **Secretarios de Despacho;**
4. **Jefes de Departamento del Distrito Federal;**
5. **Procurador General de la República;**
6. **Procurador General de Justicia del Distrito Federal;**
7. **Jefes de Departamento administrativo;**
8. **Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;**
9. **Magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y**
10. **Directores generales o sus equivalentes de los organismos descentraliza-**

dos, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos.

A los gobernadores, de los Estados, Diputados Locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, si como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en ese caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de atribuciones proceda como corresponda, según se desprende del segundo párrafo del artículo 110 Constitucional.

Las sanciones, consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargo o comisiones de cualquier naturaleza.

En el Cuarto párrafo el mismo artículo 110 nos especifica que para la aplicación de las sanciones a que se refiere el precepto la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara después de haber substanciado el procedimiento respectivo con audiencia del Inculpado.

Una vez que conoce de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Ju-

rado de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del inculpado.

Las declaraciones y Resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son Inatacables.

Es preciso hacer mención que el Procedimiento de que hablamos anteriormente únicamente se refiere a los diez funcionarios que señalamos al iniciar.

Y es en su segundo párrafo por lo que respecta a funcionarios que se mencionan de las Entidades Federativas, la intervención de las Cámaras será con el exclusivo fin de declarar si se incurrió en alguna infracción a los supuestos separados y de esa declaración la hará del conocimiento de las legislaturas locales, en respecto a la soberana que cada entidad goza.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 6 nos menciona, que es Procedente el Juicio Político cuando; Los actos u Omisiones de los servidores públicos mencionados redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales ó de su buen despacho; por lo que en su artículo 7 puntualiza que se redundan cuando exista:

1. Ataque a las instituciones democráticas
2. Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
3. Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
4. Ataque a la libertad de sufragio;
5. La Usurpación de atribuciones;
6. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
7. Las omisiones de carácter grave, en los términos de fracción anterior;
8. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Cuando la resolución que se dicte en el juicio político sea condenatoria se

sancionará al servidor público con destitución. Se podrá imponer además la inhabilitación para el ejercicio de empleos cargos o comisiones en el servicio público de uno a 20 años.

Es preciso decir que la Cámara de Diputados, realiza una actividad materialmente administrativa, ya que la acusación corresponde al Ministerio Público. Por otra parte la Cámara de Senadores realiza una función materialmente Judicial, en virtud de que la función de sentenciar corresponde al Poder Judicial.

El Artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades los Servidores Públicos estipula que: Cualquier Ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados cuando considere que se ha incurrido en alguno de los ilícitos del apartado 2.

Una vez presentados la denuncia y ratificado dentro de tres días naturales, se turnará de inmediato con la documentación que la acompaña a las comisiones de Gobernación, puntos Constitucionales y de justicia, para, que dictaminen si la conducta atribuida corresponde a la señalada por los preceptos.

El procedimiento del Juicio Político está regulado por los Artículos 13 al 24 de la Ley citada.

Respecto al procedimiento por el cual se somete a juicio político a los servidores públicos Locales, es en general, parecido al Procedimiento de Juicio político para los Servidores Públicos del Gobierno federal. Esto es la propia Constitución concede la llamada Acción Popular para que cualquier Ciudadano de la República presente, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, denuncia respecto de las conductas ilícitas en que incurran los servidores en cuestión, haciendo recaer en el denunciante la carga de la prueba con el muy loable fin de evitar denuncias falsas.

DECLARACION DE PROCEDENCIA

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ordena que cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 de la Constitución Política se actuará en lo pertinente, de acuerdo al procedimiento mencionado anteriormente en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados.

En este caso la sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado así como la subsistencia del fuero Constitucional cuya remoción se solicita.

Concluida esta Averiguación, la sección dictaminará si ha lugar de proceder penalmente contra el inculpado.

Es claro, que la declaración de procedencia, se refiere a ilícitos diferentes a los que ha quedado enumerados pues de ser los mismos procedería el juicio político y no el juicio penal. Los funcionarios que han quedado listados gozan de Fuero y este precisamente constituye el impedimento para proceder penalmente contra él, por lo tanto el medio para remover ese Obstáculo Constitucional, es precisamente la declaración de procedencia.

Felipe Tena Ramírez menciona que: Tratándose de los delitos comunes, la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga respecto a la responsabilidad penal del Funcionario, sino que sólo lleva acabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consiste en separarlo de su encargo, único medio de suspender el Fuero.

El Acto de la Cámara si ésta resuelve en sentido afirmativo, no es por tanto acto jurisdiccional, sino índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario.

3.6 ENCUBRIMIENTO

La Participación precisa de varios sujetos que encaminen su conducta hacia la realización de un delito, el cual se produce como consecuencia de su intervención. Evidentemente si todos son causa de la infracción, no siempre lo serán en el mismo grado; éste estará en relación con la actividad o inactividad de cada uno, de donde surgen varias formas de participación.

Si alguien ejecuta por sí sólo el delito, se le llama Autor, si varios lo originan, reciben el nombre de Coautores. Lo Auxiliares indirectos son denominados Cómplices, quienes aún cuando contribuyen secundariamente, su intervención resulta eficaz en el hecho delictuoso.

Dentro de Nuestra Legislación Penal, el Encubrimiento se encuadra como forma de Participación.

Rafael De Pina nos señala que debe entenderse por:

“Auxilio prestado al autor de un Delito, una vez que éste fue efectuando la acción delictuosa, en cumpliendo de una promesa anterior al delito.”⁴⁰

⁴⁰ Rafael de Pina. Diccionario de Derecho. p. 266

Conceptuado Legalmente en el artículo 13 del Código Penal.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

Artículo 13. Son autores partícipes del delito;

- I. Los que acuerden o preparen su realización;
- II. Los que lo realicen por sí;
- III. Los que lo realicen conjuntamente;
- IV. Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro;
- V. Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo;
- VI. Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;
- VII. Los que en posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito, y
- VIII. Los que sin acuerdo previo, intervenga con otros en su comisión

cuando no se pueda precisar el resultado que cada cual produjo.

Los Autores o partícipes a que se refiere el presente artículo responderán cada uno en la medida de su propia culpabilidad.

Para los sujetos a que se refieren las fracciones VI, VII y VIII, se aplicará la punibilidad dispuesta por el artículo 64 Bis del mismo ordenamiento.

Artículo 64 bis. En los casos previstos por las fracciones VI, VII y VIII del artículo 13, se impondrán como pena hasta las tres cuartas partes de la correspondiente al delito de que se trate, y en su caso, de acuerdo con la modalidad respectiva.

CAPITULO IV.

**TITULO DECIMO DE LOS DELITOS COMETIDOS POR
SERVIDORES PUBLICOS DEL CODIGO PENAL PARA
EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMUN,
Y PARA TODA LA REPUBLICA EN
MATERIA DE FUERO FEDERAL.**

4.1. DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS.

Los diversos delitos que suele cometer un Servidor Público los encontramos fundamentados en el Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común, y para toda la República en Materia Federal; denominado "Delitos cometidos por Servidores Públicos", debido a que prevé múltiples conductas que afectan bienes jurídicos específicos diversos, pero que en términos generales podemos afirmar que el bien jurídico que fundamentalmente se protege a través de estas normas *es el Correcto Ejercicio del Servidor Público.*

Es preciso mencionar que dentro de la Doctrina Francesa el servicio Público es "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, por que el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la Interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la Fuerza gubernamental".⁴¹

El servidor público en el Sistema Mexicano, es una replica del Sistema

⁴¹ Gabino Fraga. Derecho Administrativo. p. 23.

Francés con la única diferencia, que en este último otro fin de carácter primordial que es el de la eficiencia por parte de un Servidor Público.

En todo caso que se cometan delitos por Servidores Público debido a la falta de la señalada anteriormente, el sujeto activo siempre será un Servidor Público y el Sujeto Pasivo el Estado que se ve afectado en su patrimonio, y/o funcionamiento por una debida conducta del Servidor Público.

En lo referente a su Capítulo Primero tomaremos sólo en cuenta apartar del 213 ya que el 212 ha sido mencionado con anterioridad.

Artículo 213. Para la Individualización de las sanciones previstas en este Título el juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá lugar a una agravación de la pena.

Artículo 213 bis. Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por Servidores Públicos miembros de al-

guna corporación policiaca, aduanera o migratorio, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y además, se impondrán destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

4. 2. EJERCICIO INDEBIDO DE SERVICIO PUBLICO.

“Artículo 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

- I. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales;
- II. Continué ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido:
- III. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito federal organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y socie-

dades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. del Congreso de la Unión o de los Poderes Judicial Federal o Judicial del D.F., por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades;

- IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión;

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones y II de este artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta o trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la Comisión del Delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, y

- V. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o

pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al infractor de las fracciones III, IV o V, se le impondrán de dos años a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de someterse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos." ⁴²

El bien jurídicamente tutelado en todas sus fracciones específicamente es la Prestación del Servicio Público, conforme a los principios de legitimidad, lealtad y estricta responsabilidad.

El producto de la reforma legal 1985/1986, llena un vacío que existía en la ley, y que en la práctica presentaba fuertes problemas, ya que la conducta ahora tipificada como delito en la fracción sólo estaba sancionada administrativamente y ahora ya se cuenta con el tipo y la sanción correspondiente.

4.3. ABUSO DE AUTORIDAD.

"Artículo 215. Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que

⁴² Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal p. 63

incurran en alguna de las conductas siguientes:

- I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;
- II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o insultara;
- III. Causa indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga a otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;
- IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;
- V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;

- VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviera; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;
- VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviera en sus atribuciones;
- VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;
- IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;
- X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otor-

que empleo cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remuneradas, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;

- XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación, y

- XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor Público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se ha referencia en dicha identificación.

Al que cometa el delito de abusos de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos años a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos." ⁴³

En este tipo de delitos el Bien Jurídico protegido, son los siguientes:

- Fracción I. La facultad del Estado para aplicar normas, cobros, impuestos o cumplir resoluciones judiciales.
- Fracción II. El respeto a la dignidad de los Particulares.
- Fracción III. Deber de auxiliar a los particulares derecho de éstos a que se reciban y den curso a sus solicitudes.
- Fracción IV. Deber de resolver asuntos dentro de la Administración de Justicia.
- Fracción V. Obligación del encargado de una fuerza pública de auxiliar a las autoridades.

⁴³ Ibidem. p. 64

Fracción VI. Las garantías referentes a la detención de personas y el derecho a obtener su libertad.

Fracción VII. La libertad de los particulares.

Fracción VIII. El patrimonio del estado o de los particulares.

Fracción IX. La Probidad con la que debe conducirse a un servidor público, respecto de sus subordinados.

Fracción X. La prestación real y efectiva de los servicios y el cumplimiento de los contratos.

Fracción XI. La observación de las resoluciones de autoridad competente respecto de la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión.

Fracción XII. La Autenticidad y Credibilidad de los documentos de identificación de Servidores Públicos.

4.4. COALICION DE SERVIDORES PUBLICOS.

“Artículo 216. Cometén el delito de coalición de servidores públicos, los que tienen

do tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos Constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el D.F., en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos." ⁴⁴

El bien jurídico tutelado es la aplicación correcta de la administración de justicia.

4.5. USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES.

“Artículo 217. Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I. El servidor público que indebidamente:

a) otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explo-

⁴⁴ Ibidem. p. 65

tación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la federación;

- b) otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;
 - c) otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del D.F.
 - d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.
- II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hace referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas, y
- III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública de aquella a que estuvieron desti-

nados o hiciere pago legal.

Al que cometa el delito de uso indebido de atribuciones y facultades se les impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de someterse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de someterse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”⁴⁵

Consideramos que los bienes jurídicos protegidos son el Patrimonio Público y el Correcto ejercicio de atribuciones y facultades.

⁴⁵ Ibidem. p. 65

4.6. CONCLUSION.

“Artículo 218. Comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumentos, exija, por si o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones: cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de someterse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o valor de los exigido indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para

desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”⁴⁶

El tipo penal no requiere que las cantidades, valores, servicios o cualquier otra sean dispuestos por el activo para sí o para otro; tampoco es menester que se reciban bienes o se presten los servicios, la sola exigencia arbitraria integra del delito, independientemente de que se obtengan beneficios o no, y del destino que se dé de éstos.

Este delito requiere únicamente la exigencia de pago ilegal, independientemente de que éste se realice o no.

El patrimonio de los particulares y el debido ejercicio de la atribución de exigir pagos son los bienes jurídicos que se protegen a través de este señalamiento.

4.7. INTIMIDACION.

"Artículo 219 Comete el delito de Intimidación:

- I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte in-

⁴⁶ Ibidem. p. 66

formación relativa a al presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y

- II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia e información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos años a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos." ⁴⁷

Referente a este tipo de delito, los bienes jurídicos protegidos a través de sus normas son la paz, la tranquilidad de las personas y la correcta investigación de conductas indebidas, puesto que la intimidación tiene por objeto impedir el curso normal de denuncias o querrelas, entorpecer las investigaciones de conductas indebi-

⁴⁷ Ibidem. p. 67

das responda cabalmente de su actuar contrario a la ley.

4.8 EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES

"Artículo 220. Comete el delito de ejercicio abusivo de Funciones:

- I. El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos efectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;

- II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cual-

quier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de someterse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de someterse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo cargo o comisión públicos.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de someterse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de someterse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o

comisión públicos.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de someterse el delito, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de someterse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos." ⁴⁸

El bien Jurídico Protegido en este delito es el Ejercicio Probo y honesto del servicio público se considera que es el bien jurídicamente protegido en este dispositivo legal.

4.9. TRAFICO DE INFLUENCIA

"Artículo 221. Comete el delito de tráfico de influencia:

- I. El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión;

⁴⁸ Ibidem. p. 68

- II. Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior, y

- III. El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva a cualquier resolución o la realización de cualquier acto de materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

Al que cometa el delito de tráfico de Influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos." ⁴⁹

Por Influencia debemos entender el Poder, La Autoridad, el ascendiente peso o dominio que se tiene respecto de una persona o una situación.

La influencia no es un elemento del servicio público, pero puede ser una

⁴⁹ Ibidem. p. 69

consecuencia del mismo, sobre todo respecto de los empleos, cargo o comisiones de cierto nivel.

El servicio público puede implicar autoridad, pero ésta existe sólo en la medida en que la ley la otorgue y debe ejercitarse en los términos, forma y con las limitaciones que la propia ley señale, y en todo caso en beneficio de la colectividad a la cual debe servir.

A través del artículo 221 del Código Penal los bienes jurídicos que se protegen son: la probidad e imparcialidad que debe existir en la prestación de los servicios públicos y el correcto ejercicio de atribuciones.

4.10. COHECHO.

"Artículo 222. Cometén el delito de Cohecho:

- I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y
- II. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dá-

diva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Al que cometa el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisiones públicos.

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el di-

nero o dádiva entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado." ⁵⁰

Esta figura típica tiene evidentemente la finalidad de prevenir y sancionar fenómenos de corrupción y considerar acertadamente que debe sancionarse no sólo al servidor público que se corrompe aceptando dinero, dádivas o promesas, si no también a los particulares que propician la corrupción, de ahí que la fracción II, artículo 222 del código Penal prevea como delictiva la conducta del que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a los servidores públicos para que éstos hagan u omitan un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

De dicho artículo podemos desprender que la honestidad siempre debe acompañar a la prestación de los servicios públicos, siendo el bien jurídico que se protege a través de este precepto.

4.11. PECULADO

"Artículo 223. Comete el delito de Peculado:

- I. Todo servidor Público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón

⁵⁰ Ibidem. n. 70

de su cargo los hubiere recibido en administración; en depósito o por otra causa.

- II. El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona;
- III. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere la fracción en el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y
- IV. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligado legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Al que cometa el delito de Peculado se le impondrán las siguientes sancio-

nes:

Cuando el monto de lo sustraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de Prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”⁵¹

En este tipo de delito se observa que existen determinados bienes para con los cuales el servidor público u otra persona, tienen obligaciones específicas de administración, depósito, custodia o aplicación, y en todo caso la de darles el fin o destino que legalmente les corresponde, y el Peculado se presenta cuando el mencionado sujeto desvía, da un fin distinto, utiliza para fines propios o ajenos, pero diversos a los que legalmente le corresponden esos bienes. El Peculado se caracteriza por ser una disposición indebida; toda proporción guardada, este delito en alguna forma tiene similitud con el abuso de confianza.

⁵¹ Ibidem. p. 71

4.12. ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO.

“Artículo 224. Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe Enriquecimiento Ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquéllos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de quinientas mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente diario en el Distrito Federal al momento de someterse

el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión público.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para: desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos." ⁵²

El patrimonio del Estado y el honesto ejercicio del servidor público, son bienes jurídicos que se protegen en dicho precepto.

El enriquecimiento ilícito consiste básicamente en un aumento patrimonial del servidor público, sin que pueda justificarse la legal procedencia de ese incremento.

El artículo 224 del Código Penal alude a bienes respecto de los cuales el servidor público se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estos bienes corresponden a los que reciban o de los que dispongan el cón-

⁵² Ibidem. p. 72

yuge o los dependientes económicos directos del servidor público, salvo que se acredite que éstos los obtuvieran por sí mismos y por motivos ajenos al servicio público.

Es factible que para ocultar el aumento patrimonial: los bienes adquiridos ilícitamente por el sujeto activo del delito, se inscriban a nombre de otra persona, caso en el cual incurrirá en responsabilidad penal quien haga figurar como suyos bienes adquiridos ilícitamente por el servidor público.

DELITOS QUE SE COMETEN CON MAYOR FRECUENCIA.

NOMBRE DEL DELITO	Nº de Averiguaciones que se siguen en contra de los Servidores Públicos.
Contra la Administración de Justicia.	85
Peculado	60
Ejercicio Indebido del Servicio Público.	57
Abuso de Autoridad.	30
Cohecho.	14
TOTAL.	246

Fecha: De septiembre de 1997 a la fecha.

Fuente: Procuraduría General de la República.

Fiscalía Especial de Delitos Cometidos por Servidores Públicos.

CAPITULO V.

**LA REALIDAD ACTUAL EN CUANTO
A LA FUNCION DEL SERVIDOR PUBLICO EN MEXICO.**

5.1. FRENTE A LA CULTURA DE LA ILEGALIDAD.

Esta tendencia de falta de respeto a la legalidad, parece permear amplios sectores de la población, ha adquirido el carácter de mal social y se cierne sobre la sociedad mexicana como Nubarrones que amenazan con ensombrecer la vida nacional.

Es de todos conocido que algunos servidores públicos son los primeros en incumplir las leyes que dicen proteger, pero también es cierto que un gran número de personas se niega obedecer leyes, decretos o reglamentos que está obligado a observar.

Esta suma de conductas y actitudes, de las que poco se ha hecho por entenderlas y estudiarlas, ha provocado un comportamiento social que puede ser llamado la Cultura de la Ilegalidad, el cuál se inserta a todo lo largo y ancho del complejo tejido social.

Un ejemplo de lo que significa en la realidad esta Cultura de Ilegalidad se puede observar en el resultado que arrojo una encuesta realizada a la población.

De acuerdo al Sondeo, el 63% de las personas consultadas reconoce que

había hecho uso de la "mordida" para evitar alguna sanción o había dado gratificaciones para acelerar sus trámites burocráticos, a pesar de que todas tenían plena conciencia de que ambas prácticas son ilegales.

Así mismo la encuesta reveló que, pese a que el 55% de los consultados consideró que nuestras leyes son buenas, una amplia mayoría, el 86 %, declaró no confiar en la aplicación de la ley. Finalmente, el 60% de los encuestados precisó que tanto la sociedad como las autoridades son responsables de que la ley no se aplique como debe ser.

Cotidianamente se recurre a una serie de Prácticas que alimentan el clima de la Ilegalidad generalizado.

En la actualidad, los ciudadanos se salen de la ley por que se enfrentan a reglamentaciones que son laberintos jurídicos hasta tal punto complejos, como herederos de una tradición jurídica complicada, que la gente busca atajos para resolver sus problemas, que una manera de denominar a la corrupción.

El 5 de febrero de 1997, en Querétaro, en la Conmemoración del octogésimo aniversario de la Constitución, el Procurador General de la República, Jorge Madraza Cuellar, admitió:

Los desaciertos ministeriales y aún los delitos cometidos por servidores públicos con motivo de investigaciones relevantes, abundó, han contribuido grandemente a profundizar esa crisis que se externa en una notable pérdida de Credibilidad social.

Instando a renovar el compromiso de cumplir y hacer cumplir las leyes. Que todos efectivamente, las obedezcan, pues no tiene ninguna legitimidad la exigencia en el cumplimiento de los derechos propios si no se es capaz de respetar los derechos de los demás.

Por lo que la Corrupción no es sólo del servidor público miembro de la comunidad es de una parte del conjunto social que ha perdido sus propios valores, la fe en sí misma y en el destino de la nación.

La Corrupción es un síndrome de decadencia y se manifiesta cuando el ciudadano pierde la confianza en los hombres, las leyes y las instituciones, en la cuál existen personas que surgen de la misma sociedad y que circunstancialmente trabajan como Servidores Públicos carentes de emoción social.

Por lo que para el Ciudadano Moderno el Estado de Derecho debiera significar. *La seguridad de saber que su vida no está sujeta al capricho de la autoridad ni a otro ciudadano, ni al poder del más fuerte o del más rico, pues la ley está por enci-*

ma de cualquier forma de poder. De esta forma la Justicia se adquiere como valor real.

Por lo que el Estado de Derecho tiene que ser reforzado como un viraje de nuestras conductas y actitudes. Restableciendo el valor de la ley, el derecho y de las instituciones que mucho han sido cuestionadas.

5.2. LA CALIDAD MORAL COMO UNA NUEVA MODALIDAD DE CAMBIO

5.2.1 Consideraciones Generales

La importancia de la labor que realiza el servidor público demanda que ella se desempeñe con estricto apego a las normas morales; con un acendrado espíritu del deber, con eficiencia y con un claro sentido de la dignidad y la nobleza que su función implica.

De los servidores Públicos depende la existencia misma de la colectividad. A ellos como legisladores, corresponde establecer el orden jurídico que habrá de regir a la sociedad. En sus demás funciones, a ellos les toca salvaguardar la soberana; procurar y administra la justicia; garantizar el orden, la seguridad y la paz; velar por el respeto de las libertades y los derechos del hombre; asegurar la prestación de los ser-

vicios públicos y procurar el bienestar de la sociedad y de las personas que la integran.

Son tan elevadas sus funciones que bien puede hablarse de la exigencia de crear una mística o lo que es igual la identificación y la adhesión de amor del servicio público con las tareas que realizan y con los fines que a través de ella se pretenden alcanzar.

Frecuentemente en el desempeño de su cometido, el servidor público va enfrentarse a problemas morales y a la necesidad de tomar decisiones.

Por lo tanto para que el servidor público cumpla su misión de satisfacer sus aspiraciones personales y a su vez la de los usuarios de un bien o de un servicio es necesario que se establezca un Sistema de Humanización al personal con una alta capacidad y con gran eficiencia e imprimiendo Calidad en los servicios que se otorguen a la ciudadanía.

Por lo que la Calidad como una Nueva Filosofía y como una nueva modalidad para el cambio, nos proporciona los principios para emprender una transformación en la que se destaque la elevación de la educación de la cultura y la capacitación de los servidores públicos. Con el fin de que se otorguen servicios ya sea añadidos o excedidos convirtiéndose la calidad moral en un proceso sin fin, mejorando los indi-

ces de eficacia y eficiencia.

El proceso de mejora de la calidad moral involucra a todos los miembros de una organización o institución desde los niveles más altos hasta los más bajos, en razón de que las personas son la fuente máxima de calidad y las únicas capaces de imprimir esta filosofía en las acciones que realicen proporcionando mejores servicios.

Para lograr estos cambios requerimos una gran vocación, audacia, técnica y emoción. Debemos hacer frente a la técnica con la moral y la ética. Cobrando conciencia cada día de la necesidad de ir mejorando métodos, procedimientos, técnicas, tácticas y estrategias, acompañada de una conciencia social y política.

Cotidianamente el servidor público debe acudir a reglas de ética o morales para que se hayan quienes rijan sus decisiones y su conducta.

En estas condiciones, el servidor público no se limitará a cumplir con un mínimo y dar al máximo su capacidad, esfuerzo y desempeño como resultante de cumplir con un mandamiento moral.

Por otra parte, desgraciadamente, existen servidores públicos que se traicionan a sí mismos, traicionan a su gremio, a la sociedad y al país que les ha otorgado su confianza.

En estos casos, la justicia debe ser implacable, la corrupción si viene de lo alto es como un cáncer que daña todo el cuerpo social y que acaban por destruir a la sociedad entera.

El horizonte que se nos presenta ha de retar nuestra inteligencia, ha de probar nuestra voluntad y debe motivar nuestro humanismo, fortaleciendo nuestros valores.

Debemos ver nuestra actualidad como una oportunidad para terminar nuestros lastres económicos, sociales y culturales.

Manuel Kant dijo que: *"Los hombres tienen dignidad y las cosas precio"*.

El servidor público debe tener siempre dignidad y nunca precio.

5.2.2. Conceptos de Ética y Moral.

Etimológicamente ética y moral significan lo mismo. "Ethos" en griego es costumbre y "Mos Moris" en latín es también costumbre.

Pero las costumbres no como son, si no como deben ser.

En derecho se estima que la costumbre sólo obliga cuando se reúnen dos

condiciones: el uso prolongado y la opinión de su obligatoriedad jurídica. Igual ocurre con la costumbre como fuente de la moralidad.

Gustavo Escobar Valenzuela señala: *Ética es la disciplina filosófica que estudia el comportamiento moral del hombre en sociedad.*

Moral es: Un conjunto de normas que tienen como propósito regular la conducta del hombre en la sociedad, además debe ser realizadas en forma consciente y libre e interiorizadas por el sujeto mediante ellas, el individuo pretende llegar a realizar el valor de lo bueno.

Ética es: La Parte de la filosofía de lo bueno y malo de la conducta humana, su misión decía Antonio Gómez Robledo, es proponer a la voluntad su bien verdadero.

Por lo que de acuerdo a mi criterio la podemos definir como a la *Ética* como: Rama de la filosofía que estudia los fundamentos y la primera y última causas y razones de la moral, ocupándose de examinar problemas como el de la libertad los valores que el hombre debe tratar de realizar y el fundamento, origen y fuente de la moralidad.

La Moral como también denominadas reglas morales que serán el conjunto

de normas que regulan el comportamiento de los hombres para realizar el valor de lo bueno.

El Primer principio de la moral es "*Haz el bien y evita el mal*". este principio es equivalente al de no contradicción de la razón especulativa y, como él, fundamenta a todos los demás y es indispensable por ser evidente.

Estos principios, sin embargo, a medida que se van concretando ofrecen dudas y problemas y en ocasiones graves desviaciones bajo el influjo de la pasión, de malos instintos o de un deseo de autojustificación.

El principio que conforme a la moral y al derecho debe regir nuestras relaciones con los demás, es el de tratar a cada uno como persona y exigir que a mi se me trate como persona.

Por lo que la ética necesita de la moral, debido que la ética consiste en inventar o crear la moral.

La ética es la ciencia de la moral, mientras que ésta es el objeto de estudio de la ética.

5.2.3. Código de Conducta que se debe Aplicar a los Servidores Públicos.

No puede pensarse en un control verdaderamente eficiente, que anule actos de corrupción e impunidad sin actuar sobre los valores éticos y los códigos de conducta de la sociedad, para ello la propuesta es de elaborar un Código de Conducta para servidores públicos en general.

De las disposiciones legales vigentes podemos desprender un conjunto de reglas éticas que rigen la actividad del servidor público; en este caso ha ocurrido el fenómeno, que las normas éticas se han convertido en normas jurídicas y en éstas está implícita la regla moral que les dio origen. Y que nos permitirá alcanzar los valores que le hombre debe tratar de realizar, el fundamento, origen y fuente de la moralidad.

La constitución política de los estados Unidos Mexicanos, nos da el fundamento legal que el servidor público debe observar principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Estos artículos son el 109, fracción III y 113 Constitucional.

Así como en el nuevo texto del artículo 100 Constitucional al establecer disposiciones de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo y dinamismo en el servidor público.

Este código debe convertirse en una herramienta más para la labor diaria del servidor público, con contenido claro, de fácil acceso y no extenso para ocasionar pereza a todos los que le den lectura. Como requisitos indispensables, convirtiéndose así en el credo del servidor público.

CODIGO DE CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

I.- Disposiciones Generales.

Artículo 1. Este código constituye un conjunto de normas de conducta y de ética profesional que deberán observar los servidores públicos en general, tanto en el despacho de sus labores como en su trato con la sociedad.

Artículo 2. Se entiende por Servidor Público: Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito

Federal, que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título son aplicables a los gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las legislaturas locales y a los magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

Artículo 3. El servidor público estará obligado a cumplir las disposiciones de este código, lo cual debe ser supervisado y evaluado por el órgano competente de control de cada institución.

II.- De la Legalidad

Artículo 4. Todo servidor Público debe salvaguardar la ley con un desempeño honrado e imparcial, apegándose sus actos íntegramente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes secundarias con un irrestricto respeto a los derechos humanos reconociéndoles como los límites de la actuación de la autoridad.

III.- De la Lealtad, probidad y Honor

Artículo 5. El servidor Público deberá de actuar con lealtad a la institución que pertenezca recordando el compromiso contraído con la

colectividad, consigo mismo y con el país, conduciéndose de acuerdo a las disposiciones técnicas, operativas y administrativas que emanen de los órganos competentes para expedirlos con el único fin de lograr los objetivos y atribuciones que la ley señale para la misma.

Artículo 6. Es obligación del servidor público actuar con rectitud, ejercer funciones de manera transparente y honesta, buscando y conduciéndose siempre a la verdad.

Artículo 7. El Servidor Público tiene la responsabilidad de desarrollar su labor con honor y dignidad, con la conciencia del deber.

III.- De la Conciencia de Estado.

Artículo 8. El servidor público debe amar y asumir como suyos los fines de su actividad, buscando siempre preservar los valores ideológicos, sociales y culturales de nuestro país.

Artículo 9. En el desempeño de sus actividades, es obligación del servidor público, demostrar que su valor por parte de su formación individual y profesional, deberá estar basado en su disciplina,

conocimientos técnicos y académicos, pero sobre todo en el respeto de los derechos humanos.

IV— De Compromiso y Responsabilidades.

Artículo 10. El servidor público debe poner en su trabajo la mayor diligencia y empeño. Debe procurar servir con entusiasmo y poner en ello el máximo de su capacidad y de su esfuerzo. Siendo congruente con los principios y objetivos de la institución a que pertenezca.

V.- Del Principio de Autoridad y Discreción.

Artículo 11. El servidor Público, debe hacer uso del poder para servir, debe respetar y hacer respetar los derechos humanos y la dignidad intrínsecas de cada Persona así como rehusándose a ejecutar ordenes contrarias a la ley.

Artículo 12. Debe ser discreto, no revelando secretos que conozca con motivo del desempeño de su cargo, ni de aprovecharse de la información que tenga para su beneficio personal o de sus allegados.

VI.- De la solidaridad de grupo y sensibilidad

Artículo 13. El servidor Público en ejercicio de sus funciones, debe actuar de manera solidaria contribuyendo al trabajo en equipo, donde su actuación personal debe quedar supeditada al interés de la colectividad.

Artículo 14. El servidor público deberá tomar en cuenta que los sujetos con los que entable relaciones humanas, con seres humanos como ellos, perciben sensaciones y obran ante estímulos y de acuerdo con las circunstancias.

VII.- De la Justicia, Imparcialidad y Neutralidad.

Artículo 15. La condición de servidores públicos lo obliga a servir a todos por otorgando a cada cual lo que en equidad y razón le corresponde, evitando actos discriminatorios o preferenciales contrarios a la ley.

Artículo 16. En el ejercicio de sus atribuciones, deber observar los principios de imparcialidad y neutralidad ideológica, respetando las

diversas expresiones políticas, culturales y sociales de grupo o individuales que forman parte de nuestra sociedad.

VIII.- Profesionalismo y el actuar con mesura

Artículo 17. Al desarrollar su empleo, cargo o comisión los servidores públicos deberán considerar en todo momento que la eficiencia en la obtención de resultados depende de una excelente y optima profesionalización debiendo capacitarse y actualizarse de acuerdo a los programas que se establezcan para ese efecto.

Artículo 18. El servidor público debe actuar dentro de sus atribuciones ape-
gándose estrictamente al fundamento y especificaciones con-
templados en la ley, de lo contrario se considerará como abuso
de poder.

IX.- Del uso de los instrumentos de Trabajo

Artículo 19. El servidor público deberá tener el cuidado necesario con las instalaciones de equipo, instrumentos y demás recursos de trabajo que le sean asignados, sin distraerles para fines particulares o incongruentes con los propósitos de la misma.

5.3 LA NECESARIA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

5.3.1 Consideraciones Generales.

Uno de los principales problemas con que debe enfrentarse una Sociedad democrática es, el referente a garantizar eficaz, eficiente y satisfactoriamente la protección de un servicio público contra el poder arbitrario, y el abuso o indiferencia, debido a que no es posible que a las puertas del siglo XXI, en un Estado de derecho, este ocurriendo este tipo de acontecimientos. Por lo que como forma de prevenir conductas lícitas cometidas por, servidores públicos deben crearse un programa de Capacitación y Adiestramiento de aplicación constante.

Es la propia ley, quien fundamenta en su artículo 10, Constitucional, que la formación y actualización de los funcionarios debe regirse por principios de Excelencia, Objetividad, Imparcialidad, Profesionalismo e Independencia.

Por lo que la Calidad humana será siempre el factor más decisivo en toda empresa administrativa, se debe cultivar constantemente en procesos de capacitación y adiestramiento que al mismo tiempo le permitan al servidor público elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas, y por consecuencia lograr una mayor eficiencia en el servicio público.

Todo va a depender de la formación de su personalidad y del acondicionamiento para el trabajo.

Tratando de motivar al trabajador y desarrollo su personalidad por medio de una preparación y cultura extensa en conocimientos y habilidades e incrementando de este modo el nivel de productividad, se debe hablar de la capacitación, ya que trata de una función clave para el desarrollo tanto de los individuos como de las instituciones y por consiguiente de nuestra sociedad.

Tomando en consideración que un empleado rendir satisfactoriamente, si se encuentra capacitado de conformidad con la actividad que desempeñe o que practique con posterioridad puede decirlo que no en vano se lleva a cabo este tipo de entrenamiento que ser para el desenvolvimiento personal de los trabajadores y la prosperidad de la administración pública.

Es cierto que en nuestro país la función educativa ha tenido adelantos, sin embargo dicha función no ha tenido el suficiente desarrollo, como debiera, ya que son contadas los que han elaborado programas permanentes de educación para sus servidores públicos.

Lo anterior nos muestra que ya existe un intento, que aunque sea mínimo, es un gran adelanto, para el mejor desarrollo de la capacitación; y que sólo resta bus-

car la manera de impulsar con mayor eficacia la aplicación de la capacitación y adiestramiento.

5.3.2. Conceptos.

El licenciado Alfonso Siliceo da los siguientes conceptos:

ADIESTRAMIENTO.- Se entiende como la habilidad o destreza adquirida, por regla general, en el trabajo preponderantemente físico, desde este punto de vista el adiestramiento se imparte a los empleados de menor categoría.

CAPACITACION.- Tiene significado más amplio, incluye el adiestramiento, pero su objetivo principal es proporcionar conocimientos sobre todo en los aspectos técnicos del trabajo. En esta virtud la capacitación se imparte a empleados, Directivos y funcionarios en general, cuyo trabajo tiene un aspecto intelectual bastante importante.

DESARROLLO.- Tiene mayor amplitud aún significa el proceso integral del hombre y, consiguientemente abarca la adquisición de conocimientos, el fortalecimiento de la voluntad, la disciplina del carácter y la adquisición de todas las habili-

dades que son requeridas para el desarrollo de los funcionarios incluyendo aquellos que tienen más alta jerarquía en la organización de la administración pública.

Para otros autores son:

CAPACITACION.- Es la enseñanza teórica, la cual se logra a través de la transmisión de los conocimientos, con los que se obtiene un cambio de conducta en el hombre.

También se le conoce a la capacitación de conocimientos teóricos como la transmisión de conocimientos teóricos – prácticos, a través de estudios y especializaciones en técnicas, y se puede otorgar a cualquier nivel.

ADIESTRAMIENTO: Es una enseñanza práctica, cuya finalidad es la de proporcionar mayor habilidad al hombre, en las actividades que éste desarrolla de carácter manual u operacional.

DESARROLLO: Podemos definir al desarrollo como la adquisición de conocimientos generales y específicos, aplicando estos últimos, a las funciones que el hombre tiene asignadas en su puesto de trabajo, logrando con ello una mayor comprensión y optimización de su trabajo.

En conclusión, podemos mencionar que los conceptos siguientes, producto del análisis:

CAPACITACION -. Es la adquisición de nuevos conocimientos, técnicas, sistemas, métodos y actualización de los mismos, por medio de los cuales se desarrolla el individuo permitiéndole acrecentar su nivel técnico y económico.

ADIESTRAMIENTO : Es el perfeccionamiento de la destreza, habilidad y manejo que en determinado momento se requiere para la utilización de máquinas u otro tipo de instrumentos y materiales que necesita la actual tecnología, para que simultáneamente con los conocimientos teóricos se lleve la práctica de los mismos.

Por lo que podemos derivar que en ambos conceptos, existe un objetivo singular que es el de la educación, ya que es la superación personal por medio de la adquisición de conocimientos y habilidades para el efectivo desenvolvimiento de cada individuo.

5.3.2 Organismo Especializado en la Capacitación y Adiestramiento de los Servidores Públicos.

Basándose en lo señalado, por los principios que guarda el artículo 100 constitucional y de la dinámica de sus transformaciones de la administración pública que condicio-

nan en todo momento la conducta de los servidores públicos, he establecido un Sistema General de Prevención, basándose en un programa de Capacitación y Adiestramiento a través de la creación de un Organismo Autónomo, creado para la efectiva capacitación y adiestramiento del servidor público.

Este organismo se creará en apoyo del artículo 89, fracción I Constitucional, constituyéndose como un órgano descentralizado, únicamente sujeto a la Secretaría de Contraloría de la Federación.

Deber estar dotado de las siguientes características:

- I. Independencia respecto al ente fiscalizado, y autonomía en el desempeño de su función y protección jurídica frente a eventuales interferencias.
- II. Sujeción del órgano a la constitución y a la ley que no dependa de ninguna orientación política, ni partidista que limiten el ejercicio de sus atribuciones.
- III. Que se coordine con las diversas contralorías la administración pública tanto internas como de control externo.

- IV. Una total independencia, imparcialidad y prestigio profesional de sus integrantes.
- V. Que capacite, adiestre a los servidores públicos sobre la base de la medición y evaluación en el desempeño de instituciones y servidores públicos.
- VI. Aplicación de la capacitación técnica, con estricto apego a un código de conducta ético del personal al servicio del organismo.
- VII. Que la capacitación y Adiestramiento la imparta continuamente, para que el servidor público no olvide cual es su responsabilidad con el servicio público y la sociedad.
- VIII. Que cuente con un apoyo, de atención psicológica los servidores públicos.

Debido a que las situaciones cambiantes de la vida cotidiana propician que los individuos experimentan en ocasiones trastornos psicofisiológicos generando malestares físicos, psicológicos deficiencias y confusiones en la conducta, que diezma completamente el funcionamiento eficaz del sujeto.

Por lo que debe evaluar las áreas que conforman la administración pública, conociendo las problemáticas laborales y apoyar con este servicio.

Fines:

Este organismo debe tener como objetivo dar cumplimiento de la debida capacitación y adiestramiento a los servidores públicos.

1. Dar a conocer e instruir al trabajador sobre la importancia de la capacitación y adiestramiento en beneficio de una eficaz prestación del servicio público y superación personal.
2. Promocionar, coordinar y supervisar a las dependencias de la administración dentro del ámbito de capacitación y adiestramiento.
3. Contribuir a mantener la salud física y el equilibrio emocional de los servidores públicos.
4. Cumplir con un sistema de profesionalización de los servidores públicos.

Este organismo estará integrado por:

- I. Un Coordinador General.
- II. Una Dirección de programación y Organización.
- III. Una Dirección de Capacitación y Adiestramiento.
- IV. Del auxilio de órganos técnicos y administrativos necesarios para su funcionamiento.

El Coordinador y Directivos deberán satisfacer los requisitos siguientes:

- Ser mexicano.
- Mayor de edad.
- Tener la licenciatura, con título profesional, con una especialidad en una área en específico. Así como contar con una práctica profesional mínimo de 3 años.
- No ser de ningún culto religioso.
- No haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal,

Facultades y funciones

Este organismo será dependiente de la Secretaría de Contraloría de la Federación en materia de supervisión y evaluación.

Coordinador General.

Dirigir y Coordinar las funciones de dicho organismo.

Dirección de Programación y Organización.

- Establecer el sistema de administración.
- Establecer los lineamientos y políticas para ejecutar los Programas de capacitación y adiestramiento.
- Integrar los proyectos de capacitación y adiestramiento para cada institución.
- Ejecutar, controlar y evaluar los programas, así como las normas que se emitan para la operación, desarrollo y vigilancia del programa.

Dirección de Coordinación.

En materia de planeación:

- Practicar estudios para determinar las causas por las que no existe iniciativa y sensibilización de la capacitación y adiestramiento,
- Analizar permanente la capacitación y adiestramiento estimado lo que reporte la dirección de programación.
- Practicar estudios y formular proyectos para impulsar la capacitación y adiestramiento y procurar su correcta ejecución. En materia de promoción de la capacitación y adiestramiento.
- Promover directa o indirecta, el aumento de oportunidades de la capacitación y adiestramiento.
- Proponer incrementos para orientación de la formación.
- Llevar acabo programas de los distintos grados para una mejor, capaz adiestramiento de los servidores públicos.

Dirección de Capacitación y Adiestramiento.

En materia de capacitación y adiestramiento:

- Cuidar de la oportuna constitución y funcionamiento de las comisiones para vigilar de manera interna el correcto seguimiento de la capacitación y adiestramiento.
- Estudiar y sugerir la expedición de convocatoria para formar Comités de capacitación, dentro de las diferentes áreas; así como la fijación de las bases relativas a la integración y funcionamiento de dichos comités.
- Investigar y proponer, en relación con cada área, la expedición de criterios generales que señalen los requisitos que deban observar los planes y programas de capacitación y adiestramiento.
- Practicar y supervisar la elaboración de manuales, libros de trabajo y demás que se requieran para llevar a cabo la capacitación y adiestramiento.

Objetivos:

Para cumplir con los objetivos de dicho organismo es necesario realizar las siguientes líneas de estrategia:

1. La ejecución de acciones de capacitación para todos los servidores públicos en general.
2. Este organismo plantea lograr la óptima utilización y fortalecimiento de la infraestructura existente, a través de acercar ésta, a las necesidades actuales de desarrollo económico y social del país y de la administración y hacer posible el acceso a los trabajadores a mayores oportunidades.

Para ello se diseñarán acciones de capacitación técnica, de formación y actualización profesional y de investigación, por medio de cursos y programas que se impartan.

3. La vigilancia, supervisión y prevención del cumplimiento legal de la administración pública y el apoyo técnico, apoyándose en tres elementos básicos que son:

- a) La Comisión Interna.- Que es un grupo representantes de dicho organismo que promueva la capacitación y adiestramiento dentro de la administración.
 - b) Los planes y programas.- Que son los instrumentos concretos en los que se plantean las acciones a realizar y su temporalidad.
 - c) Las constancias de habilidades laborales, que van acreditar la capacitación recibida.
4. El desarrollo de la tecnología, para mejorar la calidad de la acción capacitadora y la promoción para lograr la participación activa de cada una de las dependencias de la administración pública.
 5. El desarrollo de instrumentos metodológicos y técnicos para lograr la eficiencia del servicio público y profesionalismo del servidor público y promover su aplicación, como la asistencia técnica a las dependencias del gobierno y la inclusión de la creación de instrumentos para medir y diagnosticar la eficiente capacitación.
 6. La utilización de instrumentos de política laboral, para orientar acciones de capacitación, donde no debe limitarse a la sola participa-

ción de las partes como instrumento de gestión o desarrollo, sino educar, desarrollando en los individuos las actitudes, las responsabilidades, los valores y la capacidad para participar y con ello generar las soluciones y las respuestas que requerimos.

Concluyendo dichos objetivos, podemos concluir que la Capacitación y adiestramiento no puedes limitarse a la formación de un individuo para un trabajo personal, si no que deben dársele las bases suficientes para el aprendizaje y desarrollo; así como los valores necesarios para actualizarse y desenvolverse dentro de un mundo cambiante como individuo y como miembro de una sociedad.

Los Programas de Capacitación y Adiestramiento se crearán en base de:

I. Descripción de áreas ocupacionales de la rara de actividad de estudio.

- Identificar las áreas laborales.
- Describir las funciones generales de cada área.
- Analizar y clasificar la información
- Homologar las diversas denominaciones de las diferentes áreas.

II.- Determinación del perfil de los puestos de cada área.

- Identificación de los puestos de trabajo de cada área.
- Determinar las funciones generales de cada puesto.
- Definir las actividades propias de cada uno de los puestos de trabajo.
- Caracterizar las capacidades intelectuales físicas y actitudinales, así como los requerimientos idóneos para cada puesto.
- Analizar la información.
- Homologar las diversas denominaciones de los puestos.
- Establecer el perfil ideal de cada puesto.

III.- Definir y estructurar, el contenido de capacitación para cada puesto de trabajo.

- Analizar el perfil de los puestos de trabajo.
- Identificar los contenidos de capacitación para cada puesto.

- Organización y jerarquización lógica y pedagógicamente los contenidos de capacitación.
- Determinar y estructurar los contenidos de la capacitación en general.

IV.- Establecimiento de los programas generales de capacitación para cada puesto de trabajo.

- Definir objetivos generales de cada programa.
- Determinar objetivos particulares de cada programa.
- Especificar las actividades de instrucción.
- Establecer los recursos didácticos, materiales de apoyo y procedimientos de evaluación.
- Señalar la bibliografía.

Formas de incentivos.

Al terminar los periodos de Capacitación y adiestramiento de los servidores Públicos, el gobierno deberá proporcionarles un incentivo a aquellos que obtengan el

mejor promedio del curso, mejor desenvolvimiento, puntualidad, asistencia y deseo de superación. Motivando para que se despierte un interés de superación tanto personal como en el trabajo, para que de esta manera surja el deseo de asistir a los cursos de capacitación y adiestramiento y puede ser por medio de:

- Creación de vacantes en puestos superiores, a los cuales los servidores ya instruidos puedan aspirar.
- Planes de financiamiento para cursos de especialización en el extranjero.
- Concursos que se efectúen para ascensos a un puesto.

La Capacitación y adiestramiento debe ser considerada por el gobierno, no como un gasto sino como una inversión que a corto o largo plazo producirá beneficios.

Tiempo de duración de los Cursos

Estos serán de acuerdo, al grado que se ocupe en el cargo, comisión o puesto que ocupe en la administración pública. Estos cursos de capacitación deberán ser lo más continuos y constantes posibles.

Sanciones

Los servidores públicos que no cumplan con la obligación de Capacitación y Adiestramiento, estará sujetos a:

- I. Llamada de atención.

- II. De no cumplir con las obligaciones que requiere el curso ser presentado ante el mismo organismo, quien escuchará sus motivos de falta de interés hacia el curso o de la falta de cumplimiento sus obligaciones, y se le dará a conocer que de no cumplir, estará sujeto a:
 - a) Amonestación por escrito, que formará parte de su expediente laboral.

 - b) Por último terminará en Despido de no acatarse a las disposiciones señaladas.

CONCLUSIONES.

PRIMERO. Fue la sociedad misma quien delegó el poder en representantes que deben actuar de acuerdo con la delegación hecha por la comunidad popular y que tiene derecho a revelarse o al cambio y es por eso que se buscan normas que delimiten ese poder.

Ciertamente la historia es una realidad de vida, ya que para ello las circunstancias y hechos que se han venido presentando en el tiempo, siempre ha sido una constante búsqueda del control del Actuar de la Autoridad.

Remontándonos a la época del Imperio Romano no se puede hablar específicamente de una figura en concreto que limite la función del servidor público en caso de que se detecte alguna anomalía en el desempeño de su cargo o comisión; más sin embargo no fue hasta que apareció el juicio de Residencia cuyo origen fue en España, en el cual es preciso hacer mención que se destacan dos puntos relevantes (adentrándonos a la conducta lícita de todo servidor público). Estos puntos son:

El Código de las Partidas del año de 1265 encontrándose sus antecedentes en las propias legislaciones procesales de aquella época y la Nosísima Recopilación de las leyes de España en donde se señala cual era la regulación del Juicio de Resi-

dencia, figuras en donde es palpable la responsabilidad de los funcionarios o empleados que eran de carácter universal e ilimitada.

En torno a nuestro país, llegamos a la siguiente Conclusión:

En la época prehispánica, no existió legislación uniforme para la aplicación de responsabilidades ya que cada uno de sus pueblos se regía por leyes distintas de carácter Consuetudinario.

Durante la época Colonial las legislaciones que aparecieron fueron un producto de las legislaciones que venían de Europa teniendo com principal objetivo acabar con las arbitrariedades que provocaba el Absolutismo Monárquico, tratando de evitar conductas excedentes de Funcionarios, que estaban obligados a cumplir ciertos lineamientos jurídicos en esa época, más sin embargo a pesar de ello se aplicaban la frase de "Acatese pero no se cumpla".

Por lo que respecta a la época Independiente, se empiezan a precisar las personas sujetas a las responsabilidades administrativas, dando lugar a la aparición de las leyes de responsabilidades de los funcionarios públicos de los años de 1870 y 1896, respondiendo a necesidades únicamente políticas, al limitar la actuación del Congreso.

Donde dichas leyes se contrariaban en si en un principio de igualdad ante la ley y estableciendo privilegios que daban lugar a procedimientos indebidos.

Además en dichas leyes se propiciaran varias impunidades debido a que se hablaba de delitos y faltas oficiales, lo que originaba varias confusiones en su aplicación.

Finalmente, es en la época Contemporanea donde aparece una forma más completa de regulación que debían tener los funcionarios públicos que ahora se denominan Servidores Públicos respaldándose de acuerdo a lo establecido en el Titulo Cuarto de la Constitución, que señala que ahora todos son servidores públicos sin importar cual su jerarquía, ni cual sea su función, y en este sentido los ha igualado ante la ley.

SEGUNDO : Después del análisis del presente capítulo pudimos observar que existe una gran abundancia en cuanto a ordenamientos legales aplicables, y en lo referente a las reformas del Titulo IV de la Carta Magna, con los que surge la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la creación de la Secretaría de Contraloría de la Federación, emana de su texto la oportunidad legal para terminar con todo tipo de corrupción e impunidad.

Se ha podido construir un marco normativo que establece un régimen de responsabilidades de los servidores públicos, promoviendo la transparencia y regulación del ejercicio del servicio público, entre otros convirtiéndose únicamente en un primer paso para alcanzar el cambio, tan anhelado por la sociedad.

TERCERO : Las personas físicas encargadas de personificar a los órganos administrativos y realizar las tareas encomendadas a dichos órganos, han recibido varias denominaciones, por lo que a los servidores públicos que son mencionados en el artículo 110 Constitucional pertenecen a la categoría de altos funcionarios, debido a que constituyen la cabeza del gobierno y tiene funciones trascendentes. En una segunda categoría, ubicamos a los funcionarios debido a que únicamente participan en la formación y ejecución de la voluntad estatal, tienen facultades de decisión llevando sus determinaciones en cuanto a la ley lo permite. Y por último tenemos a una tercera categoría que es la de los empleados que se ligan por nexos de carácter interno ya que el nombramiento o contrato que se le extienden le da una vinculación laboral con dicho Estado, y no tiene facultades de decisión.

El concepto de Responsabilidad de los Servidores Públicos es muy complejo y asume varios significados, debido a que existen cuatro tipos de responsabilidades.

Política, Civil, Administrativa y Penal, buscándose evitar que el servidor público evada responsabilidades o exista dispersión de las mismas.

Por lo que aquí podríamos derivar que el punto clave para evitar estas consecuencias, son los controles internos que tiene la misión principal de encuadrar esa responsabilidad al pie de la letra, sin consideraciones.

CUARTA: La Responsabilidad que es el caso que nos ocupa se advierte que la regulación de algunos problemas aparece duplicada y por lo mismo, comprende a otra que son menos generales por describir características específicas, esto refleja la preocupación del legislador de satisfacer exigencias sociales en el momento de su creación, para acabar con la corrupción e ineptitud.

Sólo la práctica podrá dar cuenta de la medida en que la Previsión de hipótesis de hecho tan insólitas que responda a una exigencia de la realidad. Diremos a modo de evaluación general del elenco de tipos delictivos del Título X del libro II deja de advertir un valioso paso adelante en esta materia.

Sería de desear que el emprenderse una reforma legal cabal de la legislación punitiva se superarán por una parte, las imperfecciones sistemáticas resultantes de superponer algunos contenidos al articulado existente.

Es de resaltar que por primera vez se habla de servidores públicos, dando un trato igual a todas las personas que laboran dentro de las instituciones públicas.

Para efectos de integrar los diversos tipos de los Títulos X y XI y no para efectos teóricos.

En todos los tipos jurídicos se dirigen a los Servidores Públicos, salvo en algunas excepciones en la cual el deber está dirigido a los particulares y el cual se debe hacer efectivo- El artículo 212, párrafo Segundo, se desprende el problema, pronunciándose el castigo no cualificado, Más sin embargo dispone punirlo con las mismas penas que al servidor público que para a que el extraño que ayude a la comisión del delito.

Para todos los delitos se establecen las penas de destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, por lo que es de alabarse este señalamiento, ya que quien ha faltado a sus deberes como servidor público no merece continuar desempeñando ningún empleo, cargo o comisión en ninguna entidad de la administración pública.

En términos generales las penas son más elevadas que las impuestas en textos anteriores. Por lo que el encargo público antes se veía como un privilegio, se vuelve día a día en una tarea de entrega y responsabilidad.

QUINTO. México se ha caracterizado Por tener una infraestructura legal amplia que abarca, si no todos los ámbitos del quehacer del hombre, sin embargo, esta condición no tiene reflejo en la realidad. En este sentido, no deja extrañar que en nuestro país el respeto de la ley no esté a la par de la modernidad del sistema legal.

En momentos Como los actuales es particularmente apremiante fortalecer nuestros valores morales, denunciar y combatir toda forma de corrupción sea cual fuere y venga de donde venga.

Los hechos de la experiencia prueban que una sociedad que renoce el valor de la moral social, que lucha por reducir las contradicciones que se dan en lo cotidiano con sus principios y normas que los lleva a todas, sus consecuencias, madura serenamente, con comprensión y firmeza, es una sociedad con firmes garantías y posibilidades básicas de un desarrollo material y cultural bien fundado constante y satisfactorio, donde la renovación moral de la sociedad no puede producirse con profundidad y autenticidad si no es en un régimen jurídico que se obligue por igual a gobernantes y a gobernados, respetando si es derechos, donde la con conciencia de los servidores públicos para que tenga sensibilidad en cuanto a consecuencias y las implicaciones de las normas debe ser a través de procesos educativos (Capacitación y Adiestramiento constante) que lo ayuden en su preparación para el servicio público.

Por lo tanto deben capacitarse líderes que ayuden en la preparación de otros servidores públicos y en la implantación de reformas prácticas.

BIBLIOGRAFIA.

ACOSTA ROMERO, Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo
12a. Edición.
México.
Editorial PORRUA.
1995
126 pp.

ALVA IXTLIXOCHITL, Fernando
Obras Históricas
TOMO I.
6a Edición.
México.
Editorial Chavero.
1981
372 pp.

ARIAS RAMOS, José.
Compendio de derecho público Romano e historia de las fuentes
8a Edición.
España.
Editorial Clares.
1988
402 pp.

ARROYO HERRERA, Juan F.
Régimen Jurídico del Servidor Público
2a. Edición.
México,
Editorial PORRUA,
1998.
315 pp.

BARRAGAN DOMINGUEZ, Humberto
Juzgamiento de los altos funcionarios del Estado
4a Edición.
Colombia.
Editorial Temis.
1962
503 pp.

BARRERA, José.
El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824, antecedente inmediato del amparo
7a Edición.
México,
Editorial UNAM.
1996
344 pp.

BUNSTER, Alvaro
LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
1a Edición.
México.
Editorial UNAM.
1984
342 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio
Derecho Constitucional Mexicano
9a Edición.
México.
Editorial PORRUA.
1994
1068 pp.

CAMARA DE DIPUTADOS
Derecho del Pueblo Mexicano
TOMO VIII.
3a Edición.

México.
Editorial PORRUA.
1982
280 pp.

CARDENAS, Raúl F.
Responsabilidades de los Funcionarios Públicos
2a Edición.
México.
Editorial PORRUA.
1982
230 pp.

CASTELLANOS TENA, Fernando.
Lineamientos Elementales de Derecho Penal.
1a Edición.
México.
Editorial PORRUA.
1993
361 pp.

COMPILACION DE LEYES MEXICANAS

Código penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de fuero federal
2a Edición.
México.
Editorial GRECA.
1998
511 pp.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto
El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos
1a Edición.
México.
Editorial PORRUA.
1996

211 pp.

FRAGA, Gabino.

Derecho Administrativo

33a Edición.

México.

Editorial PORRUA.

1994

506 pp.

GARRIDO FAYA, Fernando.

Tratado de derecho administrativo.

2a Edición.

México.

Editorial Madrid.

1971

285 pp.

GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco

Código Penal Comentado

5a Edición.

México.

Editorial PORRUA.

1981

467 pp.

HERNANDEZ RODRIGUEZ, Régulo.

Organización Política, Social, Económica y Jurídica de los aztecas

1a Edición.

México.

Editorial PORRUA.

1989

178 pp.

JIMENEZ DE AZUA, Luis

Tratado de derecho penal.

Tomo I, 4a Edición.
Buenos Aires, Argentina.
Editorial Lozada.
1977
202 pp.

LEYES Y CODIGOS DE MEXICO
Constitución Política de los Estados Unidos de Mexicanos
122a edición.
México,
Editorial PORRUA.
1998
147 pp.

LEYES Y CODIGOS DE MEXICO
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
25a Edición.
México.
Editorial PORRUA.
1998
573 pp.

LEY FEDERAL-DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
1a Edición
México,
Editorial Pac.
1998
175 pp.

LOPEZ AUSTIN, Alfredo
La Constitución real de México Tenochtitlan
4a Edición.
México.
Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas.
1961
315 pp.

MARTINEZ, Marina

Citado por don Santos Alfaro y La Puente en (Prólogo a las siete partidas)

(Colección de Códigos y Leyes de España).

2a Edición.

España.

Editorial Madrid.

1865

350 pp.

MENDIETA NUÑEZ, Lucio

El derecho Precolonial

4a Edición.

México.

Editorial PORRUA.

1981

422 pp.

OTS Y CAPDEQUI, José María

Historia del Derecho Español en América y de Derecho Indiano

Tomo II,

1a Edición.

México.

Editorial PORRUA.

1964

506 pp.

RAMOS MEJIA, Enrique

El delito de Concusión

2a Edición.

Buenos Aires, Argentina.

Editorial Depalma.

1963

304 pp.

RUIZ MASSIU, José Francisco.

Los Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades

2a Edición.

México.
Editorial INAP.
1984
190 pp.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando
Diccionario Jurídico Mexicano
Tomo VII,
6a Edición.
México,
Editorial UNAM,
1993
402 pp.