

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO PENAL**

**RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA

**RICARDO CEREZO VELASCO**

201499

**A S E S O R:**  
DR. EDUARDO LOPEZ BETANCOURT



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

# I N D I C E

	Página
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS</b>	4
1.1. LA EPOCA PRECOLONIAL.....	4
1.2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS.....	6
1.3. LA ÉPOCA COLONIAL.....	7
1.3.1. Los Oficiales Reales.....	7
1.3.2. La Visita.....	9
1.3.3. El Juicio de Residencia.....	11
1.4. LA ÉPOCA INDEPENDIENTE.....	13
1.4.1. La Constitución de 1814.....	14
1.4.2. La Constitución de 1824.....	15
1.4.3. La Constitución de 1917.....	16
1.4.4. Leyes Complementarias.....	18
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES</b>	21
2.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.....	22
2.2. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.....	25
2.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (L.F.R.S.P.).....	28
2.4. LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM).....	31
2.5. LA RENOVACIÓN MORAL DE LA SOCIEDAD.....	36
2.6. LA CORRUPCIÓN.....	41

	<b>Página</b>
2.7. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	48
2.7.1. Antecedentes.....	48
2.7.2. Sujetos.....	51
2.7.3. Las Autoridades.....	52
2.7.4. Las Sanciones.....	53
2.8. LA RESPONSABILIDAD CIVIL.....	54
2.9. LA RESPONSABILIDAD LABORAL.....	55
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>LA RESPONSABILIDAD PENAL</b>	<b>58</b>
3.1. LOS ANTECEDENTES.....	21
3.1.1. Los Sujetos.....	61
3.1.2. Las Autoridades.....	62
3.1.3. Las Sanciones.....	64
3.2. LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS	66
3.2.1. El Ejercicio Indebido en el Servicio Público.....	67
3.2.2. El Abuso de Autoridad.....	68
3.2.3. La Coalición de los Servidores Públicos.....	69
3.2.4. El Uso Indebido de Atribuciones y Facultades.....	70
3.2.5. La Concusión.....	71
3.2.6. La Intimidación.....	72
3.2.7. El Ejercicio Abusivo de Funciones.....	72
3.2.8. El Tráfico de Influencia.....	73
3.2.9. El Cohecho.....	74
3.2.10. El Peculado.....	75
3.2.11. El Enriquecimiento Ilícito.....	76
3.3. EL PROCEDIMIENTO PENAL	77
3.3.1. Los Sujetos de la Relación Procesal.....	78
3.3.2. La Averiguación Previa.....	78

	<b>Página</b>
3.3.3. La Denuncia.....	80
3.3.4. La Querella.....	82
3.3.5. Semejanzas.....	83
3.3.6. Diferencias.....	83
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA</b>	<b>85</b>
4.1. LOS ANTECEDENTES.....	85
4.1.1. Los Sujetos.....	86
4.1.2. Las Obligaciones.....	86
4.1.3. La Declaración de Situación Patrimonial.....	88
4.1.4. Las Autoridades.....	89
4.1.5. Las Sanciones.....	91
4.2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES	99
4.2.1. El Marco Constitucional.....	99
4.2.2. La Queja o Denuncia.....	100
4.2.3. El Procedimiento de Investigación.....	100
4.2.4. El Auto de Inicio.....	101
4.2.5. La Garantía de Audiencia.....	101
4.2.6. La Suspensión.....	103
4.2.7. Las Resoluciones Administrativas.....	104
4.2.8. La Prescripción.....	105
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>107</b>
<b>MARCO JURÍDICO</b>	<b>111</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>112</b>

## INTRODUCCIÓN

Ha sido preocupación de nuestros gobernantes y de la sociedad en general, que los Servidores Públicos desarrollen sus funciones no sólo con eficiencia, sino con estricto apego a las normas que se rigen en nuestro país, teniendo para ello mayor conciencia y comprensión de las obligaciones que tienen a su cargo, ya que son un ejemplo para la sociedad al cumplir con ciertos requisitos fundamentales.

El objetivo principal de la presente tesis, consiste en analizar el marco jurídico que regula la conducta de los Servidores Públicos, con el propósito de conocerlo, difundirlo y prevenirlo, para evitar los actos de corrupción en la Administración Pública Federal, porque la errónea interpretación de la normatividad y el desconocimiento de la misma. A contribuido a que con frecuencia sea aplicada la Ley Penal y la Ley Federal de Responsabilidades en perjuicio de las instituciones y del país en general.

En el capítulo Primero se estudian los antecedentes históricos respecto a la responsabilidad de los encargados de aplicar las sanciones entre los aztecas, existiendo controles severos y represivos para que los funcionarios no utilizaran de manera arbitraria los caudales públicos, destacando principalmente los Oficiales Reales, la Visita y el Juicio de Residencia, que señala como sujetos a todos los funcionarios que ejercieran tareas de gobierno, de administración, judiciales o municipales.

Una de las ventajas de este juicio, consistía en que se residenciaba o arraigaba al Servidor Público en el lugar en que había desempeñado su cargo, para que respondiera a las imputaciones cometidas. También señalaremos las diferentes Constituciones que han estado vigentes en nuestro país.

En el Capítulo Segundo se analiza el Sistema de Responsabilidades, la Responsabilidad Política, la Responsabilidad Civil, la Responsabilidad Penal y la Responsabilidad Administrativa que se regulan por el Título IV de la Constitución, artículos 108 al 114, el cual fue reformado el 28 de Diciembre de 1982, estableciendo la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el 1º. De enero de 1983. Esta Ley establece un mejor sistema con procedimientos jurídicos más adecuados y determinando quienes son los sujetos, cuáles son sus obligaciones, principios y sanciones que tienen los Servidores Públicos frente a la sociedad.

Se creó la Secretaría de Contraloría de Desarrollo Administrativo (SECODAM), con la finalidad de ejercer un control preventivo y sancionador del funcionamiento de la Administración Pública, precisando las funciones de los diversos órganos de control interno, con el objetivo principal de perfeccionar el actual sistema, ya que el anterior no estaba precisado adecuadamente.

En la campaña política del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, propuso la tesis de la Renovación Moral de la Sociedad, consistiendo principalmente en que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios pudieran hacer valer sus derechos ante las

autoridades; el pueblo pidió y exigió que se tomara en cuenta a la Corrupción como uno de los problemas y programas prioritarios de su gestión, al crecer a niveles insospechados, porque atentaba contra la Democracia y nos apartaba del objetivo básico de alcanzar la Justicia Social.

En el Capítulo Tercero se estudia la Responsabilidad Penal que responde al criterio primigenio de la Democracia, contenida en la Constitución, de que todos somos iguales ante la ley y no hay más cabida para fueros ni tribunales especiales.

Su objetivo principal consiste en tipificar las conductas que transgreden aquellos valores o principios que versa la sociedad, porque todos sabemos que su irresponsabilidad genera ilegalidad e inmoralidad. Estudiaremos quienes son los sujetos, cuáles son las autoridades, las sanciones, los delitos cometidos por los Servidores Públicos y la diferencia entre una denuncia y una querrela.

En el Capítulo Cuarto se analiza la Responsabilidad Administrativa que consiste en los valores fundamentales que se deben preservar en la función pública como son la lealtad, legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia; estableciéndose como un código ético de conducta de los Servidores Públicos, señalaremos el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, el cual es importante diferenciarlo con el procedimiento Penal.

# CAPITULO 1

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### 1.1. LA EPOCA PRECOLONIAL

La estructura política del pueblo azteca se identifica como una monarquía teocrática-militar, el gran poderío y control que ejercían sobre los pueblos vasallos, tenían como soporte la aplicación de normas sancionadoras que se caracterizaban por su gran severidad, aplicándose tanto a gobernantes como a gobernados, por eso fueron celosos vigilantes de la actuación de sus jueces y recaudadores.

Los Jueces y Ministros de Justicia no recibían ninguna cosa, ni en poca ni en mucha cantidad, usaban su judicatura con todos con gran rectitud porque no había excepciones entre las personas, ya fueran ricos o pobres.

En su régimen encontramos diversas figuras gubernamentales que han logrado subsistir hasta nuestros días como son el Cihuacoatl, el Hueycalpixquis, el Capixque y los Teuctlis; a cada uno de ellos les correspondía una función importante dentro de la Administración Pública.

El Cihuacoatl era un funcionario que controlaba la Hacienda Pública, o sea, todo lo que constituía un tributo pasaba por sus manos y ni siquiera el rey podía

disponer de esos bienes, debía cuidar la correcta administración y distribución de lo recaudado a fin de aplicarlo en beneficio del pueblo.

El Hueycalpixquis tenía como función importante el manejo de la contabilidad y el estricto control de los tributos de los territorios conquistados por el pueblo azteca, se consideraban como tributos los animales, las frutas y los minerales.

Los Calpixque eran quienes directamente recibían los tributos de los pueblos conquistados, recibían fuertes castigos cuando incurrían en alguna falta o por malos manejos durante la recaudación.

Los Teuctlis eran los encargados de impartir justicia, vigilaban y controlaban a todos los que integraban la Administración Pública, tarea de gran dificultad porque se requería de personal estrictamente seleccionado.

Los jueces y ministros, cuando hacían una sentencia injusta, cuando demoraban injustificadamente los asuntos o cuando ejercían funciones de juzgados en lugares diferentes destinados para tal fin, se les imponían sanciones de acuerdo con la gravedad de la conducta, se aplicaban penas como la amonestación, la destitución, la inhabilitación, la pérdida del patrimonio y hasta la pena de muerte.

## 1.2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS.

Tenían un control preventivo sobre los jueces, consistiendo en la selección cuidadosa de quienes debían impartir justicia; Fray Bernardino de Sahagún señala que *"los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo, de sentenciar los litigios y los pleitos que había en la gente popular, elegían personas de la realeza, nobles, ricos, de buenas costumbres, ejercitados en casos de guerra, experimentados en trabajos de las conquistas, sobre todo de una reputación intachable, o sea, que su ética no les permitía participar en conductas delictivas o corruptas"*.<sup>1</sup>

López Austin dice que *los aztecas siempre cuidaban que sus representantes fuesen hombres preparados para el desempeño de sus cargos, especialmente los gobernantes, los jueces y los funcionarios administrativos.*

Existieron diversas medidas que tenían como objetivo lograr un sistema legal, eficaz y capaz de asegurar el funcionamiento de la Hacienda Pública, al ejercer un estricto control en los funcionarios que tenían a su cargo el fisco, cuando transgredían dicho control eran sancionados.

---

<sup>1</sup> De Sahagún, Fray Bernardino. *"Historia General de las Cosas de la Nueva España"*, Tomo II, Libro VIII, Capítulo XVII, México 1979. Pág. 317.

Estos medios de control eran los libros, los inventarios, los juramentos, las fianzas, las llaves, las visitas, las residencias y la rendición de cuentas; todas estas medidas fueron muy efectivas.

### 1.3. LA EPOCA COLONIAL

#### 1.3.1. Los Oficiales Reales

Son funcionarios designados para la Administración de la Hacienda, cuidaban los intereses privados del Estado Español cuando descubrían y conquistaban nuevas poblaciones, por eso sus relaciones con el rey eran directas.

Juan de Solórzano señala *"que sus atribuciones y responsabilidades eran amplias, cobraban, guardaban, distribuían y administraban todos los bienes"*.<sup>2</sup>

Lanz Cárdenas dice: *"que los Oficiales Reales estuvieron sometidos a una severa fiscalización por parte de los órganos representativos de la Corona, cuando se desenvolvían en su actuación dentro del marco estricto de*

---

<sup>2</sup> De Solórzano y Pereira Juan. *"Política Indiana"*. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1997, Pág. 505.

*sus propias facultades, cuando había culpabilidad por su negligencia u omisiones, se les exigía el reintegro".<sup>3</sup>*

Las condiciones o requisitos que se exigían para su elección eran de carácter moral y técnico, o sea, que la elección debería recaer en personas que por su conducta, ofrecieran garantía de honradez en su actuación.

Los principios fundamentales que rigieron su actuación fueron la administración conjunta o colegiada y la responsabilidad solidaria, la primera consistía en que debían asistir juntos a los acuerdos, a las almonedas, a las fundiciones, al cobro de impuestos y al abrir el arca para guardar y sacar oro, siendo obligatoria para todas las operaciones de la administración. La segunda se hacía efectiva a sus compañeros cuando el culpable y sus fiadores no tenían bienes suficientes para hacer el pago, cuando se configuraba un delito, la responsabilidad era exigida para todos en partes iguales.

Tenían dos derechos fundamentales que consistían en percibir una retribución económica a cambio de la prestación de sus servicios y la inamovilidad del oficio, excepto cuando se imponía una pena. Sus obligaciones consistían en cumplir con las ordenanzas, las instrucciones, las provisiones y las cédulas reales que se les entregaban para la buena administración de su oficio. Las penas y sanciones que encontramos son la

---

<sup>3</sup> Lanz Cárdenas, José trinidad. *"La Ley de Responsabilidades, Un Código Ético de Conducta del Servidor Público"*. Revista No. 65, INAP, México 1984. Pág. 45.

suspensión, la pérdida del oficio y la pena de muerte cuando robaban algo de las cajas o cometían peculado.

### **1.3.2. La Visita**

Fue muy importante para la Corona Española porque tenía que contar con un instrumento efectivo de control en la actuación de sus funcionarios, para impedir los abusos de poder y de impunidad, y así poder fincarles responsabilidades.

Lanz Cárdenas dice: *"que las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un Virreinato o Capitanía General"*.

Sánchez Bella expresa que *"la visita nace junto con la residencia y la pesquisa, como una institución de control utilizado por la monarquía española para asegurar que los funcionarios cumplan bien con su deber"*.

Arregú Zamorano comenta que *"la visita es una inspección realizada a un organismo público con el fin de revisar la gestión de los funcionarios que la componen"*.

Guillermo Porras define a la visita como *el medio de inspección utilizado por el gobierno superior para darse cuenta cabal de la manera como se desempeñaba un cargo subordinado.*

### **Características**

1. Tiene carácter de inspección
2. Tiene carácter colectivo, afectando siempre a organismos jurídicos con todo el personal que lo integra.
3. Los funcionarios visitados continúan ejerciendo sus cargos, salvo casos excepcionales.
4. No se aplica universalmente, no es habitual, no triunfa en muchos casos y es utilizada en forma periódica.

### **Competencia.**

Cuando la persona aceptaba el cargo, se entregaba al visitador las comisiones que contenían los poderes necesarios para desempeñar su oficio. Se le fijaba el salario y el visitador se trasladaba a la sede de los organismos visitados, durante el viaje podía hacer las diligencias que creyera convenientes. Para evitar que los visitadores trataran de encubrir las actividades ilícitas. La competencia del visitador se protegía frente a la posible actuación de otros tribunales y sobre todo del virrey.

En conclusión, las visitas se originaron por las denuncias de abusos, no de carácter local ni territorial, sino general, enviadas por las personas al consejo de indias o directamente al rey.

### **1.3.3. El Juicio de Residencia**

Fue uno de los instrumentos más eficaces de control en la actuación de los funcionarios públicos en los territorios conquistados por la Corona Española, aseguraba un máximo de responsabilidad en cada función, una gestión administrativa eficaz y una garantía política para los habitantes, quienes podían demostrar los actos injustos o arbitrarios para frenar toda clase de abusos.

El Juicio de Residencia se solventaba en dos partes, la primera era secreta en la que el juez averiguaba de oficio la conducta de un funcionario o de varios y la segunda era pública, en la que se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener la satisfacción de sus agravios.

La publicidad era una de sus principales características y consistía en que toda la población tuviera conocimiento del mismo. La publicación de los edictos se realizaban en las cabeceras de los partidos y en los poblados más importantes, deberían ser suficientemente amplios para el conocimiento verdadero de las gentes porque de nada servía que existiera la duda.

Todo lo relativo al juicio se encontraba regulado en las Leyes de Indias, el juez de residencia tenía amplias facultades para investigar los buenos y malos procedimientos de los residenciados, debería proceder con prudencia, sagacidad y cristiandad en los casos; la residencia se extendió a casi todos los funcionarios que ejercieran tareas de gobierno, administrativas, judiciales o municipales.

El lugar del juicio y del arraigo se daba en la ciudad, villa o lugar principal de la provincia donde ejercían sus oficios, sin que puedan ser conferidos a otra parte y para que los habitantes del lugar pudieran expresar sus quejas y reclamos.

En el libro V, título XV de la recopilación de las Leyes de Indias, distribuidas en 49 leyes dictadas por diversos monarcas, encontramos el procedimiento que se inicia con la presentación de las demandas, se continua con el traslado al demandado, los escritos de contestación, réplica y duplica, hay período de presentación de testigos y por último la parte de sentencia.

Cabe mencionar que los militares no estaban sujetos al Juicio de Residencia, cuando se intentó iniciar alguno contra ellos, hubo protestas de los comandantes y generales, llegando a un acuerdo en el que se declaraban libres de juicio. A Hernán Cortés se le sometió a juicio, acusándolo de intentar alzarse con la tierra y de haber defraudado a la Corona Española por haberla desobedecido, pero no prosperó por falta de pruebas.

Por último, para Vargas Gómez, citado por Don Raúl F. Cárdenas, "el Juicio de Residencia tenía como finalidad principal tratar que las disposiciones legales, administrativas o políticas de la Corona Española, fueran cumplidas debidamente y que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desarrollo de sus funciones".<sup>4</sup>

#### 1.4. LA EPOCA INDEPENDIENTE

En las Leyes Castellanas e Indianas la responsabilidad de los residenciados era universal e ilimitada a diferencia de la actual que son cuatro responsabilidades: la Penal, la Política, la Civil y la Administrativa. Se llamó Juicio de Responsabilidad, debido a su importancia se llegó a elevar a preceptos Constitucionales tanto en México como en España. La residencia fue recogida por las cortes gaditanas en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 y se constitucionalizó en 1824.

Dentro del contexto de la constitucionalidad, lo más importante era defender la misma Constitución y las demás leyes en vigor, haciendo responsable directa y personalmente al presunto infractor o cualquier otra autoridad o persona pública que tratara de ejecutarla o aplicarla.

---

<sup>4</sup> Cárdenas, Raúl F. *"Responsabilidades de los Funcionarios Públicos"*, Editorial Porrúa, México 1982, Pág. 38.

Las disposiciones del Poder Ejecutivo resultaban claras cuando se violaba el sistema legal establecido porque la Nación estaba obligada a conservar y proteger por las leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos.

Es importante mencionar que los organismos encargados de aplicar las responsabilidades en esta época eran:

1. El Departamento de la Contraloría de la Nación
2. El Departamento de la Federación
3. La Tesorería de la Federación
4. La Contaduría de la Federación
5. La Secretaría de Hacienda (SHCP)
6. La Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)

#### **1.4.1. La Constitución de 1814.**

Fue el primer antecedente que apareció en nuestro México Independiente, fue sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1812, con el nombre de "Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana", es el primer documento que consagró la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, aunque no tuvo vigencia denotaba ya la necesidad de limitar de alguna forma los desmanes de las autoridades.

El Decreto contiene en sus Capítulos XVIII y XIX, el Tribunal de la Residencia y sus Funciones. La organización de este Tribunal fue la siguiente: se compone de 7 Jueces, a la suerte, nombrados por cada provincia reuniendo las cualidades que se requiere para ser Diputado (Art. 214), renovándose cada 2 años (Art. 215); con un Presidente (Art. 222). Respecto de sus funciones, conocerá de las causas de los individuos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia (Art. 224). Se admiten acusaciones por un mes después de que se haya erigido el Tribunal (Art. 225). El Supremo Gobierno publicará y ejecutará las sentencias (Art. 229); se establece que los Jueces pueden ser recusados (art. 230) y que la disolución de tribunal tendrá lugar después de resolver las causas que hayan motivado su instalación (Art. 231).

#### **1.4.2. La Constitución de 1824.**

Fue el segundo antecedente, se encontraban sujetos al Juicio de Responsabilidades los siguientes funcionarios:

1. El Presidente y Vicepresidente de la Federación, el primero podía ser acusado por delitos de traición contra la Independencia Nacional o la forma establecida de gobierno, el segundo por cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo.

2. Los Secretarios de los Despachos eran responsables de los actos del Presidente que autorizaban con sus firmas contra la Constitución, las Leyes Generales y Constituciones Particulares de los Estados.
  
3. Los Gobernadores, Senadores y Diputados eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación. En relación con los Diputados, quienes todo el tiempo estaban protegidos por su nombramiento, en virtud de sus opiniones, podrán ser acusados por los delitos de herejía, apostasía, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Por último, eran sujetos de responsabilidad todos los demás empleados públicos, sin excepción de clase alguna y antes de tomar posesión, deberían prestar juramento a la Constitución.

#### **1.4.3. La Constitución de 1917.**

Es la que actualmente nos rige en nuestro país, entró en vigor el 1 de mayo de 1917 y su texto original en su título IV estableció las bases de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, sin incluir a los demás funcionarios de la Federación.

Se establecen como sujetos de responsabilidad penal por delitos del orden común:

- a) Los Gobernadores de los Estados
- b) Los Diputados de las Legislaturas
- c) Los Magistrados del Tribunal Superior
- d) Los Jueces de Primera Instancia
- e) Los Titulares de las Dependencias del Poder Ejecutivo
- f) Los Presidentes Municipales, y
- g) Los Integrantes de los Ayuntamientos

Se establece la debida diferenciación entre los delitos y faltas oficiales y se separan los procedimientos a seguir, según se trate de estos últimos o de delitos del orden común.

Respecto de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, éstos se tipifican en setenta y dos fracciones del artículo 18 de la Ley, dentro de los cuales se comprenden desde la usurpación de funciones hasta el cohecho, el peculado y la concusión.

Tratándose de delitos oficiales, la legislatura actúa como jurado de acusación y el Tribunal Superior de Justicia como órgano de sentencia, salvo el caso de los Presidentes Municipales ante los cuales el Tribunal Superior de

Justicia determina o emite la declaración de haber, o no, lugar a formación de causa.

Cabe mencionar que antes de esta Constitución, los Jueces tenían como función la de dirigir la instrucción penal, buscar y reunir pruebas, mandar a aprehender a los presuntos responsables y dirigir a la policía judicial. Esta función cambio quitándole a la autoridad judicial la persecución y averiguación de los delitos, quedando única y exclusivamente a cargo del Ministerio Público, según el artículo 21 Constitucional.

#### **1.4.4. Leyes Complementarias**

##### ***LEY PORFIRIO DIAZ***

Se denominaba "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", en su primer capítulo regulaba la Responsabilidad y el Fuero Constitucional de los altos funcionarios federales, determinó en forma clara la Declaración de Procedencia, reguló el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario, solicitaría a la Cámara de Diputados la "Declaración de Inmunidad", para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Las responsabilidades se encausaron en las materias penal y política, sin que las administrativas y las civiles tuvieran alguna base jurídica para su desarrollo.

### **LEY LÁZARO CÁRDENAS**

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

Esta Ley reguló la responsabilidad por los delitos y faltas oficiales, concediéndose acción popular para demandarlos, así como la Declaración de Procedencia (Desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos cometidos por altos funcionarios. También hizo la diferenciación entre los delitos y faltas oficiales, estableció que las infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales no señaladas como delitos, se conceptuaran como faltas oficiales. Las sanciones consistían en la destitución del cargo y la inhabilitación de 5 a 10 años.

### **LEY LÓPEZ PORTILLO**

En su artículo segundo transitorio, derogó la Ley Cárdenas, continuó con las grandes deficiencias existentes en materia administrativa, establecía tres tipos de ilícitos: Los Delitos Comunes, Los Delitos Oficiales y Las Faltas Oficiales.

Conforme a su artículo tercero son Delitos Oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la federación, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, redunden en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho.

Los Delitos Oficiales son:

1. El ataque a las Instituciones Democráticas.
2. El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal.
3. El ataque a la Libertad de Sufragio.
4. La Usurpación de Atribuciones
5. Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales
6. Las Omisiones de Carácter Grave
7. Las Violaciones Sistemáticas a las Garantías Individuales y Sociales.
8. En general los demás actos u omisiones que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como Delitos Comunes.

En su artículo cuarto definió a las Faltas Oficiales como aquellas infracciones que afectan de manera leve los intereses públicos y no trasciendan al funcionamiento de las Instituciones y del Gobierno.

## **CAPITULO 2**

### **EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES**

El sistema se compone de cuatro modalidades que son: La Responsabilidad Política, La Responsabilidad Civil, La Responsabilidad Penal y la Responsabilidad Administrativa. Su ámbito de poderes está determinado por la ley, que exige a los Servidores Públicos para que sean responsables de sus actos, porque su irresponsabilidad genera ilegalidad, inmoralidad y corrupción, es decir, que la responsabilidad se da en la realidad cuando hay impunidad o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

Comprobamos que el anterior sistema, establecía normas aisladas, presupuestos, procedimientos y sanciones diferentes, esto provocaba que se cometieran severas injusticias contra los trabajadores en todos los sentidos. Porque un régimen confuso y de difícil instrumentación se convierte en apoyo del violador de la norma.

El objetivo principal de la presente unidad consiste en analizar el marco jurídico para prevenir conductas inadecuadas y hacer profundas adecuaciones que fortalezcan la seguridad jurídica al puntualizar de manera clara las obligaciones y las responsabilidades de los Servidores Públicos.

## 2.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Al respecto, el artículo 108 de nuestra Carta Magna señala como tal a:

- “Los Representantes de Elección Popular
- Los Miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del D.F.
- Los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el D.F., quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.
- El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. También establece que los Servidores Públicos de las Entidades Federativas serán responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como el manejo indebido de los fondos y recursos federales y son:
  - Los Gobernantes de los Estados
  - Los Diputados de las Legislaturas Locales,
  - Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia; y
  - Los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.”<sup>5</sup>

El artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dice *“que son Servidores Públicos los mencionados en el párrafo primero y*

---

<sup>5</sup> “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Pág. 100

*tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales.*

Maggiore y la doctrina coinciden en señalar que empleado público es la persona que pone voluntariamente su propia actividad al Servicio del Estado o de otra entidad pública, de modo puramente continuo y exclusivo con fines profesionales a cambio de una retribución determinada.

El Doctor Delgadillo dice *“que son Servidores Públicos aquellos que se distinguen de otros por el sentido de responsabilidad, por un hábito de atención a causas colectivas que utilizan recursos económicos y materiales de naturaleza pública para la consecución de los fines del Estado y tienen una condición jurídica especial o estatutos jurídicos”*.<sup>6</sup>

Por último cabe mencionar que el término genérico más utilizado de Servidor Público es el que se identifica a toda persona que tenga relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe u ordenamiento laboral que lo regule.

El simple hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado, le da la calidad de Servidor Público, ya sea como resultado de una

---

<sup>6</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *“El Derecho Disciplinario de la Función Pública”*, Revista INAP, México, Pág. 40.

elección, nombramiento, contrato civil de prestación de servicios, contrato laboral o una designación de cualquier naturaleza.

### ***SERVIDORES PÚBLICOS DEL SECTOR PARAESTATAL.***

El artículo 90 Constitucional menciona "que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso y las Leyes determinarán las relaciones, entre estos y las Secretarías de Estado o los Departamentos Administrativos".

El régimen de la Administración Pública Paraestatal según el artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública señala que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales de las siguientes entidades:

1. Los Organismos Descentralizados
2. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias.
3. Las Instituciones Nacionales de Crédito, Fianzas y Seguros.
4. Los Fideicomisos Públicos, y
5. Las Sociedades y Asociaciones Civiles.

Son Organismos Descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea su estructura legal.

Concluimos que son Servidores Públicos del Sector Paraestatal aquellas personas que prestan sus servicios en las entidades anteriormente señaladas como integrantes de la Administración Pública Paraestatal y las leyes en la materia (Ley Penal y L.F.R.S.P.), al sancionar a un Servidor Público no hacen diferencia acerca de sus pertenencias al sector centralizado o paraestatal.

## **2.2. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD**

Según su sentido etimológico viene del verbo "responderé" que significa prometer, merecer, pagar, o sea, responder a los deberes en el ejercicio del Servicio Público. En su sentido procesal se emplea como sinónimo de culpabilidad, cuando se señala a un individuo sujeto a un proceso o investigación cuando se dice que se consignó ante el juez competente al presunto responsable.

La nueva (L.F.R.S.P.) especifica que la Responsabilidad se da cuando se incumple una de sus obligaciones en el servicio público y constituye una consecuencia jurídica para que se aplique una sanción.

Esta ley sustituyó la expresión de Responsabilidad Administrativa por la de Obligaciones de los Servidores Públicos. Esta nueva legislación, no sólo tiene naturaleza restitutoria en el pago de daños y perjuicios en contra del Estado, sino que tiene también una naturaleza sancionadora que produce verdaderas obligaciones.

El artículo 1927 del Código Civil, del decreto publicado el 10 de enero de 1994 "dispone que el Estado tiene la obligación de responder al pago de daños y perjuicios causados por sus Servidores Públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones que le son encomendadas".<sup>7</sup>

El artículo 7 del decreto mencionado se adiciona en el artículo 77 Bis, de la L.F.R.S.P. que establece la vía para que el particular que haya sufrido daños y perjuicios, pueda acudir al ente público, ya sea, la SECODAM, las dependencias o entidades para que sea reconocida la responsabilidad del Estado para el pago de los daños causados; si el ente público niega la indemnización queda expedita la vía administrativa o la judicial a elección del afectado.

El profesor Fraga señala: *"que la falta de incumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la Responsabilidad del autor y puede ser Civil, Penal o Administrativa, dependiendo de la falta cometida por el Servidor Público en el desempeño de sus funciones"*.<sup>8</sup>

En el caso concreto de los servidores públicos del sector paraestatal. La Responsabilidad surge en el momento en que se incumple con una obligación, es decir, que la conducta humana tiene que adaptarse a la ley del orden público y las buenas costumbres.

---

<sup>7</sup> Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda República en Materia Federal, Editorial Porrúa, Pág. 347.

<sup>8</sup> Fraga, Gabino, *"Derecho Administrativo"*. Editorial Porrúa, México 1984, Pág. 169.

El maestro Castellanos define "a la Responsabilidad como el deber jurídico en que se encuentra un individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado".<sup>9</sup>

Demetrio Sodi dice: "que la Responsabilidad nace de la voluntad de infringir la ley, de la imprevisión, negligencia y falta de reflexión".

Agustín Pérez señala que "de acuerdo con la doctrina el término de Responsabilidad tiene cuatro aceptaciones:

1. Como sinónimo de obligación.
2. Como causa de ciertos acontecimientos,
3. Como capacidad mental del individuo,
4. Como consecuencia de una situación o hecho".<sup>10</sup>

El Derecho Clásico dice que "la Responsabilidad es sinónimo de obligación, es el vínculo jurídico en virtud del cual una persona tiene la facultad de exigir a otra el ejercicio de determinada conducta, ya sea positiva o negativa y que puede consistir en dar, hacer o no hacer".

---

<sup>9</sup> Castellanos Tena, Fernando, "Lineamientos Elementales de Derecho Penal", Editorial Porrúa, México 1996, Pág. 219.

<sup>10</sup> Pérez Castillo, Agustín, "La Responsabilidad Jurídica, Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho", UNAM, México 1979, Pág. 67.

### **2.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (L.F.R.S.P.)**

Es el instrumento jurídico sustentado en el título IV de la Constitución, artículos 108 al 114 que determinan las obligaciones de los Servidores Públicos frente a la sociedad y al Estado, señala las responsabilidades por su incumplimiento, los medios para identificarlos, las sanciones y los procedimientos para prevenirlos y corregirlos.

Sus antecedentes son las Leyes de Responsabilidades de 1940 y 1980, esta ley entró en vigor a partir del 1 de enero de 1983, creando un código ético de conducta en el Servicio Público, se moderniza para la prevención y sanción de los ilícitos, se aplica para proteger a la sociedad de los abusos de los funcionarios inmorales o corruptos que investidos de poder llevan a cabo en perjuicio del Erario Federal.

Es importante que todo Servidor Público, comprenda que jurídicamente está obligado a servir bien y honradamente a la sociedad, que el servicio público no es patente de impunidad para actos arbitrarios.

#### ***SUS PROPÓSITOS FUNDAMENTALES SON:***

1. Tratar de Definir con mayor claridad lo que se entiende por Responsabilidad, lo que debe entenderse por Empleado o Funcionario Público, calificando a todos los miembros de la Administración Pública

Federal tanto del Sector Paraestatal como del Sector Central, con el concepto de Servidor Público.

2. Clarificar los procedimientos que puede intentar el Estado para sancionar el incumplimiento de los deberes en forma sencilla para los cuatro tipos de responsabilidades, estableciendo las bases fundamentales.
  
3. Perfeccionar el actual sistema de control y vigilancia de los recursos públicos y la determinación de las responsabilidades correspondientes, porque el anterior tenía muchas deficiencias en su aplicación por la diversidad de los organismos y procedimientos.

Cuando suceda el caso de que se tengan que aplicar dos Responsabilidades casi iguales, la solución se encuentra en la debida interpretación que se de al Principio Constitucional de Separación de Poderes relacionándola con la materia que forme la base de la competencia, es decir, cuando tenga naturaleza de carácter judicial, no se puede ser diferente al poder judicial y por ende se tiene que aplicar la Ley Penal, porque no puede haber razón constitucional para darle poder administrativo o laboral.

	<b>LEGISLACIÓN ANTERIOR</b>	<b>LEGISLACIÓN ACTUAL</b>
<b>SUJETOS</b>	Tenía un número reducido	La amplió a todos los Servidores Públicos

OBJETO	Consistía principalmente en la Responsabilidad Política y Penal, dejando a la Administración confusa.	Se refiere a los cuatro tipos de responsabilidades.
--------	---	---

### **REFORMAS A LAS LEYES**

Las Reformas del 27 de diciembre de 1982 al título IV de la Constitución, al Código Penal y a la L.F.R.S.P. son muy importantes porque establecen con claridad las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la Corrupción en el Servicio Público.

Se cambió el título Responsabilidad de los Funcionarios Públicos por el de Responsabilidad de los Servidores Públicos con el fin de enfatizar la naturaleza común del servicio a la sociedad, independientemente de la jerarquía, rango, cargo, origen o lugar de empleo.

En el artículo 108 Constitucional se asentó el Principio General de Responsabilidades por el manejo de fondos y recursos federales.

En el artículo 109 se superó la antigua controversia de diferenciar los delitos comunes, de los delitos y faltas oficiales. Establece claramente que cualquier delito cometido por los Servidores Públicos corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y los procedimientos para aplicarlos.

En el artículo 110 se agrega como sujetos de Responsabilidad Política a los Magistrados y Jueces de Circuito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del D.F. y a los Directores Generales o sus equivalentes.

En el artículo 111 se establecen las bases del procedimiento del Juicio de Procedencia con el propósito de prevenir que la acción penal no se utilice con fines políticos. Se establece como sanción económica la de tres tantos del lucro obtenido.

En el artículo 114 se emplea los plazos de prescripción a los consignados en la Ley Penal y establece que nunca serán inferiores a los tres años.

#### **2.4. LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM).**

##### **ANTECEDENTES**

Lanz Cárdenas señala *"que la Contraloría existió como un departamento autónomo de 1917 a 1932, dividiéndose en cinco partes:*

- 1. Hace referencia a los antecedentes prehispánicos y la época colonial, particularmente a la organización de los aztecas y los complejos sistemas, estructuras y funciones que intervinieron en el control administrativo durante los 300 años de la Colonia.*

2. *Le corresponde a la Organización y Control de la Hacienda Pública en el México Independiente, el control fue manejado primeramente en un departamento de cuenta y razón, después por la Tesorería General de la Federación, por una Dirección General de Rentas, hasta llegar a la Dirección General de Contabilidad y Glosa.*
  
3. *Contiene la Historia del Departamento de la Contraloría. Es una etapa breve pero trascendental porque trata de lograr el perfeccionamiento de los sistemas públicos de control interno, contiene antecedentes y la creación del Departamento de la Contraloría General de la Nación en el año de 1917, su reestructuración y cambio de denominación como Departamento de la Contraloría de la Federación en 1926.*
  
4. *Abarca la etapa de dispersión del control, concretándose en cinco Secretarías de Estado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia.*
  
5. *Trata sobre los objetivos, motivación y estructuras de la Contraloría, hace referencias y comentarios respecto al marco jurídico y a los cuatro tipos de responsabilidades”.<sup>11</sup>*

---

<sup>11</sup> Lánz Cárdenas, José Trinidad, *“La Contraloría y el Control Interno en México”*, Revista INAP, México, Pág. 15.

### ***MOTIVOS DE SU CREACIÓN***

1. En la toma de posesión del Presidente Miguel de la Madrid anunció la creación de la Secretaría de la Contraloría de la Federación para perfeccionar los sistemas de administración y recursos del Estado para fortalecer el control, fiscalización y evaluación de la Administración Pública.
2. Nació del reclamo popular de acabar con la corrupción en la tesis de la Renovación Moral de la Sociedad, para el manejo eficiente y honesto de los recursos de la Nación.
3. Por el constante desuso de los bienes y recursos, las deficiencias, carencias y desajustes en el marco jurídico, como en el desempeño práctico de la función, deberes y servicios mal prestados.

### ***OBJETIVOS PRINCIPALES***

1. Dotar al Ejecutivo Federal de un instrumento eficaz que vigilará y evaluará los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con el objeto de que su administración se apegará a Derecho dentro de los parámetros de economía, eficiencia y honradez.
2. Promover la vigilancia, suspensión y evaluación en todos los sectores, constituyéndose en un medio preventivo para evitar la Corrupción.
3. Llevar un control más eficiente en toda la Administración Pública.

## **GENERALIDADES**

Anteriormente se denominaba "Secretaría de la Contraloría General de la Federación" (SECOGEF), para su creación fue necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 22 de diciembre de 1982, específicamente el artículo 32 Bis, fracciones XII, XIV, XVII y XVIII, sus responsabilidades están señaladas en el artículo 37 fracciones I, III, V, VI, VII, VIII, XIX, XII, XVIII, XIX y XXIII.

La SECODAM es el órgano interno de la Administración Pública Federal y le corresponde el papel importante de mejorar y renovar libremente el aparato público, al realizar actividades preventivas, investigadoras y sancionadoras cuando los Servidores Públicos incurran en alguna falta.

Porque una de sus principales funciones consiste en tramitar y resolver las quejas y denuncias que se presenten en contra de los Servidores Públicos, así como practicar investigaciones y ordenar auditorias, de oficio o por denuncia debidamente fundadas.

La SECODAM pretende combatir eficientemente "La Corrupción" mediante diversos instrumentos, siendo principalmente el de la prevención y no el punitivo, porque algunas acciones punitivas han sido calificadas como injustas o desproporcionadas a pesar de estar plenamente ajustadas a Derecho, la razón es porque la Renovación Moral de la Sociedad ha sido plasmada en Leyes de carácter obligatorio para todos los Servidores Públicos.

Enrique del Val señala: *"que la SECODAM fue creada para combatir en todos sus aspectos a la Corrupción, teniendo el rango de máximo ordenamiento administrativo. Pretende crear un Sistema de Control, Fiscalización y Evaluación que permite eliminar sensiblemente los fenómenos de la inmoralidad social, la ineficiencia y la deshonestidad en la Administración Pública, dando así transparencia pública en el gobierno"*.<sup>12</sup>

La SECODAM tiene dos vertientes, la primera es la relacionada con la modernización de los Sistemas de Control y Evaluación de la Administración, la segunda tiene como objetivo principal la prevención y el combate de la Corrupción de los Servidores Públicos en su instancia sancionadora.

En la vertiente o instrumento para la prevención de la Corrupción, la SECODAM está desarrollando por ley un sistema de alcance nacional para que todo el público pueda recurrir libremente a las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades o Unidades Responsables de la propia Secretaría para presentar quejas o denuncias en contra de los Servidores Públicos.

Otra medida preventiva fue la vigilancia y control de los bienes y manejos de los recursos de la Nación con competencia para controlar la legalidad. Esta facultad para imponer sanciones disciplinarias de carácter administrativo y en su caso, para

---

<sup>12</sup> Del Val, Enrique, *"Responsabilidad Administrativa, Nuevo Marco de Referencia en el Combate a la Corrupción"*, Revista No. 60, INAP, 1984, Pág. 34.

denunciar conductas indebidas, cuando desborden el carácter interno de la Administración y trasciendan el orden social sancionado por el Código Penal.

Orgánicamente en la SECODAM se ha creado una figura muy importante que es el Comisario Público, este es el vigilante de la Contraloría; es designado en todos los Órganos de Estado cuando es Paraestatal y es Delegado de la Contraloría cuando es Sector Central, los cuerpos de vigilancia, como su nombre lo indica, son para observar que se cumplan los acuerdos, las disposiciones, las reglas, las decisiones, etc., aunque en la realidad y en la práctica no funcionen.

Cabe señalar que han desaparecido las Contralorías Internas de las Entidades y Dependencias, en su lugar se han creado las Auditorías Generales. En las Entidades Paraestatales le corresponde al Coordinador del Sector.

## **2.5. LA RENOVACIÓN MORAL DE LA SOCIEDAD**

### ***ANTECEDENTES HISTÓRICOS***

José María Morelos y Pavón, en su mensaje denominado "Sentimientos de la Nación", manifestaba las bases de la moral social y el buen servicio.

Valentín Gómez Farías en 1833 señaló que la inmoralidad de algunos funcionarios, la codicia insaciable y la Corrupción han hecho subir muy alto las desgracias del país.

Sebastián Lerdo de Tejada en 1872 consideró como puntos preferentes del gobierno, el Orden y la Moralidad en la Administración Pública.

Porfirio Díaz en 1877 precisó como deber sagrado para todos los funcionarios públicos, realizar a prueba de probidad y patriotismo la Reconstrucción Constitucional.

Venustiano Carranza en 1918 destacó que con la creación del Departamento de la Contraloría se dio un gran paso en el perfeccionamiento de la Administración Pública.

Alvaro Obregón en 1921 indicó que el Ejecutivo Federal entiende que la Moralidad Política y Administrativa debe comenzar principalmente por los altos funcionarios.

Plutarco Elías Calles en 1926 señaló que los empleados deben reunir características de eficiencia adecuadas en los puestos que desempeñen y cuando no suceda, se proceda a su remoción.

Lázaro Cárdenas en 1934 destacó que los Servidores Públicos deben ser responsables de los manejos públicos por su preparación, eficiencia y rapidez. Necesitamos precisar ideas, dictar normas, exigir responsabilidades efectivas para que la Administración Pública sea honesta y eficiente.

Avila Camacho en 1948 expresó que *la eficiencia en el trabajo y la moralidad de los Servidores Públicos deben responder a las exigencias del pueblo, deben tener cuidado en la atención, trámite y resolución de cualquier problema.*

Luis Echeverría en 1976 dijo que *la carrera del funcionario es compatible con la del negociante; aquel que emplea los bienes en su propio beneficio, traiciona a su país. Se requiere depurar la conducta, perfeccionar la organización y acrecentar la eficiencia de la autoridad en todos los niveles.*

López Portillo en 1977 destacó que se requiere reorganizar la Administración para organizar al país; siendo la eficiencia y la honestidad los fines que persigue la Reforma Administrativa.

Por último el Lic. Miguel de la Madrid propone la Renovación Moral de la Sociedad y para acabar con la Corrupción señala que el principal objetivo de su gobierno es contar con verdaderos Servidores Públicos porque las Leyes son sólo instrumentos, normas de conducta que se deben seguir y el ciudadano es el que tiene la obligación de ajustar sus actos para servir al pueblo con lealtad, dignidad, pero principalmente con imparcialidad, eficiencia y honestidad.

Señaló que será compromiso de su gobierno, de todos los mexicanos y cada uno de los sectores, fortalecer nuestros valores. La guía fundamental de esta renovación será el Derecho, síntesis de la Moral Social Republicana, Democrática y Revolucionaria que hemos formado los mexicanos.

Introduciremos nuevas formas sobre la gestión pública para prevenir, detectar, corregir y en su caso, sancionar conductas inmorales de los empleados públicos porque las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecían bases sólidas.

Señala también que una sociedad que tolera, que permite la generación de conductas inmorales o corruptas, es una sociedad que se debilita, es una sociedad que decae; por lo que es necesario instaurar un servicio civil de carrera que preserve el manejo responsable, profesional, capacitado y eficiente del patrimonio popular.

El Lic. Miguel de la Madrid señala que *“La Renovación Moral de la Sociedad exige que el Estado asuma tres Responsabilidades fundamentales:*

- 1. Prevenir la Corrupción del propio Estado en sus relaciones con la sociedad, por lo que la Administración Pública debe ser honesta, eficaz y profesional.*
- 2. Identificar, investigar, procesar y sancionar con legalidad, eficiencia, severidad e imparcialidad la corrupción.*
- 3. Utilizar todos los medios adecuados para que la sociedad, refuerce su respeto por los Valores Nacionales Fundamentales”.<sup>13</sup>*

---

<sup>13</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, *“La Renovación Moral de la Sociedad”*, Fondo de Cultura Económica. Pág. 57.

Etimológicamente, la palabra Moral viene del latín "Mos o Mores" que significa la costumbre y es el conjunto de reglas que con el tiempo va adquiriendo una sociedad determinada.

El maestro Pedro Zorrilla Martínez manifiesta que *"histórica y socialmente está comprobado que la Moralidad constituye uno de los vínculos más sólidos de una sociedad, porque es cimiento fundamental de su existencia y continuidad"*.

La diferencia entre Moral y Derecho consiste en que este último regula las relaciones de los miembros de una sociedad mediante la amenaza de una sanción, en cambio la Moral, no necesita de dicha amenaza exterior, sino sólo la convicción de que se debe actuar de tal o cual forma.

Por último, cabe recordar que la Fuerza Moral de un Estado, o sea, la autoridad legal de su gobierno, se sustenta en una trilogía dogmática.

1. Nadie queda al margen de la Ley.
2. Ningún particular ni grupo alguno, puede tener mayor poder que el Estado mismo.
3. La Fuerza del Derecho es mayor que el Derecho de la fuerza, la esgrima quien la esgrima.

## 2.6. LA CORRUPCIÓN

Corrupción viene del latín "Corrumpere" que quiere decir romper, al mismo tiempo, o sea, es la acción de romper, corromper, destruir al mismo tiempo la paz, la armonía, la confianza, la respetabilidad, etc.

La Corrupción de los Funcionarios Públicos es un fenómeno que se ha encontrado latente durante muchos años, actualmente ha cobrado mayor importancia porque se ha detectado en todos los niveles.

Sabemos que en la Política y especialmente dentro de la Administración Pública, la corrupción es una forma natural de actuación, es tan cotidiana que para nadie son ajenos los términos: mordida, prestanombres, narcopolítica, etc.

Es una práctica arraigada de hace décadas, donde tener el rango como Servidor Público, implica privilegios, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, etc.

La corrupción se origina por el Sistema Político prevaleciente en el país, la Centralización, el Presidencialismo, la falta de alternancia en el Poder, así como la excesiva concentración de facultades por parte de las autoridades. El incremento de la corrupción obedece a una infinidad de factores, pero destaca principalmente las deficiencias en la legislación, o sea, que hay carencia de normas jurídicas que prevengan y en su oportunidad sancionen, de manera efectiva las conductas inmorales de quienes la fomentan.

Casí todo se traduce en corrupción, desde los medios de comunicación que extorsionan, hasta los grupos sociales que exigen dádivas y prestaciones diversas; porque todos sabemos que en las oficinas públicas los trámites son tardados, por lo que casi siempre van acompañadas de mordidas. Existe una deficiente calidad profesional en todos los ámbitos, lo que lleva a buscar una seguridad económica por medios ilícitos a Ministerios Públicos, Jueces y Abogados.

Los estudiosos del Derecho califican doctrinalmente a la corrupción como una actitud activa y una pasiva. La primera, la *Corruptio Unius Est Genaratio Alterius*, quiere decir, que la corrupción de un ser, es la negación de otro, o sea, es la alimentación de la corrupción entre el Sector Público y el Sector Privado, porque guardan una relación muy estrecha. La segunda es la *Corruptio Optimi Pésima*, que quiere decir que la Corrupción de lo mejor es lo peor, es más frecuente en la Administración Pública, porque su finalidad consiste en el bienestar de la colectividad.

En Hong-Kong o Singapur la corrupción es un fenómeno económico, que para combatirla y controlarla hay que pensar en los costos, por ejemplo, cuando una persona tiene más recursos que su salario es investigada inmediatamente y tiene que probar que los obtuvo legalmente.

A continuación se señalan cinco pasos para combatirla:

1. Había una Agencia Independiente de la policía o de las aduanas que tuvo mucho poder, muchos recursos y mucho apoyo político. La agencia era tanto investigadora como ejecutora.
2. Pagaban más de lo normal a los empleados del gobierno, importaban gente extranjera, experta e incorruptible.
3. Cambiaban los premios y los castigos, haciendo los castigos más grandes y los premios más altos a los que tenían que controlar la corrupción.
4. Sacaban información de actividades corruptas para aumentar las probabilidades de que si un oficial era corrupto, fuera captado y capturado.
5. Involucraban a los medios de comunicación para difundir los objetivos del gobierno porque era importante su credibilidad, había una escala de castigos y sanciones que iban de acuerdo a su ilícito.

### **OPINIONES DE VARIOS AUTORES**

Hay que recordar, que en la remota antigüedad, hace dos mil años, Tácito y Cicerón afirmaron *"que la corrupción es mayor en los estados mientras más numerosas son las leyes y lo sigue siendo, después de dos mil años"*.

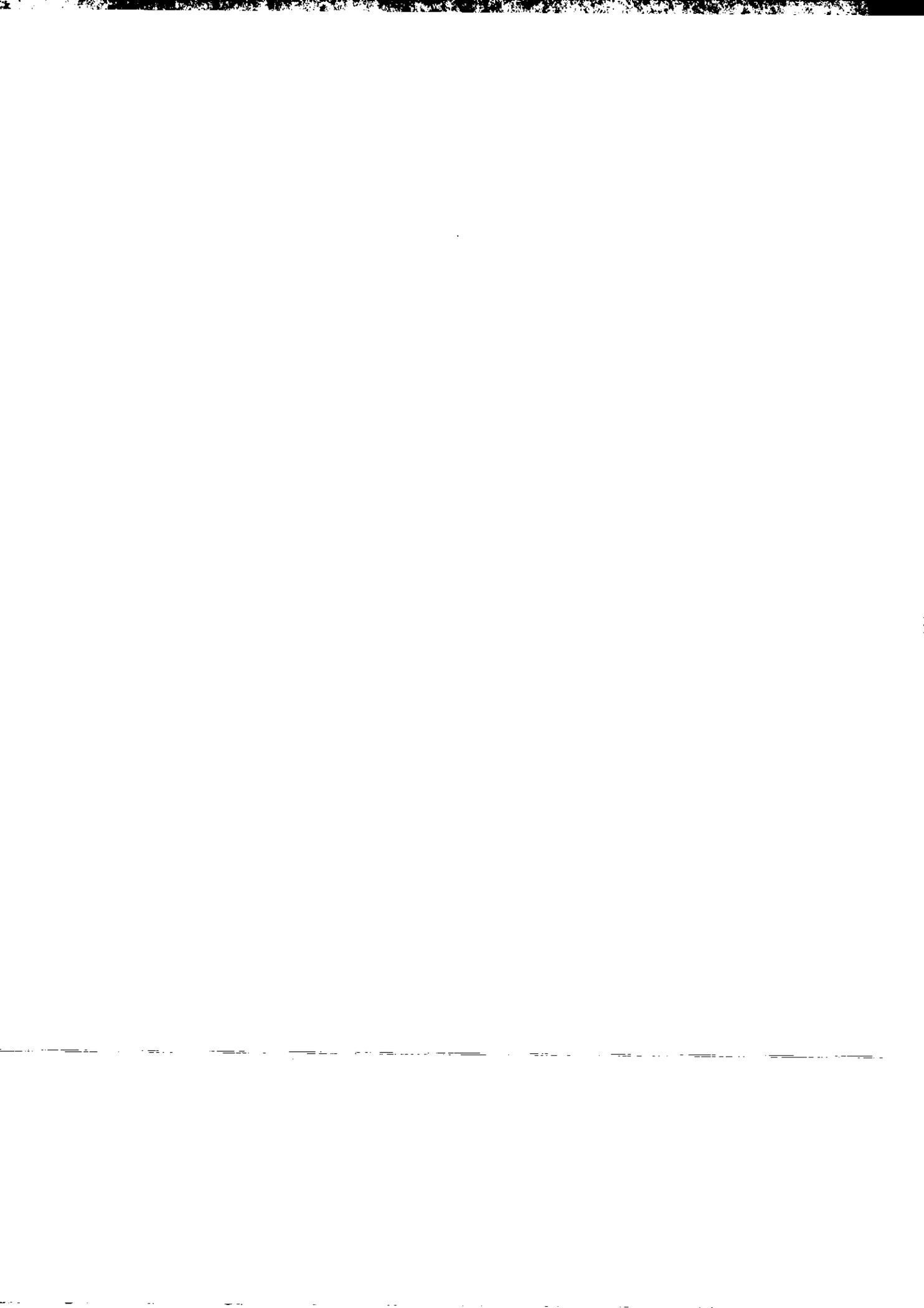
Jefferson decía *"que de nada sirve contar con códigos y leyes magníficas si no se aplican, lo más importante es su aplicación"*.

Dionisio de Halicarnaso decía *"que un buen gobierno produce ciudadanos que se distinguen por su valor y su amor a la Justicia y un mal gobierno los hace cobardes, rapaces, mentirosos y esclavos de todos los deseos desleables"*.

Cesaré Becaría en su obra *Crimen y Castigo*, publicada en 1764 señalaba *"que la efectividad de la Justicia Criminal radicaba más en la certeza de que habría un castigo, que en la severidad del mismo, el castigo debía ser de acuerdo con la imposición de la ofensa"*.

González de Cossio Francisco señala *"que el principal problema en México es la impunidad, abarca la miseria, la pobreza, la inseguridad, la criminalidad, el narcotráfico, etc. Los criminales saben que si cometen algún delito, las probabilidades de que los arresten y sean llevados a la Justicia y los castiguen son mínimas"*.

Enrique Krauze dice *"que terminada la Revolución de 1910 Francisco I. Madero quiso acabar con el monopolio político, instaurando la Democracia y el diálogo competitivo (objetivo del Constituyente de 1857), pero por desgracia a la caída de Madero, surgieron los viejos instintos integristas y dogmáticos, resurgiendo"*



*desde 1920 una Monarquía Presidencial Centralizada, forzosamente hereditaria cada cuatro años y más tarde cada seis años*".<sup>14</sup>

Charles Rogouin dice que la corrupción es el uso o abuso de una posición o autoridad para beneficio personal directo o indirecto, financiero o no.

Herbert Spencer comenta que todo delito no castigado engendra una familia de delitos, generalmente cuando permanece en la impunidad.

Chávez Nieto señala *"que en un país como el nuestro, con un Sector Público tan poderoso y diversificado, tiene sistemas legales y administrativos inútiles que más que prevenir la corrupción, la fomentan; lo que ha provocado crisis en todos los aspectos"*.<sup>15</sup>

Reisman Michel en su libro "Remedios Contra la Corrupción", señala que existe en su lucha un "Código Mitigo" que se menciona y nunca se cumple y un "Código Práctico" que no se menciona, que es un poco liberal y que siempre se cumple, por lo que debe haber un solo Código que es el que marca la Ley.

Francisco Paoli Bolio observa que más que una carencia en materia legal, hace falta un órgano capaz de actuar con autonomía del propio poder al que se

---

<sup>14</sup> Krauze, Enrique, *"Textos Heréticos"*, Editorial Grijalbo, México 1992, Pág. 20

<sup>15</sup> Chávez Nieto, José, *"Modernización Administrativa y Ley de Responsabilidades"*, Revista INAP No. 60, Pág. 65

fiscaliza, considera que al detectar cada vez más a los Servidores Públicos corruptos, es un síntoma de desmoronamiento del régimen político.

Gertz Manero dice *"que la corrupción es un elemento que aparece constantemente en casi todas las actividades de la Sociedad Mexicana (especialmente el encubrimiento y la complicidad), ha servido históricamente para alentar todas las formas de delincuencia oficial y privada y sobre todo es un método eficaz para enriquecer a los representantes del poder, porque muchas de las inmensas fortunas de este país han sido amasadas gracias a la impunidad que brinda su sistema político y administrativo"*.<sup>16</sup>

El expresidente Miguel de la Madrid reconoce *"que para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas, sino que es necesario una voluntad política firme, porque la corrupción directa en el Sector Público es la forma más intolerable de inmoralidad social, aunque también participan los particulares beneficiándose con permisos, autorizaciones, concesiones, subsidios, etc."*.<sup>17</sup>

El Doctor Eduardo López Betancourt expone *"que se debe acabar con las influencias políticas, un ejemplo consiste en que los empresarios mexicanos ocupan las primeras páginas de la revista Forbes como los más ricos del mundo, en el exterior se estigmatizó a la empresa pública como ineficiente y corrupta. El gobierno*

---

<sup>16</sup> Gertz Manero, Alejandro, *"México Perfil de un Rostro Oculto"*, Editorial Lasser Press, 1992 Pág. 104.

<sup>17</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, Ob. Cit. Pág. 59

*se basa en el autoritarismo, la corrupción y el favoritismo a ciertos grupos económicos, violadores flagrantes de la ley".*<sup>18</sup>

El presidente Ernesto Zedillo envió una iniciativa de Reforma al Congreso de la Unión para crear un Organismo Colegiado de Fiscalización de la Federación que estaría integrado por cinco miembros con especialidad en materia de finanzas, sería un Órgano Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente de la Administración Pública Federal y del Poder Legislativo. A propuesta del Ejecutivo, el Congreso designaría a los integrantes y uno de ellos sería nombrado por la Cámara, que se desempeñaría como el Coordinador de dicho órgano.

La prevención de la corrupción en el Servicio Público es una oportuna respuesta a la necesidad imperante de mejorar nuestras Instituciones y que las máximas autoridades gubernamentales restablezcan el orden y la honestidad entre los Servidores Públicos.

No se deben ocultar las verdaderas causas y a sus verdaderos promotores y beneficiarios porque hay muchos intereses públicos y privados que presionan dentro y fuera de la Administración Pública Federal, por lo que es indispensable recuperar el sentido de la lucha contra la corrupción, pero por la vía del Derecho.

La corrupción se ha generalizado y ha caracterizado al Sistema Político Mexicano, la mayoría de los dirigentes sólo aplican fórmulas políticas y económicas

---

<sup>18</sup> López Betancourt, Eduardo, *Periódico* "La Prensa", Octubre de 1997, Pág. 19.

para su beneficio, sin importarles la sociedad en general. Tratan de conseguir sus privilegios y autoritarismo a costa del empobrecimiento generalizado porque las áreas de prosperidad van en aumento, pero a pequeños sectores, como son los grupos de poder.

Sabemos que la burocracia se ha vuelto más violenta, inmoral, prepotente y engreída, desgraciadamente es la dueña de los destinos la nación, la vida, la libertad y el patrimonio de todos los mexicanos.

Por último, cabe recalcar que muchos expertos y tratadistas señalan que ya debe de dejarse aplicar la máxima de Sócrates que expresa: *"que los gobernantes encuentran necesaria una dosis considerable de falsedad y engaño para bienestar de sus súbditos"*. Por el contrario, debe hablarse con la verdad, para que el Sistema Político pueda sobrevivir.

## **2.7. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA**

### **2.7.1. Antecedentes**

El Juicio Político, establecido en nuestra Constitución en su redacción anterior tiene una clara inspiración en el Juicio consagrado en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, la que también a su vez, tuvo antecedentes en el Impeachment inglés.

En el Derecho Inglés se distinguen tres etapas:

Primera.- Hay una Monarquía Absoluta que gradualmente se transforma en Constitucional en donde el rey comparte el poder con la aristocracia terrateniente y la Cámara de los Comunes vigilaba con suavidad la voluntad popular. En esa época se castigaba a los funcionarios y poderosos por hechos de naturaleza criminal.

Segunda.- Hubo muchas controversias entre el rey y el parlamento, conduciendo a muchos hechos políticos e incluso a la guerra civil.

Tercera.- En sus orígenes el Juicio Político, fue considerado como un procedimiento criminal en contra de cualquier persona, el primero que se llevó a cabo fue en contra de Lord Latmer.

El maestro Acosta Romero señala *"que hay un adagio inglés que dice "que el rey reina, pero no gobierna, quien gobierna es el primer ministro con la supervisión del parlamento".*<sup>19</sup>

El Derecho Comparado distingue dos modelos esenciales sobre el Juicio Político.

---

<sup>19</sup> Acosta Romero, *"Prevención Contra la Corrupción en el Servicio Público"*, Revista INAP, Pág. 115

1. Está constituido por el Sistema Angloamericano en el que se distinguen el Británico y el Norteamericano. El primero determina la aplicación de sanciones penales por medio del Parlamento, en cambio el segundo le corresponde al Senado destituir o inhabilitar a un funcionario culpable.
2. Es un modelo judicialista que está regulado por la Constitución Española promulgada en 1978, que atribuye al Tribunal Supremo el enjuiciamiento de los altos funcionarios, tanto por infracciones políticas como por los delitos que cometen.

El decreto publicado el 3 de noviembre de 1870 señala que la tipicidad de los delitos oficiales son las faltas graves cometidas por los Servidores Públicos en abuso o negligencia de sus funciones.

El término de Delitos Oficiales, ya es abandonado actualmente. El maestro Raúl F. Cárdenas les ha exigido que los delitos sean claramente tipificados porque la política desborda al Derecho y la realidad desborda a ambos.

En Estados Unidos el Juicio Político, obedece al principio de Separación de Poderes, protegiéndose contra los abusos del Poder Ejecutivo. Aquí en México no tiene contenido criminal. Se relaciona con la inviolabilidad y la inmunidad de algunos funcionarios de alta jerarquía, por lo que están

sometidos a un sistema específico de destitución o castigo, en virtud de la importancia de sus atribuciones.

Orozco Henríquez señala que la Responsabilidad Política *"es aquella que se le atribuye a un servidor Público de alta jerarquía como consecuencia de presuntas infracciones graves con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la Legislación Penal"*.<sup>20</sup>

Fix Zamudio expresa *"que el Juicio Político constituye uno de los cuatro instrumentos consagrados en la Constitución para la solución de conflictos fundamentales, los otros tres son el Juicio de Amparo, el procedimiento Investigatorio de la Suprema Corte y las Controversias Constitucionales"*.<sup>21</sup>

El maestro Jorge Carpizo MacGregor menciona *"que el Juicio Político es una garantía Constitucional que tiene como finalidad principal la represión y la sanción a toda violación que se cometa en contra de las Disposiciones Constitucionales"*.<sup>22</sup>

### 2.7.2. Sujetos

El artículo 110 Constitucional señala cuatro grupos:

---

<sup>20</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, *"Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos"*, Editorial Porrúa, México 1982, Pág. 117.

<sup>21</sup> Fix Zamudio, Héctor, *"La Justicia Constitucional en el ordenamiento Mexicano"*, UNAM, 1992 Pág. 121.

<sup>22</sup> Carpizo, Jorge y Madrazo Jorge, *"Derecho Constitucional"*, UNAM, 1991, Pág. 62.

1. A los funcionarios del Poder Ejecutivo Federal, ya sea Administración Centralizada o Paraestatal (Secretarios de Estado, Procuradores, Directores Generales, Sociedades, Asociaciones y Fideicomisos Públicos).
2. A los miembros del Poder Legislativo Federal y Representantes Electos del D.F. (Senadores y Diputados).
3. A los miembros del Poder Judicial y del D.F. (Ministros, Magistrados, Jueces).
4. A los funcionarios de las Entidades Federativas. (Gobernadores de los Estados).

### **2.7.3. Las Autoridades.**

El artículo 110 fracción IV y V de la Constitución señala que para la aplicación de sanciones, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en sesión y con audiencia del inculpado.

Conociendo la acusación, la Cámara de Senadores, erigida en jurado 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 acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son intachables, sin embargo se advierte la procedencia del Juicio de Amparo en caso de no satisfacer los presupuestos Constitucionales.

El artículo 114 Constitucional señala que el Procedimiento del Juicio Político solo podrá iniciarse durante el período en el que el Servidor Público desempeñe su cargo y dentro de un año después.

#### **2.7.4. Las Sanciones**

El artículo 109 fracción I de la Constitución señala que se impondrán las sanciones indicadas en el artículo 110 Constitucional a los Servidores Públicos por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

No procede el Juicio por la mera expresión de ideas, las sanciones consistirán en la destitución o inhabilitación del Servidor Público para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza

en el servicio público, se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento y debe de ir de acuerdo con la gravedad de la falta.

El Doctor Delgadillo menciona que las sanciones de carácter político quedo plasmada en la Constitución de 1817, en los siguientes términos: "Sois un inepto, no merecéis la confianza del pueblo, no debéis ocupar un puesto público, es mejor que volváis a la vida privada",

El Doctor Armenta concluye que así los encargados de las funciones públicas son más celosos en el cumplimiento de sus deberes.

## **2.8. LA RESPONSABILIDAD CIVIL**

Tiene su base Constitucional en los artículos 1, 12, 13 y 27 que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad y las garantías. Garantiza el Derecho de la propiedad privada y las modalidades que dicte el interés público.

El artículo 111 párrafo octavo de la Constitución señala que en demandas de orden civil que se entablen contra cualquier Servidor Público no se requerirá la Declaración de Procedencia. Puede generarse por cualquier Servidor Público y exigirse mediante demanda, partiendo del principio de que nadie puede dañar a otro.

El artículo 1910 del Código Civil Federal menciona que el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a

repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de la culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

En conclusión la Responsabilidad Civil sólo puede generarse entre particulares y no entre el Estado y sus empleados. Se produce por los actos o hechos realizados en ejercicio de sus funciones, se debe demandar por Leyes Civiles porque de lo contrario se estará en otra responsabilidad.

## **2.9. LA RESPONSABILIDAD LABORAL**

Su fundamento legal se encuentra en el artículo 123 Constitucional que dispone que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. El Derecho Laboral es la rama del Derecho que mayor identificación tiene con la Responsabilidad Administrativa, porque es en el campo de las relaciones prestacionales donde se manifiesta el fenómeno disciplinario del incumplimiento de las obligaciones en materia de trabajo.

Los Servidores Públicos que prestan sus servicios a las Entidades Paraestatales se encuentran regulados por el Apartado A del artículo 123 Constitucional. Dentro de este conjunto es donde se presenta la mayor cantidad de conflictos, donde la mayoría de los casos se resuelve de manera poco afortunada a favor de los trabajadores.

El concepto de Servidores Públicos, tal como se maneja en el artículo 108 Constitucional involucra a trabajadores cuyas relaciones laborales son objeto de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal según los artículos 1 y 3.

En el caso de las Entidades Paraestatales regidas por la Ley Federal del Trabajo, tales como Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Federal de Electricidad, etc.; la imposición de sanciones como la destitución e inhabilitación tienen repercusiones en materia obrera sin que se pueda separar la noción de Servidor Público con la de trabajador. Siempre que a un Servidor Público se le destituye, su derecho laboral se ve afectado por un despido, es decir. Que la sanción administrativa de destitución, laboralmente es un despido.

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo de Primer Circuito sostiene que cuando se destituye a un trabajador, no se le despide ni justificadamente, ni injustificadamente, solamente se le aplica una sanción.

La Jurisprudencia sostiene *"que cuando el patrón impide que el trabajador preste sus servicios por cualquier causa, se considera un despido, porque este procedimiento priva el Derecho del trabajador de ganarse la vida, por lo tanto la tesis anterior resulta incorrecta"*.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Jurisprudencia No. 150. *Apéndice del Seminario Judicial de la Federación 1917-1995*. Fojas 101 y 102. Tomo V en Materia de Trabajo.

El maestro Arriaga Becerra afirma *"la destitución y la inhabilitación generan efectos laborales que han dejado indefensos a los trabajadores, por lo que los Servidores Públicos que pueden ser requeridos por la Dependencia o Entidad en la que prestan sus servicios para exhibir la constancia de no inhabilitación, de tal forma que el trabajador que fue destituido o inhabilitado y que obtuvo el laudo favorable, al ordenar su reinstalación, habrá ganado en el aspecto laboral pero no en el administrativo".*<sup>24</sup>

Puede ocurrir que el trabajador decida dejar su empleo ante el patrón que lo destituyó o inhabilitó, después de haber sido reinstalado, pero si dentro de la vigencia de la inhabilitación no combatió administrativamente en el Recurso de Revocación ni en el Juicio de Nulidad. Este trabajador no podrá incorporarse a otra Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal.

---

<sup>24</sup> Arriaga Becerra, *"Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal del Trabajo"*. Lex Aquilia, Mayo 1997, Pág. 40

## **CAPITULO 3**

### **LA RESPONSABILIDAD PENAL**

#### **3.1. LOS ANTECEDENTES.**

El artículo 109 fracción II de la Constitución se refiere a la Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local. Tiene su fundamento jurídico en el artículo 111 Constitucional en el cual señala su procedimiento, los sujetos y sus causas.

La Responsabilidad Penal responde al criterio primigenio de la Democracia contenido en la Constitución de que todos somos iguales ante la ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los Servidores Públicos que cometen delitos podrán ser encausados por el juez ordinario, sujetos a la Ley Penal como cualquier ciudadano y sin más requisito que la Declaración de Procedencia cuando se trate de un funcionario con fuero.

Las reformas de 1982 al Código Penal, título décimo, determina la tipicidad de los delitos cometidos por los Servidores Públicos y es cuidadosa en eliminar la palabra Fuero por la de Declaración de Procedencia.

La Declaración de Procedencia es el procedimiento por medio del cual un funcionario con fuero es sometido a la autoridad por habersele encontrado como presunto responsable de los delitos graves del orden común y es necesaria para proceder penalmente contra él.

También es un medio para garantizar un debido proceso penal al funcionario inculcado y que pueda rendir sus declaraciones, pruebas, alegatos y las pesquisas necesarias para el esclarecimiento de la verdad. Esta protección Constitucional es un privilegio procesal que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los Servidores Públicos de alta jerarquía.

El Doctor Soberanes señala *"que la nueva Ley de Responsabilidades es cuidadosa de eliminar la palabra Fuero, para evitar la connotación de privilegio o inmunidad a favor de algún Servidor Público. En su lugar se emplea la expresión <Declaración de Procedencia> que es de carácter neutro; su significado y alcances jurídicos son exactamente los mismos, sus antecedentes se remontan a la práctica del Congreso de decidir en el sentido de <haber lugar o no a proceder en contra del Servidor Público>".*<sup>25</sup>

La experiencia muestra que son los propios jueces en materia penal quienes antes de librar el auto de formal prisión, solicitan a la Cámara de Diputados la

---

<sup>25</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *"La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos"*, Editorial Porrúa, México 1984, Pág. 80.

iniciación del procedimiento de Desafuero. La Ley Reglamentaria de 1940 confería a la Cámara de Diputados facultades de investigación sobre el Desafuero considerándose una violación al artículo 21 Constitucional.

El artículo 111 de las Reformas Constitucionales de 1982, subsanó el error al señalar que la Cámara de Diputados declarará que ha lugar a proceder o no contra el Servidor Público quedando a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo en la ley.

Se establece una innovación, además de separar al Servidor Público de su cargo durante la sustanciación del proceso penal se prevé que en caso de que sea condenable no se le conceda la gracia del indulto.

### **OPINIONES DE VARIOS AUTORES**

El maestro López Betancourt señala *"que la ley es vaga e imprecisa en lo que se refiere a hechos delictivos, casi no existe ley administrativa que no contenga un capítulo de sanciones en el que se definan delitos e infracciones administrativas, porque existen más delitos tipificados en leyes administrativas que aquellos que están definidos en el Código Penal, que a su vez resulta insuficiente por su falta de Técnica Legislativa y que trae como consecuencia inseguridad jurídica, imprecisión e inestabilidad en el mismo"*.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Acosta Romero, Miguel y López Betancourt, Eduardo, *"Delitos Especiales"*, Editorial Porrúa, México 1990, Págs. 11 y 12.

El maestro González de la Vega expresa: *"que la regulación de la Responsabilidad Penal a partir de su incorporación al texto Constitucional ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a las diferencias entre los delitos comunes y los ilícitos oficiales que dan lugar a la Responsabilidad Penal"*.<sup>27</sup>

El Licenciado Baeza Fernando comenta *"para que un esquema de responsabilidades de certidumbre sobre sus obligaciones y sobre las sanciones por su incumplimiento es requisito fundamental definir las conductas prohibidas y quienes están sujetos a él"*.<sup>28</sup>

### 3.1.1. LOS SUJETOS

El artículo 212 del Código Penal señala que toda persona que desempeñe cualquier actividad eventual o permanente dentro de los tres poderes de la Unión y del Poder Judicial del Distrito Federal, así como la Administración Pública Paraestatal son definidos como Servidores Públicos y sujetos a responsabilidad, también las personas que manejen recursos federales y sean considerados como altos funcionarios.

---

<sup>27</sup> González de la Vega, René, *"Responsabilidad Penal"*, Revista Praxis No. 60, INAP, México 1984, Pág. 10

<sup>28</sup> Baeza, Fernando, *"Prevención de la Corrupción en el Servicio Público"*, Revista INAP, Pág. 68.

Fernando Baeza menciona que son sujetos:

- **En sentido estricto**, las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, Centralizada o Paraestatal.
- **En sentido amplio**, las personas que manejen recursos económicos federales.
- **Por extensión constitucional**, los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y Magistrados.
- Por último, cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en el título Décimo del Código Penal.

### **3.1.2. LAS AUTORIDADES**

Intervienen la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Ministerio Público. La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en la Sección Instructora, estará integrada por cuatro diputados de cada una. El artículo 11 de la LFRSP procura establecer:

- 1º. La subsistencia del Fuero Constitucional.
- 2º. La existencia del delito, y
- 3º. La probable responsabilidad del inculpado.

Dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la sección instructora deberá rendir su dictamen y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión con citatorio al inculcado y a su defensor así como al denunciante querellante o Ministerio Público en su caso.

Se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, se procederá después a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que hay lugar a proceder en contra del inculcado quedará inmediatamente separado, de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la Jurisdicción de los Tribunales competentes; en caso negativo no habrá lugar al procedimiento anterior mientras subsista la protección Constitucional.

El Ministerio Público; es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social, y en todos los casos que le asigne la ley o el artículo 21 Constitucional le encomienda la persecución de los delitos y le confiere facultades de ejercitar la acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito; cuando no lo hace, como es su costumbre, propicia impunidad y corrupción, agravando más a las víctimas.

La Acción Penal tiene por objeto definir la pretensión punitiva, ya sea, absolviendo al inocente o condenando al culpable y se extingue por muerte de las partes, amnistía, perdón del ofendido o prescripción.

Las principales funciones del Ministerio Público son:

1. Perseguir los delitos
2. Promover la pronta y debida procuración e impartición de justicia.
3. Dictar órdenes de aprehensión.
4. Asegurar al Gobierno en materia jurídica
5. Representar a la Federación ante los tribunales.

Es importante remarcar que la Suprema Corte de Justicia se queja de que hay falta de preparación técnica de los agentes del Ministerio Público al incurrir en frecuentes faltas al no aportar las pruebas y argumentos jurídicos suficientes para permitir al juzgador los elementos del juicio necesarios contra los delincuentes.

### **3.1.3. LAS SANCIONES**

El artículo 109 Constitucional establece que los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollaran autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Por su parte, el artículo 27 Constitucional establece que nadie

puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el Juicio se le absuelva o se le condene.

En este sentido el artículo 4 de la LFRSP dispone que los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional se desarrollarán en forma autónoma e independiente, según su naturaleza y la vía procesal que corresponda debiendo a las autoridades a que alude el artículo 3 de la citada ley, turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. El artículo 213 del Código Penal establece que para la individualización de sanciones, el juez tomará en cuenta, si el servidor público es trabajador de base o de confianza, sus antecedentes, su antigüedad, sus funciones, sus percepciones, etc.

**Los fines perseguidos con la imposición de sanciones son:**

1. Mantener la observancia de las normas, obligando al infractor a cumplir con el mandato legal, aún en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.
2. Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económica equivalente a la obligación incumplida en cuyo caso estaremos en la reparación del daño o indemnización.

3. Cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de los derechos del infractor como son la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad.

Por último, García Maynes dice que *"la sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal"*.

La reforma al artículo 114 Constitucional determina que la prescripción para la Sanción Penal sea de conformidad con las leyes penales, pero en ningún caso será superior a los tres años contados a partir de la separación del funcionario de su cargo.

### **3.2. LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Nuestra legislación en la materia comprende 35 figuras típicas, de las cuales 20 son de nueva creación, por lo que la Reforma Penal de 1982 es la más importante de nuestro Código, teniendo los nuevos tipos penales como finalidad prevenir y castigar la delincuencia.

### **3.2.1. El Ejercicio Indebido en el Servicio Público.**

Con la Reforma de 1982 se incorporaron tres fracciones más y se cambio el título. anteriormente se llamaba Ejercicio Indebido y Abandono de Funciones Públicas.

La fracción I se refiere al que ejerza funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima y sin haber llenado todos los requisitos legales por lo que es indispensable su nombramiento.

La fracción II señala que el que continúa ejerciendo las funciones de su empleo, cargo o comisión, después de saber que se le ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

La fracción III es de nueva creación, trata de penalizar el incumplimiento de los deberes de fidelidad. El servidor público debe informar por escrito a su superior jerárquico lo que pueda afectar gravemente el patrimonio o los intereses de la Administración Pública.

La fracción IV señala cuando por sí o por interpositiva persona sustraiga, destruya, oculte o utilice ilícitamente información o documentación bajo su custodia

La penalidad es de uno a tres años de prisión, multa de 30 a 300 veces de salario mínimo diario vigente en el D.F., destitución e inhabilitación de 1 a 2 años al que cometa alguno de los delitos de las fracciones I y II.

Al infractor de las fracciones III y IV, la pena es de 2 a 3 años de prisión, multa de 30 a 300 veces de salario y destitución e inhabilitación de 2 a 7 años.

### **3.2.2. El Abuso de Autoridad**

El Código Penal artículo 215 la describe en 12 fracciones, la razón de este delito radica en la complaciente corrupción imperante en la Administración Pública, porque hay muchas denuncias presentadas, de las que la mayoría se resuelven a favor de los amigos o compadrazgos y en contra del sujeto pasivo.

Ruiz de Chávez señala *“que la conducta de los hombres que se encuentran al frente de la Administración Pública debe trascender, no solo al encargo o función que le es reservada por la ley, sino, a la protección y seguridad de los intereses de la ciudadanía, porque la omisión voluntaria o involuntaria de tales requerimientos, propicia la deformación del ejercicio de la autoridad”*.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Ruíz de Chávez, Mario, *“Modernización de los Regímenes Locales de Responsabilidades”*, Revista No. 60 INAP Pág. 146.

El Abuso de Autoridad contra la Administración Pública es tipificada entre otras formas con:

1. El abandono de empleo o destierro.
2. La coalición de funcionarios, empleados o autoridades.
3. Con negocios prohibidos.
4. Con nombramientos ilegales.
5. Con la sustracción de documentos, etc.

La penalidad es de 1 a 8 años de prisión, multa de 30 a 300 veces de salario y destitución e inhabilitación de 1 a 8 años.

### **3.2.3. La Coalición de los Servidores Públicos**

La coalición significa reunirse o juntarse varios sujetos para un fin común y son los que toman medidas contrarias a una ley o reglamento o impiden su ejecución.

Su segundo párrafo señala que no cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos Constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

La penalidad es de 2 a 7 años de prisión, multa de 30 a 300 veces de salario y destitución e inhabilitación de 2 a 7 años.

### **3.2.4. El Uso Indebido de Atribuciones y Facultades.**

Su fuente real o necesidad de su creación se encuentra en las indiscriminadas autorizaciones otorgadas por los funcionarios públicos en torno a los manejos de los recursos estatales.

El tipo se refiere a la conducta indebida al otorgar concesiones de prestación de servicios públicos, explotación, aprovechamiento y uso de bienes dominio del Estado, otorgar permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico.

El sujeto activo es el servidor público, el sujeto pasivo u ofendido es el Estado, porque, es el receptor del daño.

Las sanciones imponibles de este delito se establecen en los últimos párrafos tomando en consideración el monto a que asciendan las operaciones. Cuando no excedan de 500 veces de salario mínimo la penalidad es de 3 meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces de salario y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años.

Cuando excedan de 500 veces de salario mínimo la pena será de 2 a 12 años de prisión, multa de 30 a 300 veces de salario y destitución de 2 a 12 años.

### **3.2.5. La Concusión**

La concusión viene del latín "concutiere" que significa, la sacudida que se le da a un árbol para que las personas recojan los frutos que procedan de él.

Este delito se manifiesta especialmente por la extensión de dinero u otras cosas que los agentes de la autoridad efectuaban en perjuicio de los particulares y con amenaza de medidas injustas, acusaciones o testimonios falsos en su contra.

Según el artículo 218 del Código Penal comete este delito el servidor público que a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento exija por sí o por medio de otro dinero, valores, servicios u otra cosa que no sea debida o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

La penalidad es de 3 meses a 2 años de prisión, multa de 30 a 300 veces de salario y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años cuando no exceda de 500 veces de salario mínimo. Cuando exceda de 50 veces de salario la penalidad es de 2 a 12 años de prisión, multa de 300 a 500 veces de salario y destitución e inhabilitación de 2 a 12 años.

### **3.2.6. La Intimidación**

Este delito fue creado con la reforma de 1982, se da cuando el servidor público valiéndose de su poder en virtud de su puesto o por interpósita persona, utilice la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que esta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información por la presunta comisión de una conducta ilícita, ya sea administrativa o delictiva.

El concurso de delitos es formal cuando el sujeto activo causa lesiones o daños en propiedad ajena al pasivo. Es material cuando ejerza otro delito como el de lesiones u homicidio.

La penalidad es de 2 a 9 años de prisión, multa de 30 a 300 veces de salario y destitución e inhabilitación de 2 a 9 años.

### **3.2.7. El Ejercicio Abusivo de Funciones.**

Es cuando los servidores públicos se aprovechan de los medios para favorecer a sus familiares o personas vinculadas a ellos, desde el punto de vista económico o afectivo. Consiste principalmente en los manejos o negociaciones en que sin menoscabo de la integridad patrimonial de la Administración Pública resulta enriquecido indebidamente un funcionario.

Este ilícito tiene similitud con el uso indebido de atribuciones y facultades, pero se distingue por el beneficio patrimonial del sujeto activo. La conducta consiste en el otorgamiento indebido de una autorización o acto jurídico que beneficie económicamente al agente o a sus allegados; también cuando valiéndose de la información obtenida efectúe inversiones directamente o por un tercero que le produzca beneficios económicos.

El objeto jurídico son los contratos, concesiones, permisos y en general todo lo que produzca beneficios económicos para él, su cónyuge, familiares o terceros que guarden cercanía afectiva, económica o laboral.

La penalidad es de 3 meses a 2 años de prisión, multa de 30 a 300 veces de salario e inhabilitación de 3 meses a 2 años cuando no exceda de 500 veces de salario. Cuando exceda de 500 veces, es de 2 a 12 años de prisión, multa de 300 a 500 veces de salario y destitución e inhabilitación de 2 a 12 años.

### **3.2.8. El Tráfico de Influencia.**

Consiste en la promoción o gestión por parte del servidor público en la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión. Tiende a sancionar las nefastas prácticas imperantes en la Administración Pública, consistentes en que los asuntos administrativos se resuelvan de acuerdo a

sus propios intereses por medio de su influyentismo. Este concepto encierra la idea de comercio, negocio o beneficio económico.

La penalidad es de 2 a 6 años de prisión, multa de 30 a 300 veces de salario y destitución e inhabilitación de 2 a 6 años.

### **3.2.9. El Cohecho**

El artículo 222 del Código Penal señala que el delito se efectúa aún en los casos en el que el dinero o la dádiva se solicite; se reciba, se ofrezca o se entregue para hacer o dejar de hacer algo justo.

El artículo 88 de la LFRSP dispone que se castigarán como cohecho las conductas de los servidores públicos que violen lo dispuesto en este artículo.

*Carrará dice "que cualquier abuso que realice un funcionario público de los poderes de que está investido, es un delito grave que encierra un daño político intenso y aumenta cuando el abuso de poderes se efectúa con fines de lucro".*

La estructura y textura de este delito es complejo por lo que se señala que en ningún caso se devolverá a los responsables el dinero o las dádivas entregadas, se quedarán en beneficio del Estado.

La penalidad es de 3 meses a 2 años de prisión, multa de 30 a 300 veces de salario y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años, cuando no exceda de 500 veces el salario. Cuando exceda de 500 veces el salario mínimo, prisión de 2 a 14 años, multa de 300 a 500 veces el salario y destitución e inhabilitación de 2 a 14 años.

### **3.2.10. El Peculado**

Comete este delito el servidor público que para usos propios o ajenos distraigan de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por alguna razón de su cargo los hubiere recibido en administración, depósito u otra causa.

Con la reforma de 1982 se agregaron 3 nuevas fracciones que señalan el delito cuando el servidor público indebidamente utilice fondos públicos o promuevan la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o un tercero a fin de denigrar a otra persona.

La penalidad es de 3 meses a 2 años de prisión, multa de 30 a 300 veces de salario, destitución o inhabilitación de 3 meses a 2 años, cuando no exceda de 500 veces de salario. Cuando exceda de 500 veces de salario, de 2 a 14 años de prisión, multa de 300 a 500 veces de salario y destitución e inhabilitación de 2 a 14 años.

### **3.2.11. El Enriquecimiento Ilícito.**

Este delito es de nueva creación y está previsto en el artículo 224 del Código Penal, tiene sus raíces en el enriquecimiento inexplicable que se preveía en la Ley Federal de 1940. Esta figura nunca tuvo el carácter delictuoso que hoy se le da, porque sectores importantes de la sociedad, opinaron que el decomiso de bienes, que se aplicaba como sanción administrativa era anticonstitucional (artículo 22 antes de la reforma reciente).

El artículo 109 Constitucional, penúltimo párrafo establece que las leyes determinaran los casos y circunstancias en que se deba sancionar penalmente a los servidores públicos por causa de enriquecimiento ilícito durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, que aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños, sin que puedan justificar su ilícita procedencia.

Se sancionarán con el decomiso y la privación de la propiedad sobre dichos bienes, reformándose también el artículo 22 Constitucional.

Está obligado a declarar su situación patrimonial según los artículos 79 a 90 de la LFRSP, especialmente el artículo 80, señala que dentro de los 62 días naturales siguientes a la toma de posesión, anualmente en el mes de mayo declarará ante la SECODAM.

Esta declaración deberá dejar testimonio, en general, de la fecha y valor de la adquisición de los bienes. También su cónyuge o de sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.

Cuando los servidores públicos manifiesten riquezas ostensibles y notoriamente superiores a sus ingresos, la SECODAM puede practicar visitas de inspección o auditoria, con autorización judicial en su caso.

La penalidad es de 3 meses a 2 años de prisión, multa de 30 a 300 veces de salario y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años cuando no rebase el incremento de 5000 veces de salario mínimo.

Cuando rebase de 5000 veces de salario la sanción es de 2 a 14 años de prisión, multa de 300 a 500 veces de salario, destitución e inhabilitación de 2 a 14 años y decomiso de los bienes a favor del Estado.

### **3.3. EL PROCEDIMIENTO PENAL**

Es el procedimiento para llevar a cabo una cosa y es el conjunto de trámites que están sujetos los actos jurídicos, civiles, procesales, legislativos y administrativos. Dentro de este encontramos varias etapas importantes que debemos recordar, principalmente señalaremos lo relativo a la averiguación previa.

### 3.3.1. Los Sujetos de la Relación Procesal

En un Juicio Penal intervienen 3 categorías de protagonistas:

1. Los principales,
2. Los necesarios, y
3. Los auxiliares.

**Los Principales:** Son el *Ministerio Público*, que es el órgano de la acusación; *el juez o magistrado*, es el órgano de la jurisdicción, *el indicado*; es el sujeto activo del delito; *el ofendido*, es el sujeto pasivo; *el defensor*; es el órgano de la defensa, todos debaten sobre el conflicto de opinar para saber si un hecho es o no un delito y si su autor es responsable o no.

**Los Necesarios:** Son los *testigos*, los *peritos*, los *interpretes*, los órganos de representación o autorización de los incapacitados (padres o tutores), ellos influyen en las decisiones de los órganos judiciales.

### 3.3.2. La Averiguación Previa

La averiguación previa es la etapa procedimental en que el Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de la policía judicial practica todas las diligencias necesarias para ejercitar la acción penal e integrar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de una persona, hay de oficio, denuncia y querrela.

El artículo 16 de la Constitución señala: *"que no podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino es por la autoridad judicial, sin que proceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado por la ley que se castigue con pena corporal"*.<sup>30</sup>

El artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, faculta al Ministerio Público para ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden común, cuando exista denuncia o querrela. Otros ordenamientos jurídicos están señalados en los artículos 3, 8, 17, 24 y 26 de la citada Ley.

**DE OFICIO:** Es cuando procede oficialmente el Ministerio Público de acuerdo al artículo 21 Constitucional que le incumbe la investigación y persecución de los delitos, teniendo 2 principios fundamentales:

1. Cuando se trate de los delitos en que se proceda por querrela necesaria, si no se ha formulado, y
2. Cuando la Ley exige algún requisito previo, si no se ha cumplido.

El artículo 262 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal señala que los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares están obligados a proceder de oficio en la averiguación de los delitos del orden común de que tengan noticia.

<sup>30</sup> Ibidem. Pag. 13.

### **3.3.3. La Denuncia**

La denuncia consiste en avisar a la autoridad competente (Ministerio Público), verbal o escrita, sobre la comisión de hechos que pueden ser delictivos, pueden ser como un medio informativo o como un requisito de procedibilidad, con la denuncia se da inicio a la averiguación previa.

Hay otro medio de acusación que es la denuncia anónima, cuya naturaleza es informal y por lo mismo carece de relevancia directa como prueba dentro de nuestro sistema jurídico penal, juega un papel muy importante como medio indirecto de prueba, porque como consecuencia de denuncias anónimas hay infinidad de personas que se encuentran purgando sentencias, sobre todo de delitos graves, como el secuestro, o los delitos contra la salud.

#### ***Características:***

1. Se presenta ante el órgano investigador (Ministerio Público)
2. Se presenta en forma oral o escrita.
3. Puede ser hecha por cualquier persona, sin distinción de raza, credo, religión o condición social.
4. Es un medio de información, para que le Ministerio Público tenga conocimiento de la noticia de un delito.
5. Es un requisito de procedibilidad, que sirve a la representación social para que active el aparato investigador.

6. Es de interés general, porque trata de delitos que afectan a la colectividad y es necesaria la aplicación de una pena ejemplar.

***Pasos para Presentarla:***

1. Acuda al Ministerio Público más cercano a su domicilio y dirijase a los funcionarios de esa oficina, que reciben las denuncias.
2. Lleve una identificación personal.-
3. Si fue víctima de cualquier delito, lleve con usted los documentos que acrediten la propiedad del objeto hurtado.
4. Responda a las preguntas que le hará el agente del Ministerio Público, estas quedarán asentadas en un acta, la cual tendrá que firmar, con lo que se dará fe que todo lo dicho por usted es cierto.
5. El servicio es gratuito, por lo que en ningún caso se deje extorsionar por el funcionario que lo atendió o por algún policía judicial.
6. Concluidos estos pasos, el aparato de justicia se pondrá en marcha para resarcir el daño que sufrió.

***Extinción de la Denuncia:***

1. Por medio del probable responsable, por falta del objeto y finalidad.
2. Por prescripción de la acción penal (artículo 105 Código Penal)

### **3.3.4. La Querella**

La querella es la denuncia fundada por el ofendido o su representante legal ante el Ministerio Público, expresando su voluntad de que se persiga, ejemplo: el robo, el fraude, el daño en propiedad ajena, las lesiones, etc.

#### ***Características:***

1. La puede presentar el ofendido, su padre o tutor o su representante legal.
2. La puede presentar en forma oral o escrita.
3. Es un requisito de procedibilidad, para que la representación social active el aparato investigador.
4. Es de interés personal, porque trata delitos que afectan un bien jurídico propio.
5. La Ley exige calidad específica del querellante o agraviado o en su caso su representante legal.

#### ***Extinción de la Querella:***

1. Por muerte del responsable, por la falta del objeto y finalidad.
2. Por muerte del agraviado.
3. Por perdón del ofendido.
4. Por consentimiento del ofendido, por ser excluyente de delito.
5. Por prescripción de la acción penal (artículo 107 Código Penal).

### 3.3.5. Semejanzas.

1. Se realiza ante el Ministerio Público.
2. Su derecho se extingue por muerte del responsable y prescripción de la acción penal.
3. Sus efectos inmediatos son la de provocar la actividad del Ministerio Público.
4. Sus efectos mediatos son la de provocar la actividad del órgano jurisdiccional.

### 3.3.6. Diferencias

<b>La Denuncia</b>	<b>La Querella</b>
1. Procede de oficio la averiguación previa	Procede a petición de parte.
2. La puede presentar cualquier persona.	Únicamente la puede presentar el ofendido del delito o su representante legal.
3. No exige calidad específica del denunciante	Exige calidad específica del querellante.
4. Es de interés general porque afecta a la colectividad	Es de interés particular porque afecta el bien jurídico individual

## La Denuncia

5. No necesita ratificarse excepto cuando se trate de algún policía.
6. Se afecta un bien jurídico
7. La persecución no está sujeta a condición
8. La prescripción de la acción penal es distinta (artículo 104 Código Penal).
9. El Ministerio Público no debe buscar la conciliación entre el agraviado y el probable responsable.

## La Querrela

- Será ratificada por quien la presente.
- Se afecta un bien jurídico propio.
- La persecución esta sujeta a condición resolutive. (perdón del ofendido).
- La prescripción de la acción penal es distinta (artículo 107 Código Penal)
- El Ministerio Público esta facultado para buscar la conciliación entre el ofendido y el probable responsable.

## CAPITULO IV

### LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

#### 4.1. LOS ANTECEDENTES

Su fundamento legal se encuentra en los artículos 108, 109 Fracción III, 113 y 114 Fracción III de la Constitución. El artículo 113 Constitucional nos señala el procedimiento, los sujetos, las causas, las sanciones y las autoridades para aplicarlas.

El Dr. Delgadillo menciona que la "responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública".<sup>31</sup>

**Las Leyes que regulan la responsabilidad administrativa son:**

1. La L.F.R.S.P.
2. La Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores y su Reglamento,
3. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento
4. La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

---

<sup>31</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis H. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Editorial Porrúa, México 1996,- Pág. 38

#### **4.1.1. Los Sujetos**

El artículo 108 Constitucional nos señala quienes son sujetos de responsabilidad administrativa. Se relaciona con el artículo 2 y 46 de la LFRSP y son:

1. Los Representantes de Elección Popular.
2. Los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito
3. Los funcionarios y empleados, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública.
4. Los Gobernantes de los Estados
5. Los Diputados Locales
6. Los Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia Locales, etc.

#### **4.1.2. Las Obligaciones**

El expresidente de la República, Miguel de la Madrid H., en la exposición de motivos de la LFRSP indicó que se parte de un catálogo de obligaciones establecidos por el legislador que sujeta a todo servidor público y la vigilancia de su cumplimiento estará a cargo en primer lugar de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades.

La LFRSP en su capítulo III establece las obligaciones del Servidor Público, cuya inobservancia dará lugar al procedimiento y sanciones que correspondan a la responsabilidad administrativa. Las obligaciones deben salvaguardar los valores fundamentales en el desempeño de su empleo; cargo o comisión de conformidad con el artículo 47 de la LFRSP.

La Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia del D.F., establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades por incumplimiento del artículo 47 de la LFRSP.

**Los Valores Fundamentales en la Función Pública son:**

**La Legalidad.-** Es lo contrario a arbitrariedad y consiste en la actuación de acuerdo con lo establecido en la Ley. Aquí la autoridad sólo puede hacer lo que la Ley le autoriza.

**La Lealtad:** Es la calidad de las personas que consiste en mantenerse fiel a la nación, al gobierno y a las instituciones. No debe ser ni a los partidos políticos ni a las personas porque los deberes del servidor público son para la Nación que está por encima de otros intereses.

**La Imparcialidad.-** Es cuando se trata por igual a todos sin beneficiar o perjudicar a una persona en particular.

**La Honradez.-** Viene de honesto, decente, íntegro, probo y es la calidad de la persona que obra con Justicia y cumple con su palabra y sus obligaciones.

#### **4.1.3. La Declaración de Situación Patrimonial.**

Es importante mencionarla porque es uno de los mecanismos ideados por el legislador para salvaguardar los valores fundamentales del artículo 47 de la LFRSP y del artículo 113 Constitucional, porque a través del registro comparativo de ingresos y bienes de los servidores públicos; la Administración Pública desarrolla la función técnica de control y vigilancia que asegura la moral y la disciplina.

Cuando no se presenta, se violan los artículos 47 Fracción XVIII, 81 y 83 de la LFRSP que son de orden público. No fueron diseñados para protección y defensa de intereses particulares o de grupos o sectores determinados sino para beneficiar a la sociedad.

El registro de la Declaración Patrimonial permite conocer a la SECODAM las fluctuaciones en el patrimonio de los servidores públicos y en su caso, advertir signos exteriores de riquezas ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener y así iniciar en su contra el procedimiento establecido en los artículos 84, 85, 86 y 90 de la LFRSP.

#### 4.1.4. Las Autoridades

En materia administrativa existen cuatro órganos competentes:

- o Las Unidades de Queja y Denuncia
- o Los Órganos de Control Interno
- o Los Titulares de las Dependencias (Superior Jerárquico)
- o La SECODAM.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, establecerán unidades específicas para que el público en general y cualquier persona pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones, con esto se inicia el procedimiento administrativo correspondiente. (Art. 49 LFRSP).

Los Órganos de Control Interno cuentan con facultades en base a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37, Fracción XII, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 62, primer párrafo, Fracción I y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 48, 53, Fracción VI, 57 y 60.

El artículo 57 párrafo 2 de la LFRSP establece que los órganos de control interno de una dependencia o entidad, determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los

servidores públicos y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes, o sea, que los órganos internos de control investigarán y aplicarán las sanciones previstas en la LFRSP a los servidores públicos activos o a los que hayan dejado de serlo, siempre y cuando no haya operado la prescripción prevista en el artículo 78 de la misma ley.

El artículo 48 de la LFRSP dice que el superior jerárquico es el titular de la dependencia y en el caso de las entidades, el coordinador del sector correspondiente el cual aplicará las sanciones, cuya imposición es a través de la Contraloría Interna de la dependencia, esta complementado con los artículos 57, 60 y 65 de la LFRSP.

La competencia del superior jerárquico para imponer las sanciones administrativas o sanciones disciplinarias denominadas en los artículos 57 y 64 de la propia ley, abarca como regla general, todas las enumeradas en el artículo 53 con las excepciones que establece la propia ley.

La SECODAM fue creada como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal artículo 32 bis Fracción XVIII estableció la facultad de conocer e investigar los actos.

omisiones o conductas de los servidores para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan en los términos que señalan las leyes y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público especializado.

Por último, cabe remarcar que las autoridades administrativas deben cumplir con las formalidades específicas del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y emitir sus actos con la debida motivación y fundamentación.

El mismo Dr. Delgadillo menciona *“que las autoridades administrativas no tienen más facultad que las que expresamente le conceden las leyes y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, es violatoria al artículo 16 Constitucional”*.<sup>32</sup>

#### **4.1.5. Las Sanciones.**

De acuerdo con el máximo ordenamiento jurídico, un servidor público será responsable administrativamente, cuando incurra en violación al artículo 109, Fracción III de la Constitución que señala las sanciones aplicables por los actos u omisiones que afecten los valores fundamentales.

---

<sup>32</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis, *“Elementos de Derecho Administrativo”*, Editorial Limusa, México 1986, Pág. 47.

El mismo artículo en su último párrafo establece que cualquier ciudadano puede denunciar ante las autoridades a cualquier servidor público que incurra en alguna responsabilidad, pero presentando las pruebas correspondientes.

La propuesta de reforma al artículo 109 Constitucional ofrece al inculpado las garantías de los artículos 14 y 16 Constitucionales. Sus resultados no preveen la privación de la libertad del presunto responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por un juez penal; la iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas,. Las cuales también podrán ser sancionadas por la ley penal, pero respetando el principio *"de que no se puede castigar dos veces a una misma conducta"*.

El Doctor López Betancourt dice *"que la sanción administrativa es el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos y por medio de ésta, asegura el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad"*.<sup>33</sup>

Bielsa considera *"que las sanciones disciplinarias son correctivas y expulsivas porque la Administración Pública, empieza por aplicar correcciones"*

---

<sup>33</sup> Acosta Romero, Miguel y López Betancourt, Eduardo, Ob. Cit. Pág. 18.

*y cuando no resulta suficiente, se aplica otra pena (la expulsiva) que tiene otra forma y otro efecto".* <sup>34</sup>

Otto Mayor nos dice que las sanciones disciplinarias se explican en virtud de que la relación del Servidor Público implica necesariamente una fidelidad y una devoción especial; son correctivas: el apercibimiento, la advertencia, las multas y los arrestos. Son depurativas: la destitución y la exclusión del servicio.

Carlos M. Saenz menciona *"que tanto las sanciones civiles como penales se basan en el poder que ejerce el Estado sobre todos los miembros. Las penas correctivas se aplican al fuero, castigándolo sin separarlo del servicio. Las expulsivas persiguen su total alejamiento de la administración"*.

***Las sanciones por falta administrativa según el artículo 53 de la LFRSP son:***

- I.     Apercibimiento Público o Privado.
- II.    Amonestación Pública o Privada.
- III.   Suspensión
- IV.    Destitución del Puesto
- V.     Sanción Económica
- VI.    Inhabilitación Temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público.

---

<sup>34</sup> Bielsa, Rafael *"Principios de Derecho Administrativo"*, Buenos Aires, Editorial de Palma 1966, Pág. 594.

### ***I. El Apercibimiento***

Es una medida preventiva que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta indebida o una ilicitud en la esfera del derecho. También se identifica como una advertencia o prevención de que se aplicará una sanción en caso de persistir una conducta indebida.

El diccionario de la Lengua Española dice que el apercibimiento consiste en hacer saber a la persona citada, empleada o requerida, las consecuencias que se seguirán por determinados actos u omisiones suyas.

El artículo 43 del Código Penal Federal menciona que el apercibimiento es la comunicación que el juez hace a una persona cuando ha delinquido y se tiene con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas y en el caso de que lo cometa, será considerado reincidente.

### ***II. La Amonestación***

Es una llamada de atención, una advertencia y una prevención ante la comisión de un ilícito. Tiene su origen en el derecho canónico en donde se le identifica como un remedio penal de índole preventivo a quien se haya próximo a cometer un delito.

Quintana Matos menciona *“que es una reprimenda extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento”*.

El artículo 42 del Código Penal Federal dice que la amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, incitándolo a la enmienda y conminándolo a que se le impondrá una sanción mayor si reincidiese.

### ***III. La Suspensión***

Según el artículo 53 Fracción III de la LFRSP es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico al infractor, en un período no menor de 3 días ni mayor de 3 meses.

Quintana Matos nos señala que la suspensión no se configura verdaderamente como una sanción, sino que constituye más bien un medio de actuar y un instrumento de la administración cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario para llevar a cabo una investidura administrativa o judicial.

### ***IV. La Destitución del Empleo***

El diccionario de la real academia dice que consiste en separar a un funcionario de su empleo o cargo como una corrección o castigo y privarlo de todos sus privilegios.

La destitución ha dado lugar a grandes controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando la autoridad administrativa la impone se lastiman los derechos de los trabajadores y la única competente para resolver la relación de trabajo es la autoridad laboral.

Según el artículo 56 Fracción II y IV de la LFRSP el superior jerárquico está facultado para demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda la destitución del empleo y la Secretaría promoverá los procedimientos. También el artículo 57 de la propia ley, se refiere a que el Contralor Interno podrá aplicar las sanciones disciplinarias correspondientes como son el apercibimiento, la amonestación, la suspensión pero no la destitución.

Aquí cabe aclarar que la autoridad administrativa no puede destituir ni cesar, sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias.

Alvaro Bunster señala *"que la destitución de un sujeto activo implica que sea separado definitivamente del empleo, cargo o comisión cuando ha cometido una infracción a la ley penal"*

#### ***V. La Sanción Económica.***

Debe establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el presunto responsable con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones; pero nunca podrán exceder de 3 tantos.

La sanción económica será aplicada por el superior jerárquico cuando el monto o lucro obtenido o daño causado no exceda de 100 veces de salario mínimo y cuando exceda de ese monto, será aplicada por la SECODAM.

#### ***VI. La Inhabilitación Temporal***

Es la prohibición de llevar a cabo cualquier empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, en virtud de la confianza depositada en su conducta.

Cuando la inhabilitación se impone como consecuencia de un acto u omisión que implica un lucro o cause daños o perjuicios, la sanción sería de 10 años si el monto excede de 200 veces de salario mínimo y si excede de dicho límite será de 10 a 20 años de prisión.

La autoridad competente para imponer la inhabilitación temporal según los artículos 53, 56, 60 y 68 de la LFRSP son las Contralorías Internas de cada dependencia, sin que se contraponga con el artículo 56 Fracción IV de la LFRSP, al señalar que la inhabilitación será aplicada por resolución jurisdiccional.

Las sanciones a los servidores públicos se impondrán en cada caso en particular, de acuerdo a la responsabilidad en que se haya incurrido, por ejemplo: en la responsabilidad penal, el órgano competente para aplicarla es el poder judicial mediante un juez penal.

Los elementos para aplicar las sanciones administrativas son:

1. La gravedad de la responsabilidad.
2. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
3. El nivel jerárquico.
4. Sus antecedentes.
5. Su antigüedad en el servicio.
6. La reincidencia.
7. El monto del beneficio, daño o perjuicio económico causado.

#### **La Sanción Penal**

1. Se impone por un acto jurisdiccional.
2. Son más severas
3. Pertenecen al Derecho Penal
4. Procedimiento Penal

#### **La Sanción Administrativa**

- Se aplica por acto administrativo.
- Son menos severas
- Pertenecen al Derecho Administrativo
- Procedimiento Administrativo

<b>La Sanción Penal</b>	<b>La Sanción Administrativa</b>
5. Autoridad competente: El Juez Penal	Autoridad competente: Juez Cívico o en su caso una autoridad administrativa
6. Sujeto activo: delincuente	Sujeto activo; infractor.
7. Acto realizado: delito	Acto realizado: Infracciones.

## **4.2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES**

Está claramente determinado en el artículo 64 de la LFRSP.

### **4.2.1. El Marco Constitucional**

- El artículo 108, determina quienes son servidores públicos
- El artículo 109, establece las sanciones a los servidores públicos.
- El artículo 113 señala las obligaciones, los procedimientos y la autoridades.
- El artículo 45 de la LFRSP señala que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.

- El Marco jurídico antes mencionado, advierte que es de capital importancia la preservación de las garantías individuales en el sistema de responsabilidades.

#### **4.2.2. La Queja o Denuncia**

Puede ser presentada por cualquier ciudadano, debe ir acompañada de las pruebas relacionadas con cada uno de los hechos, y firmado por el mis.no, para que se inicie una investigación previa al procedimiento administrativo.

El artículo 50 de la LFRSP dice que incurre en responsabilidad el servidor público que por sí o por no interpósita persona utilice cualquier medio, inhiba al quejoso para presentar quejas y denuncias o con motivo de ello realice cualquier conducta injusta o lesione los intereses de quienes la formulen o la presenten.

#### **4.2.3. El Procedimiento de Investigación**

Una vez presentada la queja o denuncia, la SECODAM, iniciará el procedimiento de investigación para verificar lo señalado, si no existen elementos de prueba se archivará y si aparecen elementos suficientes que presuman la probable responsabilidad del servidor público se turnará a otra dirección de área para que de inicio al procedimiento administrativo.

#### **4.2.4. El Auto de Inicio**

1. Se lleva a cabo en la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
2. Se anota fecha y lugar en que se emite.
3. Nombre o nombres de los servidores públicos presuntos responsables.
4. Irregularidades administrativas cometidas,
5. Citatorio a los presuntos responsables
6. Práctica de diligencias para aclarar las responsabilidades imputadas.
7. Registro en libro de gobierno y número de procedimiento administrativo asignado.
8. Firma del Director de Responsabilidades.

#### **4.2.5. La Garantía de Audiencia**

Es una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a los actos del poder público que tienden a privarlo de sus más caros derechos e intereses.

**a). El Citatorio**

1. Debe expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia; precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas infracciones administrativas que se atribuyen.
2. Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos, precisando artículos, fracciones, apartados, puntos e incisos.
3. Precisar que el expediente está a disposición del infractor y el lugar en el que puede ser consultado; así como que a la audiencia de ley, puede acudir, asistido de un defensor para aclarar, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.
4. Contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluído su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, en términos del artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles;
5. Deberá asistir el representante de la dependencia o entidad a que pertenezca el servidor público presunto responsable.

**b). Las Pruebas**

- Para que las pruebas documentales tengan validez, deben ser legibles y constar en original o copia legible autógrafa o certificada por el funcionario competente, las cuales deberán obrar dentro del expediente administrativo respectivo.

- Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se le imputan al presunto infractor y demás documentos en que se asiente ello, estén firmados autógrafamente al margen y al calce de todas las hojas.
- Una vez desahogadas las pruebas e integrado el expediente, deberá recaer un acuerdo de cierre de instrucción ordenando se turne a resolución, a fin de cumplir con los términos señalados por el artículo 64 fracciones I y II de la LFRSP.
- El día de la celebración de la audiencia se levantará el acta correspondiente en la que obre la declaración del presunto responsable, con las formalidades ya señaladas, en la que deberán estar apercibidos de declarar con verdad, todos aquellos que así lo hagan, y deberá ser debidamente firmada por todos los que en ella intervinieron.

#### **4.2.6. La Suspensión.**

A criterio de la autoridad administrativa, puede suspender temporalmente al o a los presuntos responsables de su empleo, cargo o comisión, empezando a correr desde el momento en que le sea notificado al interesado.

La LFRSP en su artículo 64 Fracción IV señala que cuando los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaran responsables de las infracciones que se le imputaron, deberán ser restituidos en el goce de sus derechos, o sea, que deben ser reinstalados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, además se les deberán cubrir las percepciones que debieron haber percibido durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

#### **4.2.7. Las Resoluciones Administrativas.**

La autoridad administrativa debe resolver las resoluciones que se pronuncien para imponer sanciones a los servidores públicos o en su caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo previsto en los artículos 53 al 55 de la LFRSP, en especial, con el artículo 54 debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente.

Se deberá observar que el monto del daño o perjuicio económico, o el lucro o beneficio indebido obtenido quede debidamente acreditado y determinado; y de ser así, imponer la sanción económica en términos del artículo 55 de la LFRSP.

En el expediente, que deberá estar ordenado y foliado, deberá obrar, además de las constancias de las diligencias de notificación de la resolución administrativa del órgano interno de control, la totalidad de los documentos

que sirvieron de fundamento para dictar la resolución y determinar el monto del daño patrimonial.

Los servidores públicos sancionados, podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas mediante el recurso de revocación.

#### **4.2.8. La Prescripción**

Se recomienda a las autoridades actuar con la debida oportunidad y prontitud, a fin de evitar que se dejen de imponer y aplicar las sanciones administrativas a los servidores públicos que hayan incumplido con sus obligaciones, por haber operado la prescripción.

Al respecto el artículo 78 de la LFRSP establece:

1. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no exceden de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y
2. En los demás casos prescribirán en tres años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado, si fuere de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** Hacer una selección estricta y rigurosa para que los Servidores Públicos que ocupen cargos públicos, cuenten con experiencia, capacidad y honestidad; evitando el compadrazgo, el servilismo y el amiguismo.

**Segunda.-** Si nuestros antecesores fueron excelentes aplicadores de la Justicia, porque en la actualidad no es mejor o cuando menos parecido, esto demuestra que es necesario depurar leyes inoperantes o en su caso crear otras que sí sirvan o que sean más eficaces, pero para beneficio del pueblo y no para los poderosos.

**Tercera.-** Nos hace falta crear un procedimiento, parecido al Juicio de Residencia que fue un verdadero instrumento de amparo y protección de las personas y las cosas, al contar con muchas medidas protectoras para la sociedad.

**Cuarta.-** La corrupción engloba varias implicaciones: equivale a dañar, depravar, viciar, sobornar, alterar, pudrir o pervertir la forma de alguna cosa. En la Administración Pública entraña ineficacia, ineptitud, incompetencia, engaño, encubrimiento, adulación, servilismo, complicidad, etc.

**Quinta.-** La corrupción alude a la relación de los políticos con el dinero del Erario Federal que constituyen grandes fortunas, al Sistema Político prevaleciente en el país, a la Centralización del Poder y al Presidencialismo.

**Sexta.-** La Corrupción es un mal que padecemos desde hace siglos, es ya una tradición, ante tantas formas, la sociedad se siente impotente, siendo que las autoridades no hacen nada y son insuficientes para combatirla, se teme tanto a los delincuentes como a los encargados de aplicar la Justicia.

**Séptima.-** Se ha comprobado que ningún gobierno, ni ninguna sociedad puede eliminar completamente y para siempre la Corrupción, pero al menos puede reducirse un poco. La forma de combatirla es con la Declaración de Situación Patrimonial a los Servidores Públicos y a los particulares, la confiscación o el decomiso de todos sus bienes a los que cometen peculado o enriquecimiento ilícito, pero sobre todo aplicándose la Ley de verdad, con voluntad política y credibilidad y no con mentiras.

**Octava.-** Es importante poner en marcha el Juicio Político en todas sus formas, que verdaderamente opere en la realidad, porque en la práctica es muy limitado, lo que demuestra una gran debilidad del Poder Legislativo y un notable autoritarismo del Poder Ejecutivo.

**Novena.-** Para juzgar a cualquier Servidor Público por sus faltas cometidas, las Leyes deben ser claras, porque muchas veces se confunden, se interpretan y se contradicen con otras, lo que es aprovechado por los delincuentes para quedar impunes. Hay un famoso dicho que reza: "*La Ley se acata, pero no se cumple*".

**Décima.-** Sabemos que la mayoría de los delitos cometidos por los Servidores Públicos no son sancionados o castigados adecuadamente, quedan impunes, por lo que es importante tomar medidas más drásticas, no aplicando sanciones más severas, pero sí aplicando la Ley, porque ese es nuestro principal problema, ya hasta el clásico dicho político de aplicar todo el rigor de la Ley resulta falso y absurdo.

**Décima Primera.-** Debemos terminar con el Fuero Constitucional, porque más que beneficiar el ejercicio de la función pública, beneficia a las personas, cuando cometen un delito entorpece o anula la impartición de la Justicia; porque se ha comprobado (desgraciadamente) que en muchos casos los sujetos resultan ser prófugos de la Ley.

**Décima Segunda.-** Así como existe un Manual de Organización de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal debe crearse un Manual de Procedimientos que contenga derechos, obligaciones, principios fundamentales y normas jurídicas aplicables a todos los Servidores Públicos.

**Décima Tercera.-** Se debe reformar a fondo a los Ministerios Públicos o si es necesario, ponerle fin a esta nefasta institución, ya que son verdaderos nidos de buitres y coyotes que en la mayoría de los casos están aliados a la delincuencia y no representan para nada a la sociedad.

**Décimo Cuarta.-** Debemos terminar con el Burocratismo que exige cosas innecesarias, imprácticas, inalcanzables y hasta absurdas que desmoralizan a la sociedad. Debe haber simplificación en todos los trámites y generar medios de defensa que verdaderamente defiendan a la población de las arbitrariedades burocráticas.

## MARCO JURÍDICO

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento
- Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores y su Reglamento.
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal del Trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel y López Betancourt, Eduardo. "Delitos Especiales" Editorial Porrúa, México, 1990.
2. Armienta Calderón, Gonzalo, "Evolución de la Ley de Responsabilidades" Revista Praxis No. 60, INAP, México 1994.
3. Arroyo Herrera, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa, México, 1995.
4. Barragán, José, "Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos" Editorial Porrúa, México 1984.
5. Bunster, Alvaro, "La Responsabilidad Penal del Servidor Público", Editorial Porrúa, México 1984.
6. Cárdenas, Raúl F., "Responsabilidades de los Funcionarios Públicos" Editorial Porrúa, México, 1982.
7. Castellanos Tena, Fernando, "Lineamientos Elementales de Derecho Penal" Editorial Porrúa, Vigésimo Tercera Edición, México, 1986.

8. **Colín Sánchez, Guillermo.** *"Derecho Mexicano de Procedimientos Penales"*, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1989.
9. **Cortés Ibarra, Miguel Ángel,** *"Derecho Penal"*, Cárdenas Editor y Distribuidor, Tercera Edición, México, 1987.
10. **Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto,** *"El Derecho Disciplinario de la Función Pública"*. INAP, México 1992.
11. **Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto,** *"Elementos de Derecho Administrativo"* Editorial Limusa, México, 1986.
12. **Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto,** *"El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos"* Editorial Porrúa, México 1996.
13. **Del Val, Enrique,** *"Responsabilidad Administrativa"*, Revista Praxis No. 60, INAP, México, 1984.
14. **Díaz de León, Marco Antonio,** *"La Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos"* Revista Mexicana de Justicia, Abril-Junio, México, 1991.

15. **Fernández Delgadillo**, Miguel Ángel y **Soberanes Fernández**, José Luis, "Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México", SECOGEF-UNAM, Primera Edición, México, 1994.
16. **Fix Zamudio**, Héctor, "Las Responsabilidades de los Servidores en el Derecho Comparado", Editorial Porrúa, México, 1984.
17. **Fraga**, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1984.
18. **García Becerril**, Rocío, "El Código Ético de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado con otros Países", SECOGEF, UNAM, México.
19. **García Ramírez**, Sergio, "Curso sobre Derecho Procesal Penal", Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1989.
20. **González Bustamante**, Juan José, "Los Delitos de los Funcionarios y el Fuero Constitucional", Editorial Botas, 1996.
21. **González de la Vega**, Francisco, "El Código Penal Comentado", Editorial Porrúa, Onceava Edición, México, 1994.
22. **González de la Vega**, René, "Responsabilidad Penal", Revista Praxis No. 60, INAP, México, 1984.

23. **Gutiérrez de Velasco, Manuel**, *"Las Reformas a la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos"*, SECODAM-UNAM, México.
24. **Herrera Pérez, Agustín**, *"Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos"* Editorial Particular, México, 1991.
25. **Jiménez de Asúa, Luis**, *"La Ley del Delito"*, Editorial Hermes, Argentina, 1954.
26. **Jiménez Huerta, Mariano**, *"Derecho Penal Mexicano"* Editorial Porrúa, México 1983.
27. **Lanz Cárdenas, José Trinidad**, *"La Ley de Responsabilidades, Un Código de Conducta del Servidor Público"* Revista Praxis No. 65, INAP, México, 1984.
28. **Madrazo Cuellar, Jorge**, *"El Sistema Disciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México"* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1980.
29. **Orozco Henríquez, José de Jesús**, *"Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos"* Editorial Porrúa, México, 1984.

30. **Ortiz Reyes, Gabriel**, *"El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal"*, Editorial FCF, México, 1988.
31. **Osorio y Nieto, César Augusto**, *"Síntesis de Derecho Penal"* Editorial Trillas, Segunda Edición, México 1986.
32. **Pérez Carrillo, Agustín**, *"La Responsabilidad Jurídica, Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho"* UNAM, México 1979.
33. **Portal, Agustín**, *"El Sistema Mexicano de Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho comparado con otros Países"* SECOGEF-UNAM, Primera Edición, México, 1994.
34. **Serra Rojas, Andrés**, *"Derecho Administrativo"*, Editorial Porrúa, Tomo I, México, 1981.
35. **Soberanes Fernández, José Luis**, *"La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos"* Editorial Porrúa, México, 1984.
36. **Tena Ramírez, Felipe**, *"Leyes Fundamentales de México, de 1808 a 1915"* Editorial Porrúa, México, 1975.