

457



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA RESPONSABILIDAD PENAL DERIVADA DEL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINARIO"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**ISAAC LUNA HERNANDEZ**



ASESOR: LIC. JOSE ANTONIO GRANADOS ATLACO

MEXICO, D. F.

2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

***Dedicado a:***

**Lucio y María Teresa, por su inquebrantable fe.**

**Martha, por su complicidad.**

**Eduardo Salif, y ¿Manuel o Abigail?, mis retoños.**

**Reconocimientos:**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México,  
Mi alma mater.**

**A la Facultad de Derecho, mi guía académica**

**Al Lic. José Antonio Granados Atlaco, por la  
gentil dirección del presente trabajo**

# ÍNDICE

## PÁGINA

INTRODUCCIÓN.....	4
<b>CAPÍTULO 1. Marco legal de las responsabilidades de los servidores públicos.....</b>	<b>6</b>
1.1 Título Cuarto Constitucional.....	7
1.1.1 Antecedentes históricos y objeto de regulación.....	5
1.1.1.1 Derecho Azteca.....	9
1.1.1.2 Época Colonial.....	11
1.1.1.3 México Independiente.....	18
1.1.1.4 Objeto de regulación.....	21
1.1.1.4.1 Concepto de Servidor Público.....	23
1.1.1.5. Sujetos de responsabilidad.....	27
1.2 Código Civil Federal.....	33
1.2.1 Libro Cuarto. De las obligaciones.....	33
1.2.2 El artículo 1927.....	34
1.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	37
1.3.1 Sujetos.....	39
1.3.2 Autoridades.....	40
1.3.3 Procedimiento.....	41
1.4 Código Penal.....	42
1.4.1. Sujetos.....	42
1.4.2. Aplicación de sanciones.....	43

	<b>PÁGINA</b>
1.4.3. Delitos.....	45
<b>CAPÍTULO 2 "Responsabilidad penal y responsabilidad administrativa".....</b>	<b>46</b>
2.1 Naturaleza jurídica de la responsabilidad.....	47
2.2 Clases de responsabilidad.....	61
2.3 Responsabilidad penal.....	74
2.3.1 Delimitación de la responsabilidad penal .....	74
2.4 Responsabilidad administrativa.....	78
2.4.1 Delimitación de la responsabilidad administrativa.....	79
<b>CAPÍTULO 3.EL procedimiento administrativo disciplinario instaurado en contra de los servidores públicos.....</b>	<b>85</b>
3.1 Investigación.....	86
3.2 Integración.....	92
3.3 Resolución.....	97
3.4. Ejecución.....	101
3.4.1 Sanciones administrativas.....	105
3.5 Medios de impugnación.....	120

## INTRODUCCIÓN

El tema de la responsabilidad representa uno de los más controvertidos en el ámbito del derecho, por ello se han estructurado las más variadas teorías que en suma son resultado de las diversas ópticas de enfoque del problema en sí.

Aunque este problema se remonta prácticamente a la prehistoria, ya que si partimos de la Ley del Talión podremos encontrar una solución para quien se ve afectado por la causación de un daño, ya en su persona, ya en sus bienes, aún no se han ideado mecanismos ni instrumentos jurídicos que satisfagan por completo la llamada reparación del daño.

En la actualidad, con el incremento de la población y la complejidad cada vez mayor en que se desenvuelven las sociedades, un mayor número de personas es afectada por hechos ilícitos, derivando de los mismos diversos efectos jurídicos, dentro de los cuales, puede decirse, la mayoría corresponden al sector de la responsabilidad. Esta responsabilidad no es única, afecta a diversas legislaciones y debe exigirse con apego a las mismas.

Por cuanto hace al tema que proponemos, y pese a la multitud de quejas que se presentan cada día ante las Contralorías Internas de las diferentes dependencias del Ejecutivo, ya Estatal o Federal, la doctrina desarrollada en México sobre el tema de la responsabilidad penal derivada de la administrativa es prácticamente nula, y ni que decir de la jurisprudencia que ni el propio Tribunal Fiscal de la Federación ha desarrollado, esta es de hecho omisa.

Por ello consideramos que falta mucho por hacer sobre el tema: investigar, profundizar en la problemática, proponer soluciones y sobre todo generar la doctrina que satisfaga las necesidades que los mismos teóricos, postulantes y estudiantes enfrentan ante la realidad social.

Ante este panorama, nos hemos inclinado por tratar un fragmento específico del tema de la responsabilidad a saber, aquel que se encuentra dentro del ámbito penal pero que se deriva de la aplicación del procedimiento administrativo disciplinario.

Refuerza la anterior inclinación el hecho de encontrar en la práctica que los servidores públicos que desempeñan su labor en las Contralorías Internas, por razones de preparación académica, algunas veces tienen conocimientos sobre la responsabilidad administrativa, pero no de la penal, y a la inversa.

Motiva lo anterior a que en el presente trabajo se delimiten los ámbitos de aplicación de cada responsabilidad, y con especial cuidado aquella responsabilidad penal que se presenta en el desarrollo del procedimiento administrativo disciplinario, a efecto de que los sujetos agraviados sean reparados de la falta cometida en su contra con la precisión y rigor que exige la legislación mexicana vigente.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **"Marco legal de las responsabilidades de los servidores públicos".**

#### **1.2 Título Cuarto Constitucional.**

##### **1.1.1 Antecedentes históricos y objeto de regulación.**

###### **1.2.1.1 Derecho Azteca.**

###### **1.2.1.2 Época Colonial.**

###### **1.2.1.3 México Independiente.**

###### **1.2.1.4 Objeto de regulación.**

###### **1.2.1.4.1 Concepto de Servidor Público.**

##### **1.1.1.5 Sujetos de responsabilidad.**

#### **1.2 Código Civil Federal.**

##### **1.2.1 Libro Cuarto. De las obligaciones.**

##### **1.2.2 El artículo 1927**

#### **1.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

##### **1.3.1 Sujetos.**

##### **1.3.2 Autoridades.**

##### **1.3.3 Procedimiento.**

#### **1.4 Código Penal**

##### **1.4.1. Sujetos.**

##### **1.4.2. Aplicación de sanciones.**

##### **1.4.3. Delitos.**

## **1.1. TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL: "DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS".**

### **1.1.1 Antecedentes históricos y objeto de regulación.**

Todo Estado, en su natural devenir histórico y social, se significa por tratar de establecer un orden, y en ese sentido, la mejor fórmula que ha elaborado es el Derecho.

"El Estado de Derecho es el adalid de los valores indiscutibles, como la justicia, la libertad, la igualdad, el bien común y otros. Su propósito ha significado el tránsito de la acción tiránica del poder público, al régimen institucional de los sistemas contemporáneos".<sup>1</sup>

Aunque hay quienes opinan, como Hans Kelsen- citado por el propio Serra Rojas - que "el Estado es pura y simplemente un sistema normativo, a saber, el sistema del orden jurídico vigente".<sup>2</sup>

Actualmente parece insoluble ese binomio denominado Estado de Derecho, ya que no se concibe la actuación de un Estado sin el correspondiente ordenamiento jurídico que le dé su existencia propia y delimite su ámbito de actuación.

No obsta lo anterior para precisar que no necesariamente están vinculadas las nociones de justicia y derecho, pues si bien es cierto que un Estado puede actuar con absoluta legalidad, no menos cierto es que al mismo tiempo puede actuar con total injusticia.

---

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política 8a. Edición Editorial Porrúa México. 1985. Pág. 223.

<sup>2</sup> Ibidem. Pág. 235.

Debido a ello, las propias fuerzas sociales ejercen presión para lograr ordenamientos que favorezcan en mayor medida los intereses de los grupos desvalidos, y ello en atención a un conjunto de necesidades que la colectividad percibe como justas en su aspiración.

Todo ordenamiento jurídico deviene en justo cuando atiende a las necesidades sociales, cuando dicho ordenamiento se aplica con motivo de lograr un equilibrio entre todos los factores de la sociedad.

Precisamente la necesidad social es lo que determina al orden jurídico. Jean Piaget, citando a Clapàrede, señala que una necesidad es siempre la manifestación de un desequilibrio: "existe necesidad cuando algo fuera de nosotros o en nosotros ha cambiado, de tal manera que se impone un reajuste de la conducta en función de esa transformación".<sup>3</sup>

En ese sentido, en el ámbito social, al presentarse una situación de facto que no se encuentra regulada, o estándolo es insuficiente, se genera una necesidad, en razón de que la situación prevaleciente ha generado un desequilibrio, y en consecuencia la sociedad acude a las instancias pertinentes para lograr el equilibrio necesario.

El Estado, a través de sus órganos respectivos, impone una serie de normas para estructurarse y darse legitimidad; una vez que lo alcanza, procede a imponer su soberanía regulando la conducta de los individuos que la conforman, es decir, al pueblo.

Pero como ente abstracto, el propio Estado no podría cumplir con los fines que se ha propuesto, por ello, algunos individuos que forman el pueblo se dan a la tarea de guiar las riendas del aparato estatal. Se constituye así un estrato social privilegiado por su posición direccional,

---

<sup>3</sup> Piaget, Jean. Seis estudios de Psicología. 5ª Edición. Editorial Planeta. España. Pág. 16.

el de la burocracia, y con ella el fenómeno del repartimiento del poder a muy diversos niveles.

El poder, como herramienta que justifica el propio ordenamiento jurídico, puede ser utilizado para lograr los mas altos objetivos que se ha fijado una sociedad, pero como el hombre es egoísta, el poder también es motivo de abusos por parte de quien lo llega a detentar. En este caso hablamos de un desequilibrio: por una parte se encuentran los individuos comunes, desprovistos de poder, y por la otra al servidor público, detentador de poder a diversas escalas y que lo pueden convertir en un auténtico déspota.

Es a este nivel en donde el Estado llega a una situación de inminente peligro, ya que si bien el déspota puede hacer uso de la fuerza, e incluso justificarse con un ordenamiento jurídico aberrante, también lo es que la sociedad se convulsiona para alcanzar el equilibrio perdido.

En vista de ello, se hace ineludible una acción, la de establecer una serie de normas jurídicas que permitan mantener una situación de control sobre ese grupo de personas en quienes recae la responsabilidad de la administración estatal.

Surge la necesidad, decíamos, de un régimen de responsabilidades de los servidores públicos, misma que ha sido constante en todo sistema democrático, y que desde luego sirve para caracterizar a todo Estado de Derecho que pretenda evitar el ya mencionado abuso de poder.

A través de su historia, el sistema jurídico que ha regido en México no ha escapado a tal circunstancia, algunas veces regulando con mas eficacia las responsabilidades de los servidores públicos, pero siendo constante en tal preocupación.

Iniciaremos el presente estudio con una breve referencia a los antecedentes históricos en México de la regulación de los funcionarios públicos a partir de la época de los aztecas hasta el presente.

### **1.1.1.1. Derecho Azteca**

Esta cultura la podemos ubicar en el llamado período clásico, y se asentó en el altiplano central de nuestro país. Es precisamente durante el esplendor del imperio azteca, donde se desarrolló un derecho que básicamente fue consuetudinario y del cual no podemos contar con mayores detalles por ese carácter, sin embargo, no es de sorprender que el mismo haya permitido la administración de todos los bienes que recibía el imperio por concepto de tributos por parte de los pueblos conquistados.

Es importante recordar que los aztecas dominaron en alianza con otros pueblos a los que debían respeto en su orden interior y con los cuales tenían que compartir los tributos obtenidos. Esto requirió de ellos una organización muy avanzada.

La autoridad más importante de la organización mexicana, enseguida del Tlatoani, lo fue el Cihuacóatl. Encargado del tribunal supremo llamado tecpilcali, era el encargado de llevar lo que actualmente llamamos la cuenta pública. Este funcionario ejercía sus funciones llevando el control de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública, "cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, de tal modo que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por bien público estaba determinado."<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. Pág. 28.

Para auxiliar a esta autoridad se encontraba el calpixque, quien asumía la responsabilidad de cobrar los tributos, y de contabilizar durante la guerra las ganancias obtenidas.

Relativo a las sanciones, éstas eran variadas y dependían del hecho ilícito que se cometiera. Señala Lucio Mendieta y Núñez que "por malversación de fondos se castigaba al autor con la esclavitud y por el delito de peculado se castigaba con la pena de muerte y con la confiscación de los bienes".<sup>5</sup>

Francisco Javier Clavijero menciona que "el traidor al rey o al Estado moría descuartizado así como los parientes que lo encubrieran; la misma pena se aplicaba al motín".<sup>6</sup>

Nos informa Fray Bartolomé de las Casas que: "El principal que tenía algún oficio o cargo, si se embeodaba quitábanle el oficio."<sup>7</sup>

Por cuanto hace al sistema judicial, los jueces eran elegidos de entre personas de gran probidad y estudios avezados. "Las sanciones establecidas para el control de sus actuaciones iban desde la simple amonestación al juez prevaricador por parte de sus compañeros, cuando el caso no era grave y hasta la muerte misma si la falta era importante; existiendo además, la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar uno futuro, el trasquilamiento y el derrumbamiento de casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez".<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Mendieta y Núñez, Lucio El Derecho precolonial. 6ª edición Porrúa. México. 1992. Págs. 67 y 68

<sup>6</sup> Clavijero, Francisco Javier. Historia antigua de México. 8ª edición Porrúa. México. 1987. Pág. 17

<sup>7</sup> De las Casas, Bartolomé. Los indios de México y Nueva España. Antología. Octava edición. Porrúa México 1999. Pág. 139

<sup>8</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad Op. cit. Pág. 30.

### 1.1.1.2. Época colonial.

#### *Administración Central*

El sistema administrativo de la Nueva España que organizó su Hacienda, se integró principalmente por el Rey y el Consejo de Indias, apoyados de la Casa de la Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda.

Por cuanto hace a la figura del **Rey**, este poseía facultades omnímodas, mismas que delegaba en parte a los demás órganos administrativos. De las facultades que se reservó, se incluían las de fijar el sistema de explotación minera, determinar las granjerías reales, y establecer los impuestos; sin embargo una de las facultades más importantes que conservó fue la de fijar los gastos de la Hacienda, señalando los salarios de los funcionarios que la conformaron. Finalmente, designaba a los oficiales reales propietarios o modificaba su número.

**El Consejo Real y Supremo de las Indias.** En cuanto a sus funciones en materia de Hacienda ejercía dos fundamentales: velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real y fiscalizar la actuación de los oficiales reales. Esta última se realizaba por dos vías diferentes, la primera mediante inspecciones directas a los distritos fiscales (visitas) o a través de la revisión de los libros de cuentas que los oficiales reales estaban obligados a llevar.

**La Casa de la Contratación de Sevilla.** Fue tanto organismo rector de comercio peninsular con las Indias, como institución de gobierno con atribuciones de carácter fiscal, a donde se remitían todas las cuentas de Indias para ser asentadas en un libro especial.

**El Consejo de la Hacienda.** Esta institución sustituyó por un período breve al Consejo de Indias, pero debido a la complejidad de las operaciones, ésta última retomó sus atribuciones.

### *Funcionarios de Hacienda en las Indias*

**Los oficiales reales.** Así se denominó a un grupo de funcionarios españoles que se encargaron directamente de dar cuenta de los bienes conquistados, relacionarlos e inventariarlos para la Hacienda Real. Estos oficiales reales fueron: el contador, el tesorero, el factor y el veedor.

El contador ejercía una función de control sobre las entradas y salidas de la Caja; certificaba y cuidaba de los papeles y ordenaba la libranza de los sueldos y de las demás cosas que se mandaban pagar.

El factor era un gerente real de negocios que mantenía un continuo intercambio con los otros factores y con la Casa de la Contratación de Sevilla.

El veedor realizaba prácticamente la misma función que el factor, ya que asistía a las fundiciones y rescates y todas las cobranzas, compras, ventas o pagos que se hubiesen de hacer de la Hacienda Real.

Otros funcionarios de la Hacienda fueron los **tenientes de oficiales reales**, quienes realizaban tareas propias de los oficiales reales cuando éstos se encontraban imposibilitados por enfermedad o por ausencia forzosa.

## *Medios de control generales.- Visitas y Juicio de Residencia.*

Durante la época colonial se implementaron muchos sistemas de control para cuidar de los bienes que correspondían por derecho a la Corona Española. Sin embargo es necesario resaltar a dos por su importancia: la Visita y el Juicio de Residencia.

Aún cuando los autores no se ponen de acuerdo en cuanto a la diferencia jurídica de estas instituciones, seguiremos en el desarrollo de este tema las ideas de José Trinidad Lanz Cárdenas por tener una mejor sistematización.

**Visitas. Concepto.** Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitanía general, o bien la gestión de un funcionario determinado.

El visitador, quien era el funcionario encargado de practicarla, debía ceñirse a lo ordenado en la comisión que al efecto se le entregaba, y su jurisdicción abarcaba a todas las autoridades del territorio visitado sin importar su jerarquía.

Existía la obligación por parte del visitador de hacer publicación de la visita en las ciudades y villas donde debía practicarse, misma que se hacía de viva voz y por edicto.

El trabajo del visitador consistía propiamente en actuar como juez, atendiendo las demandas que se le presentaran en un término de 60 días en contra del visitado, término que se computaba a partir de la fecha de notificación de la visita.

Una vez que el visitador daba a conocer a los visitados los cargos que se les imputaban, les otorgaba un plazo de 10 días para responder de los mismos. Es de señalar que el visitador tenía la facultad de

suspender e incluso remover de sus cargos a los visitados si las acusaciones contra ellos eran graves.

Al terminar la visita se enviaba un resumen de esta al Consejo de Indias para sentencia, misma que dictaba una de sus salas imponiendo sanciones que iban desde multas, suspensión, privación o inhabilitación temporal o perpetua del oficio. La autoridad ejecutora en las Indias normalmente era la Audiencia y otras veces el Virrey o el Gobernador.

En principio se otorgó el recurso de suplicación en contra de las sentencias del Consejo, pero más tarde sólo se otorgó en los casos en que se imponía como pena la privación perpetua del oficio o pena corporal, y finalmente se suprimió del todo.

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

Uno de los sistemas implantados, como ya se mencionó, fue el juicio de residencia, o simplemente residencia, que era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por el funcionario público al terminar el desempeño de su función.

"Nunca ha sido aclarada definitivamente la diferencia entre visita y residencia, pues se hablaba indistintamente de visitar en forma de residencia, como de residenciar por vía de visita".<sup>9</sup>

Fernández Delgado y Soberanes Fernández, citando a Mariluz Urquijo, señalan algunos criterios de diferenciación, sin que estos sean de carácter absoluto, entre la visita y la residencia:

<sup>9</sup> Soberanes Fernández, José Luis Vázquez Cano, Luis. Código Ético de conducta de los servidores públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas México. 1994. Pág. 31

- 1- En la visita podía comenzarse a actuar desde antes de la publicación de los edictos. En las residencias el pregón del edicto marcaba la iniciación del procedimiento.
- 2- En la generalidad de los casos, los funcionarios visitados permanecían en sus puestos, mientras en los residenciados debían abandonarlos durante el periodo del juicio.
- 3- En las residencias se inquiriere siempre sobre un periodo anterior al juicio y limitado a dos fechas: la iniciación del residenciado en el oficio y la cesación en él. En la visita puede investigarse sobre hechos ocurridos luego de la publicación de los edictos.
- 4- Los nombres de los testigos se comunicaban al residenciado pero no al visitado.
- 5- Si las sentencias del Consejo de Indias contenían condenas de privación perpetua del oficio o pena corporal, podían ser objeto del recurso de suplicación en las residencias pero no en las visitas.
- 6- Ciertos funcionarios de la administración de Indias estaban exentos de las residencias, pero no de las visitas.
- 7- Por lo general, el juez gozaba de menos libertad en las residencias que en las visitas, pero estaba sujeto a un mayor formulismo en el procedimiento.
- 8- La visita era generalmente- aunque no siempre - despachada para investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto inquirir lo referente al comportamiento de determinados funcionarios.

**El Juicio de Residencia. Concepto.** El juicio de residencia consistía en la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo.

Este juicio toma su nombre por el tiempo que el funcionario debía permanecer en el lugar en que había ejercido su oficio, y se desenvolvía en dos partes: una secreta, en la que el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario, y una pública en la que recibía las demandas que interponían los particulares.

Básicamente el juicio lo presidía un juez, pero al evolucionar esta institución se nombraron tres jueces que desempeñaban su función según el orden en que aparecían nombrados. Estos jueces podían ser recusados ante la Audiencia, el Consejo de Indias e incluso ante los virreyes.

Por regla general todos los funcionarios de Indias estaban obligados a prestar residencia, y en algunos casos se permitió desahogarla a través de procurador, en ambos casos se debía otorgar fianza suficiente para el caso de haber incurrido en responsabilidad.

Como regla general la residencia se tomaba al finalizar el cargo que había desempeñado el funcionario, o de cinco en cinco años si el cargo era perpetuo, pero esta no era característica de esencia del juicio, ya que se podía ordenar la residencia en casos en que se considerara oportuno.

El juicio en sí iniciaba con la publicación de los Edictos de Residencia en las principales villas y ciudades, y marcaba el inicio del cómputo de diversos términos que se establecían en la cédula de comisión.

En primera instancia el juez averiguaba los hechos irregulares que pudiera haber realizado el funcionario, para lo cual se basaba principalmente en la prueba testimonial, cuidando que esta proviniera de gente de notoria probidad. Una vez concluida la fase secreta del juicio, el juez formulaba los cargos correspondientes y corría traslado al demandado para que formulara su defensa.

A continuación el juez iniciaba la fase pública en donde los particulares podían exponer sus demandas y querellas al residenciado.

Una vez concluidas las fases del juicio, el juez dictaba sentencia, misma que se limitaba a declarar si el enjuiciado había obrado bien o mal, y a hacer efectiva su responsabilidad. Ya pronunciada la sentencia, interpuesta o no apelación, los autos eran enviados al Tribunal Superior para ser examinados.

La Constitución expedida por las Cortes de Cádiz, misma que fue jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, poco después suspendida por el virrey Venegas, fue restablecida por Calleja al año siguiente en algunas de sus partes: elecciones de Ayuntamiento, de diputados para las Cortes de España y de representantes para las Juntas Provinciales, así como en lo referente a la organización de los Tribunales, encargados de sustituir a las audiencias.

"El decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, que restauraba el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes, fue publicado en Nueva España el 17 de septiembre del mismo año, concluyendo por lo pronto la precaria y limitada vigencia de aquella constitución".<sup>10</sup>

"La residencia, como instrumento para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, fue recogida por las Cortes gaditanas en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, y si bien se le dio el nombre de juicio de responsabilidad, no constituyó una institución diferente, habida cuenta que toda residencia se resolvía en un juicio de responsabilidad."<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Tena Ramírez, Felipe Leyes Fundamentales de México, 1808-1985, Editorial Porrúa, México, 1985 Pág 59

<sup>11</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad, Op. Cit ., pág 74.

### 1.1.1.3. México Independiente.

Aún en el inicio del México independiente encontramos la continuación de diversas instituciones jurídicas españolas. "La primera manifestación de la pertinaz presencia del juicio de residencia es la relativa a la declaración de vigencia del cuerpo normativo por el que se regulaba. La llamada Constitución de Apatzingán, de 1814, obra insurgente, esto es, obra de quienes empuñaron las armas para sacudirse la opresión y la tiranía del gobierno colonial, como ellos se expresan, además de declarar vigentes las leyes anteriores que no se opusieran a dicha Constitución, dedican dos extensos capítulos a regular el juicio de residencia".<sup>12</sup>

Efectivamente, en dicho ordenamiento se dedican el capítulo XVII, "Del Tribunal de Residencia", y el XIX, "De las funciones del Tribunal de Residencia.

Se componía el Tribunal de Residencia de siete jueces elegidos por el Supremo Congreso; de entre estos se elegía por suerte a un presidente y, por escrutinio y a pluralidad de votos se elegía a un fiscal que tendría el único encargo de formalizar las acusaciones que se promovieran de oficio por el propio tribunal.

Dentro de los sujetos que se encontraban en posibilidad de ser residenciados estaban los diputados, aunque inviolables por sus opiniones, pudiendo ser acusados además, por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, principalmente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

En cuanto a la Constitución suscrita el 4 de octubre de 1824, era factible someter a juicio de responsabilidad al presidente y vicepresidente de la Federación, por los delitos y faltas que la misma

---

<sup>12</sup> Bunster, Alvaro; Barragán, José. Las responsabilidades de los servidores públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Manuel Pompa México. 1984. Pág. 42.

establecía; asimismo los secretarios de Despacho, los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, los gobernadores de los Estados, los diputados y senadores, con excepción de las opiniones que manifestaran en el desempeño de sus encargos, y todos los demás empleados públicos.

El artículo 38 de la Constitución en comento, en diversas fracciones establecía las causas por las que cualquiera de las cámaras podrían conocer, como Gran Jurado, de las acusaciones en contra del presidente de la Federación y de los demás funcionarios a que se ha hecho alusión. En el artículo 137 se indicaba que el tribunal competente para conocer de las responsabilidades, una vez hecha la respectiva declaración de procedencia de la causa por la cámara correspondiente, era la Corte Suprema de Justicia, con excepción desde luego de los casos de los miembros de la propia Corte, que eran juzgados por un Tribunal especial integrado por veinticuatro individuos, cuya elección y competencia se contemplaban en el artículo 139 de la propia Constitución.

Otro antecedente importante es el que se refiere a la Constitución de 1857, jurada el 5 de febrero del mismo año, y en la que se destaca por primera vez la inserción de un Título referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos, el Título IV, en donde se determinan quienes son sujetos de tales responsabilidades, quienes pueden aplicar las sanciones, y qué faltas son sancionables.

En el artículo 108 del mencionado ordenamiento, se dispone: "En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público". A este respecto es importante hacer una breve referencia al origen del vocablo fuero.

"Fuero, del vocablo latino forum, significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial; por extensión, así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal.

En la Edad Media, en los recintos hispánicos se dio a la voz fuero el significado de derecho local; posteriormente se aplicó a ciertas recopilaciones legislativas. A finales de dicha Edad Media se le identifica con privilegio".<sup>13</sup>

Es precisamente en este último sentido en el que se le utilizó por el legislador de 1857, en donde se reguló solamente el fuero de guerra y el constitucional. En virtud de tal fuero, se originaron dos tipos de procedimientos, según se tratara de delitos comunes o de delitos oficiales de los funcionarios.

Para los delitos comunes, el fuero se reducía a que no se procediera contra el delincuente por el juez de la causa, sin que existiera previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de dicha causa.

Para el caso de los delitos oficiales, en virtud de su carácter netamente político, el fuero consistía en que las responsabilidades oficiales deberían ser juzgadas por jurados compuestos de los altos cargos de la Nación, constituido como Jurado de Acusación el Congreso, y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.

Como hemos visto, ha sido una constante en los diversos ordenamientos jurídicos mexicanos la preocupación por delimitar la actuación de los diversos servidores públicos, como mecanismo que permita evitar el abuso de poder con que se les ha investido.

---

<sup>13</sup> Soberanes Fernández, José Luis. "Fuero", Diccionario Jurídico Mexicano, 3a Edición. México. U.N.A.M.-Porrua. 1989. Pág. 1484.

#### 1.1.1.4. Objeto de regulación.

En la actualidad también contamos con un sistema de responsabilidades de la función pública, mismo que tiene su base y fundamento en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que comprende de los artículos 108 al 114, y que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, lleva por título "De las responsabilidades de los servidores públicos".

Resulta oportuno ponderar que la iniciativa de reformas al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo como sustento los principios reguladores a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, eliminando el Constituyente el de economía y cambiando el de honestidad por el de honradez y el de eficacia por el de eficiencia, tales principios los concebimos de la siguiente forma:

El principio de **legalidad** debe entenderse como la adecuación de la conducta del servidor público a la normatividad que le faculta su actuación. Este concepto va más allá del respeto que en términos generales le imponen al servidor público los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que con independencia del efecto que tenga su actuación para con los gobernados, el servidor público debe en primer término responder a un interés general superior al interés particular del mismo gobernado.

El principio de **honradez** se refiere a que el servidor público debe ser honorable en atención al cargo y la función pública que desempeña, y aún cuando no los esté ejerciendo, ya que va más allá de la consideración circunscripción económica, para proyectarse en la integridad de su conducta.

El principio de **lealtad** impone al servidor público la incondicional entrega para preservar y proteger los intereses públicos, es decir, a los

intereses que persigue la Nación, siendo importante resaltar que dicha lealtad es para con las instituciones y no para con los titulares de las mismas.

El principio de **imparcialidad** impone al servidor público la obligación de eliminar de su fuero interno cualquier simpatía o antipatía que le pueda mover en el ánimo a beneficiar o perjudicar a cualquier persona con la que tenga contacto por causa de su función pública.

El principio de **eficiencia** pretende garantizar la correcta utilización de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta el Estado, tratando de prevenir su despilfarro o inadecuada aplicación, y encauzarlos al fin para el cual fueron destinados.

Actualmente, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define el objeto de regulación de su Título Cuarto en el artículo 108 como sigue:

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

Más adelante se complementa esta regulación estableciéndose en el propio artículo in fine que "Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y los Municipios".

De la anterior relación podemos resaltar que el objeto de regulación del Título Cuarto Constitucional lo constituye las responsabilidades que los servidores públicos cometan, por acción u omisión, en el desempeño de sus respectivas funciones.

Ahora bien, estas responsabilidades pueden revestir diversos caracteres en atención a la esfera de afectación de los actos u omisiones que cometan. Se desprende que todo servidor público, en el desempeño de sus funciones, puede incurrir en cualquiera de las siguientes responsabilidades:

- a) Política
- b) Civil
- c) Penal, y
- d) Administrativa.

Para poder complementar nuestra aseveración, primero debemos determinar el concepto de servidor público, para después exponer quienes son servidores públicos para nuestra Carta Magna, y las responsabilidades en que pueden incurrir.

#### **1.1.1.4.1 Concepto de Servidor Público.**

Quizá uno de los temas más complicados de la responsabilidad de los servidores públicos sea el hecho de que no existe una doctrina amplia que haya dilucidado este concepto. Cada autor, en determinada época ha conceptualizado sobre este tema aportando sin lugar a dudas elementos constituyentes al mismo; sin embargo, cabe señalar que el término servidor público no ha sido uniforme, ya que para designarlo se han empleado términos como funcionario, empleado, agente, etcétera.

No obstante lo anterior, nuestra disciplina como ciencia requiere definir sus conceptos, por ello se dará en principio una vista general de los diversos conceptos indicados, para finalmente hacer la propuesta propia.

En primer término es importante determinar qué se entiende por servicio público, ya que el concepto a definir tiene estrecha relación con el mismo. Fernández Ruiz señala que "aún cuando desde el siglo XVIII empieza a emplearse la locución servicio público, es hasta la primera mitad del siglo XIX cuando empieza a conformarse en Francia - y bajo su influencia también en España e Italia - la idea específica del servicio público que, más tarde, llegaría a ser fundamental en el derecho administrativo".<sup>14</sup>

Sigue diciendo que "la idea de servicio público emerge en Francia como pauta para el reparto de competencias entre los órganos jurisdiccionales administrativos y judiciales mediante diferentes resoluciones del Tribunal de Conflictos y del Consejo del Estado; entre los más conocidos destacan los concernientes a los affaires Rotschild, Dekeister y Pelletier, y se consolidan en los famosos cerrêts Blanco, Terrier, Feutry y Thérand".<sup>15</sup>

La escuela francesa del servicio público centra la denominación funcionario en torno a ese elemento. La principal crítica que recibe es que no toda actividad de la administración tiene ese carácter.

Olivera Toro, citando a Duguit hace la siguiente anotación: "Se pretendió corregir el defecto de la anterior definición, señalando que es requisito esencial para el funcionario el que forme parte de los cuadros permanentes de la administración, es decir, que el empleo, función o servicio sea permanente, normal, ordinario y no creado transitoriamente. De esta suerte, se complementó el concepto diciendo

---

<sup>14</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. UNAM-Mac Graw-Hill. México 1997. Pág. 89.

<sup>15</sup> Ídem. Pág. 90

que, el funcionario es el individuo investido de un empleo o función permanente y que colabora en el funcionamiento de un servicio público".<sup>16</sup>

Más adelante señala que la jurisprudencia, la legislación y la tesis doctrinal modernas en Francia han coincidido en señalar como elementos del funcionario los siguientes:

- a) Permanencia en el empleo.
- b) Integración en un cuadro, esto es de una categoría, y
- c) Participación en un servicio público.

Por cuanto hace a la doctrina italiana, nos informa que el funcionario se determina por la relación que guarda con el Estado, ya formando su voluntad o simplemente representándolo, y los empleados se definen por la naturaleza de su actividad.

La corriente alemana carece de un concepto preciso de funcionario o de empleado. El personal de la administración supone un contrato en que el Estado declara su voluntad de tomar a una persona a su servicio y el consentimiento del particular para ello.

Por cuanto se refiere a la doctrina mexicana, coincidimos con el autor en el sentido de que se tiene una diversidad de criterios y opiniones diversas por cuanto hace al concepto de servidor público.

Citando a Gabino Fraga, refiere que "... se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado, la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación

---

<sup>16</sup> Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo Editorial Porrúa. Quinta Edición. México, 1988. Pág 340

interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública, de tal manera que examinando cada uno de los casos enumerativamente fijados por los preceptos a que nos referimos en un principio, se encuentra que todos ellos tienen ese carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares, en tanto que indudablemente existen al lado de ellos todo el conjunto de agentes de la administración que sólo guardan la relación interna con el servicio para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades".<sup>17</sup>

Por su parte, Andrés Serra Rojas señala que " el funcionario público de derecho es aquella persona que participa de manera legal y normal tanto en la gestión de los servicios públicos como en las demás actividades de la administración pública".<sup>18</sup>

Olivera Toro define al funcionario como "la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública, y por tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad". Al empleado lo distingue por tener "una relación interna en la unidad burocrática a la que pertenece y, aun cuando su responsabilidad es pública, lo es en forma interna con la administración".<sup>19</sup>

Finalmente, Delgadillo Gutiérrez deriva su concepto de servidor público al efectuar un análisis a la Constitución Mexicana vigente. Señala que "...el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un

---

<sup>17</sup> Ídem, Pág. 343.

<sup>18</sup> Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa. México 1968. Pág. 389

<sup>19</sup> Op. Cit. Pág. 344.

contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier naturaleza".<sup>20</sup>

Podemos afirmar que para los efectos de sus responsabilidades el concepto anterior es el más atinado, ya que su objeto no es determinar la naturaleza del funcionario, ni su origen laboral o las funciones que desempeñe, sino que atiende exclusivamente el hecho de que puedan infringir durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión la normatividad que rija su actuación.

### **Definición personal.**

Así, podemos decir, que para los efectos del presente trabajo es servidor público la persona física a la que la ley le reconoce tal carácter y que regularmente desempeña un empleo, cargo o comisión en cualquier órgano del Estado.

#### **1.1.1.5 Sujetos de responsabilidad.**

Como ya quedó anotado, tradicionalmente a las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores se les ha denominado función pública, lo que consideramos resulta incorrecto, ya que este vocablo designa el ejercicio del poder público.

Dentro de la Teoría del Estado, al servidor público se le ha considerado como el elemento subjetivo del órgano público. En razón del otorgamiento de su cargo y su respectiva toma de posesión, el sujeto queda incorporado al órgano público como una parte integrante de él, lo que desde luego le coloca ante una serie de derechos y obligaciones que se traducen en la expresión del poder público.

<sup>20</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Editorial Porrúa. México 1998 2a Edición Pág. 80.

En razón de la reforma constitucional efectuada en diciembre de 1982 al Título Cuarto Constitucional, se fijaron bases legales para la regulación de los servicios que el trabajador realiza a favor del Estado, con plena independencia de sus relaciones derivadas de los ámbitos laboral y laboral burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público, conforme al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los siguientes:

1. A los representantes de elección popular.
2. A los miembros del Poder Judicial de la Federación.
3. A los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal.
4. A los funcionarios y empleados.
5. A toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública o en el Distrito Federal.
6. A los servidores del Instituto Federal Electoral.

Motivo de críticas ha sido la casuística usada por el legislador para definir qué debe entenderse por servidor público, sin embargo a modo de justificación, se ha dicho que dada la variabilidad de funciones en que se desenvuelven los servidores públicos, la casuística de la Ley resulta ilustradora.

El propio ordenamiento establece los casos y condiciones que se deben cumplir para proceder en contra de los servidores públicos, ya que como es comprensible, dadas las funciones que desarrollan cada uno de ellos no es viable tratar igual a los desiguales.

El mencionado artículo 108 constitucional establece que durante su encargo el Presidente de la República sólo será responsable por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

En este sentido, el Código Penal vigente, en materia del fuero Federal, tipifica el delito de traición a la Patria en los términos siguientes:

Artículo 123. - Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos, al mexicano que cometa traición a la patria, en alguna de las formas siguientes:

I.- Realice actos contra la independencia, soberanía, o integridad de la Nación mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero;

II.- Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.

Cuando los nacionales sirvan como tropa, se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y multa hasta de diez mil pesos;

III.- Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tenga por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra.

IV.- Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o ésta se halle en estado de guerra;

V.- Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero;

**VI.-** Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con personas, o grupo o gobierno extranjeros o les dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o alterar la paz interior;

**VII.-** Proporcione dolosamente y sin autorización en tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobierno extranjeros, documentos o instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares;

**VIII.-** Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza;

**IX.-** Proporcione a un Estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional, o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca de guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios;

**X.-** Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquél haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos;

**XI.-** Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome; si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos;

**XII.-** Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración;

XIII.- Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los señalados en este artículo;

XIV.- Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional; y

XV.- Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración.

A más de las conductas señaladas, se regulan otros casos específicos hasta el artículo 125, a los que remitimos en obvio de repeticiones.

Por otra parte, el Presidente de la República también será responsable durante el desempeño de sus funciones por delitos graves del orden común, y estos se encuentran señalados, para el caso del Distrito Federal, en el párrafo 5°, fracción III del artículo 268 del Código de Procedimientos Penales, y que a la letra dice: "Para todos los efectos legales, son graves los delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años. Respecto de estos delitos no se otorgará el beneficio de la libertad provisional bajo caución previsto en la fracción I del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El término medio aritmético es el cociente que se obtiene de sumar la pena mínima y la máxima del delito de que se trate y dividirlo entre dos". Se añade en el párrafo 7° del mencionado artículo que para calcular el término medio aritmético de la pena de prisión se tomarán en consideración las circunstancias modificativas de la penalidad del delito de que se trate.

Continúa el artículo 108 constitucional señalando que: "Los gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, y en su caso, los miembros de los consejos de la judicatura locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes

federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.

Preceptúa finalmente que las constituciones de los Estados de la República precisarán en los mismos términos del primer párrafo del artículo en comento, y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

## **1.2. Código Civil Federal.**

Ya se indicó que el Título Cuarto Constitucional establece las bases para el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, y en particular, el artículo 109 establece los diferentes tipos de responsabilidad de los servidores públicos. Sin embargo no se define a la responsabilidad civil.

Por ahora basta señalar que el párrafo octavo del artículo 111 constitucional menciona que esta responsabilidad puede originarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo señalado literalmente dispone que “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

### **1.2.1 Libro Cuarto. De las obligaciones.**

Ahora bien, por cuanto hace a la responsabilidad civil de los servidores públicos, el Código Civil Federal, en el libro Cuarto, De las obligaciones, primera parte, Título Cuarto de los efectos de las obligaciones, en el Capítulo I que se refiere específicamente a las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones desarrolla toda la reglamentación sobre la materia.

El artículo 1910 del ordenamiento en mención señala que: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

Si bien adelante se analizan con más detalle los elementos de la responsabilidad civil, adelantamos que, del artículo de referencia se desprenden los siguientes elementos:

- a) Los sujetos,
- b) Una conducta u omisión ilícita o contra las buenas costumbres,
- c) La causación de un daño, y
- d) Una relación de causalidad entre el daño y la conducta.

De acuerdo con lo anterior, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

Conforme al texto del artículo 1927 del Código Civil Federal, en vigor a partir del 1 de febrero de 1994, el Estado es responsable de manera solidaria, del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos.

### **1.2.2 El artículo 1927**

Ya más en lo particular, el artículo 1927 del Código Civil dispone que: "El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y

subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos". Por su parte, el texto actual del artículo 1928 de este Código dispone que "El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado".

Por tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto por el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos; solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos, y subsidiaria en todos los demás casos.

Además de la cuestión planteada, es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por las leyes y procedimientos administrativos.

Conforme a los elementos que integran a la responsabilidad civil, enseguida se analiza la responsabilidad correspondiente a los servidores públicos.

Con relación a los sujetos, tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están encomendadas, en los términos del artículo 1927 del Código Civil, ya que si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público.

En ambos casos el responsable directo resulta ser la persona física, sólo que si el sujeto actuó en ejercicio de funciones públicas, el

afectado tendrá a su favor un responsable solidario si la actuación del servidor público fue dolosa, o uno subsidiario, que es el Estado, en el supuesto de que la actuación ilícita no se hubiere realizado con ese carácter doloso.

Respecto al segundo de los elementos, la acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizado en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa, requiriendo además la calidad en esa persona, la cual consiste en la función de servidor público. El Código Civil sólo hace referencia a la ilicitud de la actuación cuando se trata de hechos dolosos, de tal suerte que en este caso encontramos una responsabilidad objetiva, puesto que basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad en general, la cual será calificada como solidaria o subsidiaria, según el caso.

En cuanto al daño, como elemento objetivo resulta esencial para la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir; puede ser material o moral, ya que el artículo 2108 del Código Civil Federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

Señala además que se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Finalmente el nexo causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad como la culpa inexcusable

de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil, por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada como civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que lo establezca.

Lo importante de esta responsabilidad a cargo de los servidores públicos es que a partir de la reforma a los artículos 1916, 1927 y 1928 del Código Civil, así como la inclusión del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, quedó establecido un vínculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos, a efecto de otorgar mayores posibilidades para hacer efectivas las reclamaciones en materia de la responsabilidad patrimonial de dichos servidores.

### **1.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982 y a la fecha presenta la siguiente estructura:

Título Primero. Disposiciones Generales.

Título Segundo. Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

**Título Tercero. Responsabilidades Administrativas.**

**Título Cuarto. Registro Patrimonial de los servidores públicos.**

**Título Quinto. De las disposiciones aplicables a los servidores públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal.**

Dada la naturaleza del presente trabajo, no se analizará la parte que corresponde al juicio político ni al registro patrimonial de los servidores públicos.

### **1.3.1 Sujetos.**

Relativo al señalamiento de quienes son considerados servidores públicos para la ley reglamentaria que se comenta, el artículo 2 de dicho ordenamiento remite al artículo 108 constitucional, que en sus párrafos primero y tercero enuncia a los sujetos que deben ser considerados dentro de la categoría de servidores públicos, mismos que están sujetos al procedimiento administrativo cuando incurran en alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; a mayor ilustración, dichos servidores son:

- I. Los representantes de elección popular;
- II. Los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal;
- III. 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 Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, y
- IV. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de justicia locales, y en su caso los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

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

El propio artículo 2, in fine, de la Ley Federal de Responsabilidades, señala también como sujetos de responsabilidad a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos Federales.

De conformidad con el párrafo segundo del artículo 108 constitucional, el Presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y por los delitos graves del orden común, que como ya se dijo anteriormente constituye una verdadera excepción por la gran responsabilidad que reviste la especial investidura del Presidente de la República, y dado que sería peligroso para la seguridad y estabilidad nacionales el permitir un trato igual en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a quien tiene el mandato nacional.

### **1.3.2 Autoridades.**

Son autoridades competentes para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las que se enlistan a continuación y que se indican en el artículo 3° de la mencionada ley:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I-bis La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;

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

### **1.3.3.Procedimiento.**

Fundamentalmente, el procedimiento establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el que a continuación se expresa.

En primer lugar, se notifica al servidor público la queja o denuncia, citándosele a una audiencia de pruebas y alegatos, la cual se lleva a cabo entre los 5 y los 15 días hábiles siguientes a la mencionada notificación. A dicha audiencia deben asistir el servidor público o su defensor y un representante de la dependencia o entidad cuando el procedimiento lo lleve la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Se pueden señalar nuevas audiencias si no se hubieran podido desahogar todas las cuestiones en la primera o surgieran nuevas responsabilidades.

Terminada la fase de instrucción se deberá dictar resolución imponiendo las sanciones que correspondan, dentro de los treinta días hábiles siguientes, la cual se deberá notificar dentro de las siguientes setenta y dos horas al interesado, a su jefe inmediato al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Faltan las

Páginas

41

a

42

Asimismo, el juez debe fijar las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente teniendo en cuenta lo siguiente:

- I. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro al que hubiere sido expuesto;
- II. La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla;
- III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión del hecho realizado;
- IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito, así como su calidad y la de la víctima u ofendido;
- V. La edad, el nivel de educación, las costumbres, las condiciones sociales, económicas y culturales del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a un grupo étnico o pueblo indígenas, se tomarán en cuenta además, sus usos y costumbres;
- VI. El comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido; y
- VII. Las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba el agente en el momento de la comisión del delito, siempre y cuando sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

Además de las reglas generales indicadas, el artículo 213 del Código Penal Federal, exige que para la individualización de las sanciones el juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.

Establece el propio numeral que la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

El artículo 213 bis también dispone que cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta una mitad, y además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Finalmente, es de señalarse que diversos delitos contemplan agravación de la pena cuando el sujeto activo es un servidor público.

### **1.4.3. Delitos.**

A reserva de que en el desarrollo del presente trabajo se analicen con mayor detalle algunos de los tipos penales que se refieren a las conductas de los servidores públicos, enseguida se enlistan los previstos por el Código Penal Federal en los Títulos X y XI:

1. Ejercicio indebido de servicio público;
2. Abuso de autoridad;
3. Coalición de servidores públicos;
4. Uso indebido de atribuciones y facultades;
5. Concusión;
6. Intimidación;
7. Ejercicio abusivo de funciones;
8. Tráfico de influencia;
9. Cohecho;
10. Peculado;
11. Enriquecimiento ilícito, y
12. Delitos cometidos en la administración de justicia.
13. Desaparición forzada de personas

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **"Responsabilidad penal y responsabilidad administrativa".**

#### **2.1 Naturaleza jurídica de la responsabilidad**

#### **2.2 Clases de responsabilidad**

#### **2.3 Responsabilidad penal**

##### **2.3.1 Delimitación de la responsabilidad penal**

#### **2.4 Responsabilidad administrativa**

##### **2.4.1 Delimitación de la responsabilidad administrativa**

## 2.1 Naturaleza jurídica de la responsabilidad.

¿Qué es jurídicamente la responsabilidad? Desde luego que estamos ante un tema harto apasionante no sólo por la complejidad técnica que implica, sino por la variedad de perspectivas o teorías que la han tratado de explicar.

Trataremos de comenzar por un marco contextual que nos permita vislumbrar los orígenes del problema a través de los estudios de la historia del Derecho, y pasar de lleno al tema.

Si nos remontamos a los primeros vestigios de la humanidad, encontramos que ya de sí el hombre por naturaleza posee bienes, asume valores y actúa en consecuencia de ello. Como resultado de su ambiente cultural y social, la interacción de los seres humanos se volvió cada vez más compleja conforme transicionaba del estado nómada al estado sedentario; desde luego las condiciones que le brindó el sedentarismo generaron fuerzas que influyeron no sólo al exterior de los grupos sino también hacia su interior.

Esto devino en pugnas internas que lógicamente derivaron en formas de violencia: un individuo, sin aparente razón, se posesionaba de los bienes de otro, destruía los mismos, lo agredía a él o a su familia, etcétera.

Desde luego que su tolerancia no era extrema, y se desencadenó la primera forma de exigibilidad ante un hecho delictuoso: la venganza. Actualmente atenuada e incluso tasada en las legislaciones modernas, la venganza no ha podido ser erradicada por completo de nuestra naturaleza humana.

Como se anotó, el sentimiento de venganza no surge de una manera espontánea, es menester que exista previamente un agravio, un daño

a la esfera física o emotiva de nuestras vidas, creando una necesidad de reparación de dicho daño. Al sentirnos agraviados por la acción u omisión de nuestros congéneres, nada más natural y esperado por nosotros que el ser resarcidos de algún modo; más tal situación ha variado a través de las diversas épocas y sociedades en las que ha vivido el hombre.

En un principio, cuando las condiciones de vida de los primeros seres humanos eran más que precarias, el daño que se causaba a algún miembro de los primeros clanes o tribus era inmediatamente sancionado. El agraviado, presa del sentimiento de venganza, hacía uso de su fuerza y astucia en contra del agresor de forma instintiva, por lo que desde luego, no había lugar a ninguna especie de compensación.

Pavón Vasconcelos señala que "en la etapa primitiva, en virtud de las condiciones adversas, no cabía el esperar; si un miembro del grupo ofendía al otro, éste, sin mayor recelo trataba de repeler la agresión; la expulsión del delincuente se consideró el castigo más grave que pudiera imponerse, por colocar al infractor en una situación de absoluto abandono y convertirlo en propicia víctima, por su desamparo de agresiones provenientes de miembros de su propio grupo o elementos extraños a éste".<sup>21</sup>

A medida que la estructura social de los antiguos grupos humanos evolucionaba, los métodos de castigo se encaminaron por otros cauces. Al hacerse patente el sedentarismo en las tribus, se pretendió mantener un equilibrio hacia el interior de las mismas; ya no era conveniente para los intereses de los líderes que los miembros del grupo, a iniciativa propia y sin ninguna limitación, ejercieran venganza, so pena de que el mismo grupo viese en peligro su existencia. Surgió entonces la necesidad de limitar tales actos. Como uno de los primeros intentos conocidos por nosotros, encontramos la aplicación de la ley del Talión.

<sup>21</sup> Pavón Vasconcelos, Francisco Manual de Derecho Penal Mexicano, Sexta Edición. México. Porrúa 1984. P

A decir de Pavón Vasconcelos, el Talión representa un considerable adelanto en los pueblos antiguos al limitar el exceso que representaba la venganza, señalando objetivamente la medida de la reacción punitiva en función del daño causado. Otro de los ordenamientos legales que establecieron reglas y normas de aplicación fue el Código de Hamurabi, "que conjuntó diversos preceptos en donde se consagró el principio de retribución, al sancionar con el daño de la pena otro de semejante gravedad inferido con el delito".<sup>22</sup>

Por su parte, Floris Margadant, citando a Bonfante, en referencia a la historia de la obligación, señala que "originalmente la comisión de un delito hacía surgir a favor de la víctima o de su familia un derecho de venganza, eventualmente limitado por el principio del Talión, el cual, mediante una composición, podía transformarse en el derecho de la víctima o su familia a exigir cierta prestación del culpable o de su familia".<sup>23</sup>

Finalmente, por lo que hace a este respecto, cabe señalar que en opinión de Jiménez de Asúa, "con el Talión, que da al instinto de venganza una medida y un fin, se abre el período de la pena tasada".<sup>24</sup>

Al complicarse cada vez más las relaciones sociales, pasa a diluirse o suavizarse el sentido brutal del hombre, y surge entonces la idea en el individuo de buscar una reparación afectando el patrimonio del agresor, surgiendo así la composición, que reportaba la ventaja, de que el importe de la reparación fuese fijado por las partes.

Al hacerse cotidiano ese uso, la autoridad lo sanciona y lo hace obligatorio. A partir de entonces la víctima no puede hacerse justicia por propia mano, ya que es la autoridad la que asume el papel sancionador de los delitos; pero en esa complicada sociedad, la propia

<sup>22</sup>Ibidem Pág. 50

<sup>23</sup>Floris Margadant, Guillermo. Derecho Romano. 12a Edición. Editorial Esfinge. México. 1983. Pág. 308

<sup>24</sup>Jiménez de Asúa, Luis. Lecciones de Derecho Penal. Sin edición. Editorial Pedagógica Iberoamericana. México. 1995. Pág. 12.

autoridad corre riesgo, en el caso de que se cometan algunas conductas dañosas de los individuos, por lo que al reglamentar esa autoridad los actos y hechos mencionados se hace una incipiente clasificación de las transgresiones en comento, se divide entonces a los delitos públicos, que son los que alcanzan directamente a los intereses de la autoridad, siendo importante destacar que al asumir el Estado el papel sancionador de las conductas antisociales, se hace más abstracto el derecho que tiene la víctima a la reparación, al grado de que en ocasiones se vislumbra ajena al procedimiento establecido a su favor para obtener la compensación del daño que le fue infringido.

Por otra parte, el Estado se encargó de fijar por anticipado la cuantía de la composición, pretendiendo con ello establecer un criterio objetivo para la reparación del daño, así como para hacerla proporcional con relación al agravio causado.

Al asumir el papel sancionador de referencia, el Estado no lo hace por una cuestión de altruismo, sino por una cuestión de seguridad de su propio poder soberano, ya que, amén de que se hayan identificado los delitos que lo atacan directamente, la zozobra que pesaría sobre los ciudadanos en virtud de los llamados delitos privados, propiciaría una terrible inestabilidad, haciendo necesario el resurgimiento de la venganza privada, lo que evidentemente significaría un retroceso aberrante en el desarrollo de cualquier Estado.

Como se puede observar, no es de soslayar el problema de la responsabilidad, y por ello consideramos que requiere ser estudiado de una manera cuidadosa y sistemática, toda vez que, de la adecuada identificación de su naturaleza jurídica y de los elementos que la integran, nos brindará la posibilidad de reconocer sus causas, sus efectos, y por ende permitirá tener la certeza de que los daños producidos por cualquier conducta ilícita se verán reparados en su verdadera dimensión.

Una vez que se ha dado un panorama general de la historia de la obligación, que desde luego no pretende ser profunda sino meramente ilustrativa, debemos abordar la noción de nuestro tema.

Por cuanto hace propiamente al concepto de responsabilidad, al respecto, Boffi Boggero nos dice que "la expresión surge del latín "responder", que significa estar obligado".<sup>25</sup>

Sin embargo, el origen etimológico del concepto a estudio no es lo suficientemente descriptivo para abarcar en su más cercana amplitud al mismo. Y sucede que no con poca frecuencia, y en el empleo del lenguaje cotidiano, nos referimos a diversos tipos de responsabilidad. La podemos calificar de religiosa, moral, jurídica, política, etcétera. Por ello, requerimos en primer término circunscribir el concepto de responsabilidad al ámbito jurídico.

Mucho se ha escrito en torno a la responsabilidad, a los sujetos que en ella se involucran, a las instituciones que, como el daño, se relacionan directamente con la misma, y a las causas y efectos que se le relacionan.

En el presente trabajo no pretendemos de ningún modo agotar el tema de la responsabilidad, sino presentar un panorama de los diversos ángulos desde los que ha sido estudiada, así como la presentación de las teorías que le son más representativas.

Mazeaud señala que "una persona es responsable civilmente cuando está obligada a reparar un daño sufrido por otra".<sup>26</sup>

De dicho concepto derivan dos elementos constitutivos de la propia responsabilidad: una acción u abstención y un perjuicio.

Señala que cuando el perjuicio alcanza a la sociedad, su autor puede ser castigado con una pena, existe entonces responsabilidad penal.

<sup>25</sup>Boffi Boggero, Luis María. Responsabilidad. Separata de la Enciclopedia Jurídica OMEBA. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1967. Pág. 9.

<sup>26</sup>Mazeaud, Henri y León. Lecciones de Derecho Civil. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires. Argentina. 1960. Pág. 1.

Tenemos que para este autor, la responsabilidad es una fuente de la obligación, ya que todo problema de responsabilidad supone un daño, cuya víctima pide reparación.

Por su parte, Julien Bonnecase manifiesta que "nunca repetiremos lo suficiente que la noción de responsabilidad traduce esencialmente, la vida de las reglas de derecho y su fuerza obligatoria, puesto que se reduce a decretar la reparación del perjuicio causado a otro con motivo de la violación de una regla de derecho, a la cual se encontraba sometido el autor del perjuicio".<sup>27</sup>

En esta definición observamos que Bonnecase no deriva su doctrina del daño propiamente dicho, como lo señala Mazeaud, sino de la violación de una regla de derecho.

Dicho autor manifiesta que el sentido técnico de la responsabilidad "equivale en el fondo, a lo que hemos llamado: cumplimiento indirecto de la obligación. Traduce la posición de quien no ha cumplido la obligación, sin que pueda ser constreñido a cumplirla en especie y que por ello es condenado al pago de daños y perjuicios".<sup>28</sup>

Cabe aclarar que para dicho autor, la obligación tiene dos modos de cumplimiento: la ejecución voluntaria, que se constituye en el cumplimiento espontáneo de la misma; y la ejecución forzosa, esto es, cuando se hace necesaria la intervención de la justicia.

Subdivide asimismo a la ejecución forzosa en directa, cuando su resultado sea el procurar al acreedor el objeto mismo de la obligación. Sin embargo, considera este autor que no es suficiente con que el deudor no cumpla con su obligación "por haberse perdido la cosa, ya que no origina de pleno derecho, la ejecución forzosa indirecta de la

<sup>27</sup>Bonnecase, Julien. Tratado Elemental de Derecho Civil. Sin edición. Editorial Harla. México. 1993. Pág. 675

<sup>28</sup>Idem.

obligación, es decir, los daños y perjuicios. Para ello se necesita que haya culpa".<sup>29</sup>

Singular importancia merece el tema de la culpa en el concepto de la responsabilidad, ya que como señala Boffi Boggero " en un proceso de profunda espiritualización de los conceptos nace la idea de la culpa como auténtico eje de la responsabilidad".<sup>30</sup>

Continúa señalando dicho autor, que lo anterior aconteció en Roma con los juristas de fines de la República, por influencia de los griegos, y muy especialmente del caso de Quinto Mucio Sévola; tomaron la idea de la culpa aquiliana y en materia contractual vinculan la idea de la culpa con los conceptos de buena fe y diligencia.

Según Bonnecase, citando a Pothier se han expuesto con relación a la culpa, tres grados de la misma: "culpa grave, culpa leve y culpa levisima. Afirma que en la culpa grave se supone en su autor una negligencia imperdonable o una incalificable ineptitud. Por cuanto hace a la culpa leve, es aquella que no puede cometer un buen administrador, esto es, la que corresponde a una diligencia mediana. La culpa levisima es la que no comete un administrador de una diligencia excepcional".<sup>31</sup>

Tenemos pues, a este nivel, que la idea de responsabilidad se integra con los siguientes elementos: una conducta, un daño y una relación de culpa entre ambos.

Santos Briz, manifiesta que "el sentido clásico de la culpa, parte de identificarla con negligencia, concepto que se opone al de diligencia".<sup>32</sup>

<sup>29</sup>Ibidem, Pág 871.

<sup>30</sup>Boffi Boggero, Luis Maria Responsabilidad, Ob. cit. Pág 25.

<sup>31</sup>Bonnecase, Julien Tratado Elemental de Derecho Civil, Ob. cit. Pág 871.

<sup>32</sup>Santos Briz, Jaime La responsabilidad civil, derecho sustantivo y derecho procesal, 3a. edición. Editorial Montecorvo Madrid. 1981. Págs. 43-44.

"La culpa es desviación de un modelo ideal de conducta: modelo representado, unas veces, por la fides o bona fides; y otras por la diligencia de un pater familias cuidadoso".<sup>33</sup>

Ahora bien, recientemente Luis María Boffi Boggero hace un estudio monográfico de la responsabilidad. Parte su análisis del enfoque de la responsabilidad jurídica, indicando que la obligación de entregar la cosa por parte del vendedor constituye su deuda y solamente el incumplimiento de esta deuda originará la responsabilidad. Por lo tanto " la responsabilidad será para una doctrina muy generalizada el tramo obligacional que nace con el incumplimiento de la obligación y eventualmente puede llegar hasta la ejecución de los bienes del deudor".<sup>34</sup>

Como se observa, para dicho autor el concepto de responsabilidad supone el previo incumplimiento de la obligación. Citando a De Page, habla de la responsabilidad como la obligación de indemnizar. Si echamos una mirada a la situación contemporánea en materia de responsabilidad civil, según este autor se pueden señalar las siguientes características:

- A) Se acentúan las presunciones de culpa, como métodos para superar la dificultad probatoria con que tropieza la víctima.
- B) Se transforma la responsabilidad aquiliana en una de tipo contractual.
- C) Se afina la concepción de la culpa, recogiendo los jueces hasta la llamada "falta levísima".
- D) Se extiende la idea de solidaridad para evitar los inconvenientes a que puede conducir el exceso de una condición que ve la responsabilidad sin culpa.

---

<sup>33</sup>Idem.

<sup>34</sup> Boffi Boggero, Luis María. Responsabilidad. Ob. cit. Pág. 10.

Continúa Boffi Boggero formulándose la siguiente pregunta: ¿ Qué estructura ofrece la ilicitud que lleva a la posibilidad de indemnizar?

Manifiesta que lo primero es un obrar humano, que puede ser positivo o negativo. Enseguida la antijuridicidad, o transgresión normativa. A continuación la imputabilidad subjetiva, o aptitud del sujeto para comprender lo que hace.

De inmediato viene la culpabilidad en sentido lato, esto es, la posición del agente que merece desaprobación, la cual puede existir por acción u omisión dolosas o culposas.

Acto seguido viene el daño causado, y el vínculo entre la conducta y el daño que es la relación causal. Finalmente, lo que denomina "elementos frustrantes de la indemnizabilidad".<sup>35</sup>

Tales elementos característicos de la indemnizabilidad, concuerdan en lo general con lo que Santos Briz denomina " elementos comunes a toda responsabilidad civil ", por lo que explicaremos cada elemento a través de las ideas de dicho autor.

Señala Santos Briz que los elementos comunes, fundamentales, se pueden reducir a los siguientes:

1. La acción u omisión infractora del contrato o productora del acto ilícito.
2. La antijuridicidad de la misma y las causas que la excluyen.
3. La culpa del agente.
4. La producción de un daño.

---

<sup>35</sup> Ibidem. Pág 29.

## 5. La relación causal entre la acción u omisión y el daño.

Por cuanto hace al concepto de acción, lo define "como todo obrar humano, voluntario, y por ello objetivamente imputable; es decir, concebido como controlable por la voluntad a la cual se imputa el hecho".<sup>36</sup>

La antijuridicidad va a servir para delimitar las consecuencias dañosas de una conducta; dicho enjuiciamiento presupone tres cuestiones: a) Un sujeto pasivo de la conducta antijurídica, b) El contenido y alcance de la infracción ( en qué y porqué se ha infringido la norma), c) Fundamento de la calificación ilícita de la conducta.

Ahora bien, como causas excluyentes de la antijuridicidad, que suprimen en el acto la nota de lo antijurídico, señala las siguientes:

1. "El obrar en el ejercicio legítimo del derecho subjetivo, preestablecido a favor del agente, aunque con ello se cause perjuicio a los intereses de tercero.
2. Cuando está autorizada la legítima defensa, el obrar en estado de necesidad o la utilización de la acción directa.
3. *Volenti non fit injuria*. Según este principio, la antijuridicidad queda excluida si el perjudicado consiente el daño que se le causa, salvo que se trate de bienes o derechos atacados sobre los cuales carezca de disposición, o por la naturaleza del derecho o bien jurídico atacado.
4. Para fundar una causa de justificación en las operaciones o tratamientos curativos aplicables a enfermos mentales o personas en estado de inconsciencia, se ha acudido desde hace tiempo a la gestión de negocios sin mandato.

<sup>36</sup> Santos Briz, Jaime. La responsabilidad civil, derecho sustantivo y derecho procesal, Pág. 24.

5. Pactos excluyentes de la responsabilidad. La responsabilidad se excluye no sólo cuando concurren causas legales que suprimen la antijuridicidad o la culpabilidad, sino también en ciertos supuestos por medio de convenio expreso o tácito.<sup>37</sup>

En cuanto a la culpa, la define como el reproche personal de una acción antijurídica, en virtud de que la doctrina y la práctica penales modernas han abandonado con razón a la concepción psicológica de la culpabilidad y han caracterizado la esencia de la culpa como un valor del ordenamiento jurídico acerca del agente, lo que representa la concepción normativa de la culpabilidad.

Pasemos ahora al concepto de daño. Señala el autor en estudio, que "la doctrina suele dar un concepto meramente objetivo del daño, caracterizándolo como el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona, ya en sus bienes vitales naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio".<sup>38</sup>

Por ello, define el daño como todo menoscabo material o moral, causado contraviniendo una norma jurídica, que sufre una persona y por el cual tenga que responder otra.

Una vez expuestos los anteriores conceptos, estamos en posibilidad de estudiar la relación causal como elemento común de la responsabilidad.

La declaración de responsabilidad civil, entendida como obligación al resarcimiento del daño, requiere además de los elementos señalados con anterioridad, la comprobación del nexo causal entre el hecho productor del daño, y éste, circunstancia que señalamos como relación de causa a efecto.

---

<sup>37</sup> Ibidem. Págs 31-34.

<sup>38</sup> Ibidem. Pág. 140.

"Se habla actualmente de causalidad en un doble sentido: por un lado, la conducta del agente realiza el supuesto de hecho de la norma que sanciona la responsabilidad (causalidad como fundamento); por otro el daño producido ha de ser precisamente consecuencia de la infracción prevista en dicho supuesto (causalidad como complemento)".<sup>39</sup>

Respecto de las teorías que han surgido para explicar la responsabilidad basándose en la relación causal, destacan por su importancia la de la equivalencia de las condiciones y la de la adecuación.

Para la *Teoría de la equivalencia*, es causa toda condición que ha contribuido al resultado, de manera que no se habría producido si la condición no se hubiera dado.

Entre las diversas críticas que se han formulado a tal teoría se menciona que la misma sólo comprende a la causación natural y deja fuera, por lo tanto, a la causalidad de las omisiones. Por otra parte, se hace necesario discriminar de entre todas las causas, aquellas que tienen trascendencia jurídica.

Como resultado de tales críticas, surge la *Teoría de la Adecuación* que plantea el determinar si la conducta del individuo es generalmente apropiada para producir un resultado de determinada clase.

Para finalizar con el análisis de los elementos fundamentales de la responsabilidad, señala Santos Briz que "en la doctrina moderna se considera a la causalidad en la omisión; y para que el acto omisivo merezca desde el punto de vista jurídico el concepto de causa del daño, se requiere que se hubiera evitado el daño de haberse realizado la acción omitida y que para evitar el resultado, hubiese un deber jurídico de obrar".<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Ibidem Pág 233

<sup>40</sup> Ibidem Pág 243.

Como podemos observar, existen elementos comunes para la constitución del concepto de responsabilidad y que pueden ser aplicables no sólo a la responsabilidad civil, sino por el contrario a otras clases de la misma.

Para finalizar con la exposición de algunas de las teorías en torno a la responsabilidad, mostraremos las ideas de Adriano De Cupis, quien en la elaboración de su Teoría General de la Responsabilidad Civil parte del concepto de daño.

Define al daño como "nocimiento o perjuicio, es decir, aminoración o alteración de una situación favorable".<sup>41</sup>

Más como no todo daño es trascendente para el derecho, parte de la idea del daño en tanto es causa de efectos jurídicos, esto es, en cuanto al hecho jurídico.

Como entidad jurídica, al daño lo integran, un elemento material, que representa al hecho físico, y un elemento formal, mismo que proviene de la norma jurídica.

El efecto jurídico causado por el daño consiste en una reacción, que se representa por el derecho como represión del daño, ya que el particular comportamiento jurídico del daño consiste precisamente en la producción de tal reacción, actuando en sentido contrario al que ocasiona el daño.

Pero en sentido jurídico no todo perjuicio tiene el valor de daño, como en el caso en donde el perjuicio se sufre por causa de uno mismo. Tal noción se relaciona con otro aspecto del daño, con su aspecto antijurídico. "Cuando se habla de antijuridicidad, con ello se pretende

---

<sup>41</sup> De Cupis, Adriano. El daño. Teoría General de la Responsabilidad Civil. Editorial Bosh. Barcelona, España. 1975. Pág. 81.

referir al derecho entendido en los dos primeros significados, o sea, al derecho objetivo y al derecho subjetivo".<sup>42</sup>

Sólo pueden ser lícitos o ilícitos los actos de los seres humanos titulares de intereses que pueden entrar en conflicto con los intereses de otros sujetos, en consecuencia, sólo se puede calificar de antijurídico el daño en cuanto se ha ocasionado por un acto humano del mismo carácter.

"El daño antijurídico lo constituye la lesión del interés ajeno. Es decir, tienen que ser distintos el sujeto autor del daño y la víctima del daño. El daño sufrido por el mismo autor no es antijurídico".<sup>43</sup>

Como elemento integrante del daño, señala al objeto del mismo y lo define como un interés humano, en virtud de que lo identifica con el objeto de la tutela jurídica. Llega a tal conclusión en razón de que el orden jurídico tutela bienes de dicha naturaleza, entendiendo por bien todo aquello que puede satisfacer una necesidad, en razón de que la utilidad propia del bien constituye una utilidad humana.

De las ideas anteriores, concluye que el interés "es la posibilidad de que una necesidad, experimentada por uno o varios sujetos determinados venga satisfecha mediante un bien".<sup>44</sup>

De todo ello resulta, que la sola posibilidad de que el objeto se identifique con el interés explica que el daño sea causa de reacción jurídica, en virtud de que el interés es objeto de tutela jurídica y por lo mismo susceptible de daño en sentido jurídico.

Después de exponer las anteriores ideas, pasa De Cupis a los efectos jurídicos del daño, explicando que "no puede penetrarse en efecto alguno, si no se conoce la causa, por cuanto siendo el efecto

---

<sup>42</sup> Ibidem. Pág 84

<sup>43</sup> Ibidem Pág 92.

<sup>44</sup> Ibidem Pág 110

proporcional a ella, se necesita también saber la entidad de la causa".<sup>45</sup>

Como mera creación del ordenamiento jurídico califica a la relación de causalidad entre el daño y su efecto jurídico, y en virtud de ella le confiere al daño la aptitud de provocar una reacción jurídica contrastante.

Manifiesta que ante la imposibilidad de impedir el daño, el remedio consiste en imponer una reparación a una persona, es decir, a la responsable, distinta del perjudicado, lo que equivale a transferir la carga del daño, del segundo al primer sujeto, concretándose de esta manera la responsabilidad civil.

Por ello, define la responsabilidad como "la posición de desventaja del sujeto al que el ordenamiento jurídico transfiere la carga del daño privado mediante la imposición de su reparación".<sup>46</sup>

Concluye que la responsabilidad es una obligación entre responsable y perjudicado, en donde la reparación del daño se concreta "en el deber de resarcir impuesto al responsable, con el correspondiente derecho al resarcimiento atribuido al perjudicado".<sup>47</sup>

## **2.2. Clases de responsabilidad.**

Como señalamos de inicio, la responsabilidad puede ser estudiada a través de un crisol jurídico; la encontramos en todas las ramas del ordenamiento jurídico, y aunque no podemos dejar de reconocer que el Derecho es uno solo en cuanto a la esencia del mismo, en lo referente a su carácter científico, tampoco podemos prescindir de su clasificación.

---

<sup>45</sup> Ibidem. Pág. 569.

<sup>46</sup> Ibidem. Pág. 579.

<sup>47</sup> Ibidem. Pág. 584.

Para poder comprender una ciencia, el método analítico es, sin duda, uno de los más importantes, no solo por su transparencia en cuanto hace a la exposición pedagógica de cualquier tema relacionado al mismo, sino también por cuanto hace a la capacidad de comprensión de cualquier institución jurídica.

En ese orden de ideas, la responsabilidad no escapa a tal consideración. En efecto, la idea de responsabilidad es constante en el derecho, ya que como vimos en el apartado anterior, sólo un interés jurídico es susceptible de tutela jurídica, y por lo tanto, habrá tal clase de responsabilidad en virtud del interés jurídico que se afecte.

Por ello la idea de la responsabilidad se presenta con caracteres, enfoques y regulaciones diversas, según la rama del Derecho que la estudie.

Puede hablarse así, por lo tanto, de responsabilidades variadas según que la conducta se analice con el criterio de una u otra disciplina jurídica. Así pues, podemos hablar de responsabilidad civil, penal, administrativa, constitucional, fiscal, etcétera.

En esta ocasión, estudiaremos las clases de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, y que como se vio en el capítulo anterior, el artículo 109 constitucional las clasifica en civil, penal, administrativa y política. Iniciaremos, de manera somera, con la responsabilidad política y la civil, profundizando un poco más adelante con las responsabilidades administrativa y penal.

### **Responsabilidad Política.**

Morales Paulín señala que "de jure la responsabilidad política constituye para un sistema constitucional un medio de autotutela o

control que busca garantizar el orden legal, retirando de su función a los elevados servidores públicos que se han desviado de su encomienda institucional".<sup>48</sup>

El artículo 5° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, remite al contenido del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente a sus párrafos primero y segundo; por cuanto hace al primer párrafo éste dispone:

"Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos."

El segundo párrafo completa la lista de la siguiente forma: "Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de éste título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda".

<sup>48</sup> Morales Paulín, Carlos A. Derecho Burocrático, 1ª edición. Editorial Porrúa. México 1995. Pág. 472.

El artículo 6° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, señalados con anterioridad, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

De lo anterior, podemos señalar, que existe responsabilidad política cuando los servidores públicos señalados en el artículo 110 constitucional realizan actos u omisiones que producen perjuicio a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Complementa el artículo 7° de la ley en comento, que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII. Las violaciones graves o sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

El artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como jurado de sentencia.

En el artículo 12 de la ley invocada se establece el procedimiento de juicio político, el cual inicia con la presentación de la denuncia ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, la cual debe ratificarse dentro de un plazo de tres días naturales siguientes a su presentación.

La Oficialía Mayor deberá turnar la denuncia ratificada a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para su tramitación.

La Subcomisión de Examen Previo procederá dentro del plazo de treinta días hábiles, a determinar:

- a) Si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,
- b) Si la denuncia contiene los elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7° de la propia Ley, y
- c) Si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado.

En caso de cumplirse tales requisitos, se incoará el procedimiento respectivo, si no, se desechará de plano la denuncia, quedando no obstante abierta la posibilidad de que se presenten pruebas supervenientes, en cuyo caso la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar dicha denuncia.

La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, se remitirá al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección instructora de la Cámara.

La Sección instructora deberá practicar todas las diligencias que sean necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella determinando las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

La Sección instructora informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa, y que deberá comparecer o informar por escrito dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

Se abrirá un periodo de prueba de 30 días naturales, dentro del cual la sección instructora recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias.

Una vez terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que se alleguen de los datos para formular sus alegatos, mismos que deben presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado; presentados o no los alegatos y transcurrido el plazo para formularlos, la Sección instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en contra.

Si se desprende la responsabilidad, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- I. Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II. Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y
- IV. Que en el caso de ser aprobadas las conclusiones se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores en concepto de acusación.

Entregadas por la Sección instructora las conclusiones a los secretarios de la Cámara de Diputados, estos darán cuenta de las mismas al Presidente, quien convocará a la Cámara para resolver sobre la imputación, corriéndole traslado los secretarios al denunciante y al denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor para que aleguen lo que a su derecho convenga.

Reunida la Cámara se erigirá en órgano de acusación previa declaración de su Presidente; la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como las conclusiones de la Sección instructora, procediendo a otorgar la palabra al denunciante y enseguida al denunciado y a su defensor, y la Cámara procederá a discutir y votar las conclusiones formuladas por la Sección instructora. En el supuesto de que la Cámara de Diputados resolviera que no es procedente la acusación, el servidor público continuará en su caso en el ejercicio de su cargo. En caso contrario la diputación pondrá a disposición de la Cámara de Senadores al imputado, remitiendo la acusación y designando una comisión de tres diputados para que sostenga aquella ante el Senado.

Una vez que el Senado reciba la acusación, turnará ésta a la sección de enjuiciamiento formada por cuatro integrantes de cada comisión, la sección emplazará a la comisión de diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales que sigan al emplazamiento.

Transcurrido el plazo, con alegatos o no, la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones con motivo de las consideraciones contenidas en la acusación, y en su caso en los alegatos presentados, proponiendo la sanción que en su concepto se debe imponer al infractor, invocando los preceptos legales en que se fundan las conclusiones.

La sección de enjuiciamiento podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostiene la acusación, al acusado y a su defensor, si así lo estima necesario la sección o si lo requieren los interesados; de igual manera, la sección practicará todas las diligencias que considere convenientes para integrar sus propias conclusiones, las cuales entregará a la secretaria de la Cámara de Senadores.

Recibidas las conclusiones, el Presidente del Senado anunciará la fecha para la erección de la Cámara en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la secretaria a citar a la comisión de diputados encargados de sostener la acusación, al acusado y a su defensor.

A la hora y día señalados para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de acuerdo con las normas señaladas en el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que son:

- I. La secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento;
- II. Acto seguido se concederá la palabra a la comisión de diputados, al imputado, a su defensor o a ambos.
- III. Retirados el imputado y su defensor, y permaneciendo la comisión de diputados, se procederá a discutir y votar las conclusiones y aprobar los puntos que sean contenidos en las mismas para que el presidente realice la declaración que corresponda.

El artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución; también señala que podrá imponerse la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público de uno hasta veinte años.

Finalmente, cabe señalar que las sanciones deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

#### Responsabilidad civil.

Por cuanto hace a la responsabilidad civil, es importante señalar que el Estado, al ejercer sus atribuciones a través de sus órganos, siendo titulares de los mismos los servidores públicos, tiene el deber de responder por los actos de los propios servidores públicos que con motivo del ejercicio de sus funciones sean causa de daños y perjuicios; esto resulta así, de conformidad con lo que dispone el artículo 1927 del Código Civil Federal:

**"El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse**

efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos".

Tenemos pues que, si bien el Estado tiene responsabilidad por los actos ejecutados por sus empleados, siendo ésta limitada a las condiciones señaladas en el párrafo anterior. En términos generales su responsabilidad civil es solidaria siempre y cuando el servidor público haya cometido un acto ilícito doloso.

Por otra parte habrá responsabilidad subsidiaria del Estado, cuando el servidor público no haya actuado dolosamente.

En la actualidad, la responsabilidad civil del Estado se estima necesaria, pero esta idea no siempre fue bien recibida. En efecto, se ha contrapuesto a la idea de la responsabilidad la noción de soberanía.

Don Andrés Serra Rojas señala que "la teoría tradicional de la soberanía no aceptó el principio de la responsabilidad del Estado, por considerar que todo daño que éste ocasionara, deben soportarlo los particulares".<sup>49</sup>

Así pues, dentro del ámbito civil, tenemos que la responsabilidad en primer término puede darse por falta contractual, misma que puede ser dolosa o culposa.

Al respecto, el artículo 1815 del Código Civil vigente dispone:

"Se entiende por dolo en los contratos cualquiera sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes..."

---

<sup>49</sup>Serra Rojas Andrés Derecho Administrativo Tomo II. 7a. Edición. México. Editorial Porrúa 1976 Pág 564.

El maestro Raúl Ortiz Urquidi, respecto al dolo señala que "el dolo principal es el que se emplea para determinar la voluntad de una persona a celebrar un negocio jurídico, de tal modo que si las maquinaciones o artificios en que dicho dolo consiste no se hubieren empleado para inducir a error o mantener en él a esa persona, el negocio no se habría celebrado. Por eso también se le llama dolo determinante y también dolo causante, pues indudablemente que da causa o motivo a la nulidad del negocio así celebrado. En cambio el dolo incidental no mueve a la persona contra quien se emplea, a la celebración del negocio, puesto que ya tenía decidido celebrarlo, sino solo a cerrar el contrato en condiciones distintas (desde luego desventajosas para esa persona) de las que sin él habría admitido".<sup>50</sup>

Concluye dicho autor señalando que el dolo incidental no origina la nulidad del negocio jurídico, sino que solo autoriza a lograr la reparación del daño causado.

Conforme a lo expuesto con anterioridad, relacionando a los elementos comunes con la responsabilidad, tenemos que los elementos constitutivos de la responsabilidad contractual son los siguientes:

- a) La existencia de un daño o de un perjuicio causado al acreedor por la inexecución de la obligación, o por el retardo de su cumplimiento, o la inducción o manutención en el error.
- b) La imputabilidad al deudor de la conducta que origina los daños o perjuicios originados.
- c) Un vínculo de causalidad entre los actos realizados por el deudor y los daños producidos al acreedor.

Además de la responsabilidad contractual, nuestra legislación civil regula la responsabilidad extracontractual, la que se basa

<sup>50</sup>Ortiz-Urquidi, Raúl Derecho Civil. Parte General. 2ª Edición. México. Porrúa. 1982. Pág 325

generalmente en la idea de un obrar ilícito por parte del agente generador del daño.

El Código Civil vigente, obliga a todo aquel que comete un acto ilícito a reparar el mal causado, sea de índole material o moral. Así lo dispone en su artículo 1910:

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

Del mismo modo que en la responsabilidad contractual, en este caso deben reunirse los elementos constitutivos siguientes:

- a) La existencia de un daño o perjuicio.
- b) La imputabilidad al deudor del daño o perjuicio causado.
- c) La relación de causalidad entre el acto ilícito y el daño producido.

En la actualidad, la regulación de los hechos ilícitos en nuestro país se efectúa tanto en el Código Civil, como en el Código Penal, por lo que acontece lo mismo con relación a la responsabilidad civil originada por los hechos ilícitos. Lo anterior origina frecuentes confusiones entre los casos y supuestos de la responsabilidad civil y penal.

Por ello, es importante recordar que el ilícito civil tiene generalmente un campo de aplicación más amplio que el delito penal. Existen conductas culposas o dolosas que sin estar tipificadas como delitos por la legislación penal, constituyen ilícitos de carácter civil.

Asimismo, no todas las conductas tipificadas como delitos penales ocasionan daños que deban ser reparados civilmente, sino que solo dan lugar a la imposición de la pena.

Por lo anterior, la responsabilidad civil regulada por el Código Civil se limita a los actos ilícitos no delictuosos penalmente, ya que cuando el ilícito civil constituye al mismo tiempo un delito, será aplicable la legislación penal correspondiente.

El sistema de responsabilidad expuesto, se complementa con la responsabilidad objetiva por riesgo creado. La utilización de medios o instrumentos capaces de producir riesgos impone a quien se beneficia de los mismos, la obligación de soportar los daños y perjuicios que causen, independientemente de la existencia o inexistencia de la culpa.

Al respecto, el artículo 1913 del Código Civil vigente dispone:

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

De lo señalado con anterioridad, podemos decir que la responsabilidad civil del servidor público es la obligación que tiene de reparar el daño o perjuicio que cause a un particular, o al Estado, con motivo del desempeño de la función pública que tiene encomendada.

Ahora bien, dicha responsabilidad, por cuanto hace al daño causado a los particulares, se considera solidaria para el caso de que el servidor público haya realizado la conducta u omisión de forma dolosa, por lo

que el particular puede demandar la indemnización procedente de ambos.

Será subsidiaria, cuando la conducta u omisión no fuesen dolosas, por lo que el particular debe demandar en primer término al servidor público el pago de los daños y perjuicios, y a falta de bienes suficientes para cubrirlos, el Estado deberá pagarlos, teniendo en todo tiempo el derecho de repetir en contra de sus servidores públicos.  
Otras responsabilidades.

Entroncándonos en la investigación pristina de la presente investigación, dedicaremos un rubro especial para la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa.

## **2.3.Responsabilidad penal.**

### **2.3.1. Delimitación de la responsabilidad penal.**

Como ya señalamos en el apartado anterior, existen tantas clases de responsabilidad como ramas del ordenamiento jurídico, y sin lugar a dudas, una de las más importantes por su trascendencia social es la referente al ámbito penal.

Al igual que toda responsabilidad, esta se origina por la causación de un daño, que desde luego tiene prevista su sanción por el ordenamiento jurídico, en virtud de proteger un interés, que en términos del ordenamiento penal y en la teoría, se le designa como bien jurídicamente tutelado.

Ahora bien, como es sabido sólo es penalmente responsable quien ha adecuado su conducta a la hipótesis normativa, y tal conducta debe estar prevista en la ley penal, esto es, debe estar contemplada como delito.

Diversas han sido las concepciones que sobre el delito han elaborado gran variedad de autores, pero en cuanto respecta al ámbito penal, podemos considerarlo junto con Pavón Vasconcelos, como la conducta o el hecho típico, antijurídico, culpable y punible. La anterior definición la empleamos sin perder de vista las consideraciones que existen respecto a las concepciones totalizadora y analítica del delito, que en lo particular consideramos que el delito es un ente unitario como hecho fenomenológico, pero que debe ser analizado en su estructura para su mejor comprensión.

Por cuanto respecta a la responsabilidad penal del sujeto activo del delito, tiene particular importancia el concepto referente a la culpabilidad.

Como lo expresa Von Litz, citado por Pavón Vasconcelos, "en sentido amplio la culpabilidad es la responsabilidad del autor por el injusto cometido".<sup>51</sup>

Por su parte, Edmund Mezger señala que "no toda conducta antijurídica de una persona está sancionada con una pena. Para ello, es necesario como se deduce de la propia definición general del hecho punible, que tal conducta sea personalmente imputable. Esta imputabilidad da lugar a la responsabilidad jurídico-penal".<sup>52</sup>

Actualmente, a la culpabilidad se la define como "un juicio de reproche que se dirige en contra del sujeto activo del delito, en virtud de haber ocasionado la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico, no obstante que tenía otras posibilidades de actuación menos lesivas o dañinas del bien jurídico".<sup>53</sup>

<sup>51</sup>Pavón Vasconcelos, Francisco. Manual de Derecho Penal Mexicano. Ob. cit. Pág. 353

<sup>52</sup>Mezger, Edmund. Derecho Penal. Parte General. 6a. Edición. México. Cárdenas Editor y Distribuidor. 1985. Pág. 189

<sup>53</sup>Plascencia Villanueva, Raúl. Teoría del delito. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2ª Reimpresión. México. 2000. Pág. 158.

De las anteriores aseveraciones, podemos derivar que en términos generales, la doctrina y las legislaciones contemporáneas fundamentan el principio de una responsabilidad culpable, esto es, que no basta que una conducta sea típica y antijurídica para ser punible, sino que debe acreditarse necesariamente la culpabilidad del autor de esa conducta.

Por ello pasaremos a repasar brevemente las consideraciones más importantes que se han desarrollado en torno al concepto de culpabilidad, no sin olvidar, como lo señala Jiménez de Asúa, que la parte más delicada de cuantas el derecho penal trata, es precisamente la culpabilidad.

Hemos señalado que el concepto de responsabilidad está ligado al desarrollo cultural, social y político de la humanidad, por ende el concepto de culpabilidad en el ámbito del Derecho Penal también ha sido afectado notablemente por los factores mencionados.

En remotos tiempos, los pueblos primitivos, en relación con la atribuibilidad del hecho punible, mantuvieron un criterio objetivo para el fincamiento de la respectiva responsabilidad, esto es, la mera causación de un daño legitimaba la represión del hecho.

A este respecto, Mezger señala que "la evolución del derecho penal ha abandonado la responsabilidad por el resultado en favor de la responsabilidad por la culpabilidad, por cuanto la responsabilidad mencionada en primer término se opone al sentido de la pena", a lo que agrega, "que por sentido de la pena exigimos que esta alcance solamente a aquél cuya conducta personal demuestra como justificada la imposición del mal penal, y que sólo lo alcance en este caso".<sup>54</sup>

\*Es en Roma donde se tienen importantes variaciones al sistema señalado en primer término, ya que se consagró la necesaria

---

<sup>54</sup>Ibidem. Pág. 193.

conurrencia del dolo para los delitos públicos, mientras que para la punición de los delitos privados consideró suficiente la culpa".<sup>55</sup>

Es precisamente en Roma en donde se sistematizaron las dos principales formas que puede revestir la culpabilidad: el dolo y la culpa. Por otra parte, es evidente la creciente participación del elemento subjetivo para poder sostener la atribuibilidad de un hecho a un sujeto, y en consecuencia la imposición de la pena.

En torno al concepto de culpabilidad, se han elaborado principalmente dos corrientes, la primera denominada Teoría Psicológica, y la segunda Teoría normativa.

Por cuanto hace a la Teoría Psicológica, ésta considera que la culpabilidad es un nexo psíquico, una relación psicológica entre el sujeto y el acto exteriorizado por éste. Por ello, tanto el dolo como la culpa son simplemente formas de vinculación entre el sujeto y el acto desplegado por él mismo. Fontán Balestra, citado por Pavón Vasconcelos, expresa que la culpabilidad es una actitud subjetiva reprochable.

Por su parte, Jiménez de Asúa dice que esta teoría "halla su causa en la determinada situación de hecho predominantemente psicológica".<sup>56</sup>

En otra posición se encuadra la Teoría normativa, la que se basa en un reproche realizado al autor de una conducta antijurídica, o como lo señala el propio Jiménez de Asúa, es un juicio valorativo.

Edmund Mezger define a la culpabilidad como "el conjunto de los presupuestos que fundamentan el reproche personal al autor por el hecho punible que ha cometido".<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Pavón Vasconcelos. Manual de Derecho Penal Mexicano. Ob. cit. Pág. 355.

<sup>56</sup> Jiménez de Asúa, Luis. Lecciones de Derecho Penal. Ob. cit. Pág. 236.

<sup>57</sup> Mezger, Edmund. Derecho Penal Parte General. Ob. cit. Pág. 189.

Consiste pues, para esta Teoría, la culpabilidad en un juicio valorativo que realiza el juez en torno a una conducta antijurídica para la aplicación de la pena.

De la exposición de las ideas anteriores, podemos concluir que para la determinación de la responsabilidad penal, el concepto de culpabilidad es de suma importancia, ya que es imprescindible para la aplicación de la sanción correspondiente.

#### **2.4. Responsabilidad administrativa.**

En la actualidad, en prácticamente la mayoría de los Estados modernos sujetos a un régimen de derecho, el abuso de poder es tema obligado del Derecho Constitucional. Pero además, conforma una parte integrante del Derecho Administrativo, a saber, la referente a la responsabilidad del Estado.

El poder es considerado comúnmente como un elemento integrante del Estado, en unión a los otros dos tradicionales que son el territorio y la población. Y es esta noción de poder la que principalmente ha variado en su concepción a través de una azarosa evolución doctrinal.

En Ciencia Política, evidentemente, no es la fuerza el medio idóneo para conceptualizar el poder del Estado, sino la ordenación jurídica de sus elementos constitutivos, mismos que permitirán alcanzar los objetivos trazados en la propia Constitución de dicho Estado.

No desconocemos, que de hecho, el Estado requiere de la coerción como último recurso para el sostenimiento de dicha ordenación jurídica, y ello debe de ser así porque no es posible imaginar la estabilidad del propio Estado sin el recurso de la fuerza, aunque ésta sólo debe ser ejercida en los casos previstos por la propia ley.

Es precisamente, en torno al abuso del poder que confiere el sistema jurídico del Estado, donde surge la posibilidad de su abuso. El particular es en primera instancia el objeto de la actuación de la autoridad estatal, a él debe su razón de ser y a él debe también esta actuación.

Es por ello, que al desarrollar la autoridad su función en la persona concreta del servidor público, este puede conculcar los derechos de los particulares por abuso o negligencia. Sin embargo, no siempre se consideró que el Estado pudiera ser sujeto de responsabilidad alguna, ya que como soberano, ilógico se suponía que se le pudiera fincar responsabilidad alguna.

#### **2.4.1 Delimitación de la responsabilidad administrativa.**

El Estado de Derecho supone un marco en donde los gobernados tienen limitantes en su actuación y el Estado también ve limitado su poder sobre los gobernados.

Esta noción que hoy resulta básica en cualquier sociedad que se llame civilizada no siempre ocurrió así; por razones del tipo de trabajo que desarrollamos no podemos hacer una referencia al desarrollo del Estado de Derecho, sin embargo haremos una breve referencia a los antecedentes inmediatos y a las principales teorías que se han desarrollado en torno a la responsabilidad del Estado.

Don Andrés Serra Rojas señala que "la admirable obra del consejo del Estado en Francia a través de su jurisprudencia, señala una nueva época en esta materia. Es la sentencia Blanco del 8 de febrero de 1873, la que consagra el principio de la responsabilidad del Estado, aislando al mismo tiempo la aplicación de las normas del derecho común y somete la responsabilidad del Estado a los principios del Derecho Administrativo".<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Ob cit Pág 565.

Y es precisamente en el ámbito de la responsabilidad administrativa del Estado en donde se presentan mayor número de conflictos entre los particulares y la autoridad. Con acierto Sayagues Laso afirma que "en el ejercicio de la función administrativa es cuando los órganos entran más fácilmente en conflicto con los intereses particulares, originando perjuicios que motivan reclamaciones de las personas afectadas".<sup>59</sup>

Edgar Bodenheimer define al Derecho Administrativo como "el derecho que se refiere a las limitaciones puestas a los poderes de los funcionarios y corporaciones administrativas";<sup>60</sup>

Continúa señalando que "esta rama del derecho tiene como misión salvaguardar los derechos de los individuos y de los grupos frente a invasiones indebidas por parte de los órganos administrativos".<sup>61</sup>

En este orden de ideas, se presenta el problema referente a quién debe indemnizar al particular por los perjuicios que se le ocasionen con motivo de la actuación estatal: el servidor público, el Estado, o ambos. A este respecto se han desarrollado diversas Teorías. Enseguida se trata de cada una de ellas.

#### A) Concepción subjetiva de la responsabilidad.

Sostiene que el Estado es irresponsable, y que el servidor público es el único responsable de sus actos, porque está obligado al cumplimiento de la ley.

<sup>59</sup> Sayagues Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo M.B. Altuna 1953. Pág. 614

<sup>60</sup> Bodenheimer, Edgar. Teoría del Derecho. México Fondo de Cultura Económica 1988. Décima reimpresión. Pág. 116

<sup>61</sup> Ibidem, pág. 117

## B) Teoría objetiva de la responsabilidad.

Por el contrario sostiene que el Estado siempre es responsable de los actos de sus servidores públicos, y que en todo caso tiene el derecho o facultad de repetir en contra de estos.

## C) Teoría de la coexistencia de la responsabilidad de los servidores públicos y la del Estado.

Se refiere ésta a que "pueden ser responsables tanto el Estado como el servidor público, pero se deben atender las características específicas de cada caso para determinar la responsabilidad en que incurre cada uno".<sup>62</sup>

Serra Rojas, en su obra Derecho Administrativo, distingue la responsabilidad del Estado en directa o sin falta, e indirecta o culposa.

La responsabilidad directa o sin falta se presenta cuando el servidor público ha actuado en cumplimiento de un mandato legal, y es el caso que se produce un daño al particular; el Estado tiene la obligación de indemnizar.

En la responsabilidad indirecta o culposa del Estado, el servidor público actúa con impericia, negligencia o dolo, y evidentemente viola las normas que rigen su conducta. En este caso el Estado debe responder por sus servidores públicos "ya que debe tomar todas las precauciones para el funcionamiento normal de los servicios públicos", agrega que "se acentúa una corriente de opinión que distingue dos situaciones diversas: a) Responsabilidad directa de la administración por actos ilegales de sus funcionarios y con motivo del funcionamiento del servicio público; b) Actos en que existe una culpa personal del funcionario, pero el Estado asume una responsabilidad subsidiaria".<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo. Ob. cit. Págs. 565-567.

<sup>63</sup> Ibidem. Págs. 567-569

Por su parte, Sarria Felix señala que se llega a considerar "hecho de servicio todo acto producido por un funcionario en el ejercicio de sus funciones", por lo que "así se desdobra la doctrina, y con ella la responsabilidad, entre la noción de accidente o hecho de servicio dañoso, y la falta o hecho personal caracterizado, como decimos, por una culpa grave, deliberada y no casual, intencionada y moralmente ilícita".<sup>64</sup>

Indiscutiblemente que el servidor público incurre en responsabilidad administrativa al desempeñar la función pública que le es encomendada, y los casos en que le corresponde responder son aquéllos que le señale la legislación de cada país en particular.

En México, el artículo 109 constitucional, fracción III señala que "se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"

Cabe señalar como lo indica Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, que en realidad el servidor público incurre en una infracción disciplinaria, por la cual entiende "los actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública".<sup>65</sup>

Morales Paulín define a la responsabilidad administrativa como "aquella que fundada en un poder o facultad disciplinaria generalmente consustancial al superior jerárquico, este le impone a un subordinado una sanción, ya sea correctiva o expulsiva, como resultado de la conculcación de los deberes inherentes al cargo, produciendo con ello un daño a los fines institucionales".<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Sarria Felix, Derecho Administrativo 4a Edición Editorial Assandri Córdoba, Argentina. 1950. Págs. 282-283.

<sup>65</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto Ob. cit Pág 86.

<sup>66</sup> Morales Paulín, Carlos. Ob. cit Pág 409

En cuanto a las conductas que se pueden considerar como constitutivas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, es clara la disposición que al efecto señala el artículo 113 constitucional:

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

Del numeral señalado, se desprende la obligación del legislador para emitir la reglamentación de las conductas que violen los principios a que alude el artículo en comento.

En consecuencia, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1992, es el ordenamiento legal aplicable en los casos de infracciones administrativas, mismas que se detallan en su artículo 47 in genere.

En el capítulo siguiente nos extenderemos sobre el análisis del procedimiento administrativo disciplinario.

## **CAPÍTULO TRES**

### **EL procedimiento administrativo disciplinario instaurado en contra de los servidores públicos**

#### **3.1 Investigación**

#### **3.2 Integración**

#### **3.3 Resolución**

#### **3.4 Ejecución**

##### **3.4.1 Sanciones administrativas**

#### **3.5 Medios de impugnación**

### 3.1 Investigación

Como lo señala el maestro Serra Rojas, "el poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo".<sup>67</sup>

Previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, las garantías de legalidad y audiencia, que conforman básicamente el debido proceso legal, sustentan al procedimiento administrativo disciplinario, mismo que, como ya hemos indicado, se instaura en contra de los servidores públicos por la probable comisión de faltas durante el desempeño de sus funciones.

Dentro de este marco de referencia, describiremos las principales características del procedimiento previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Previo a nuestro análisis, es necesario manifestar que antes de la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, era inexistente la regulación de un procedimiento que la autoridad pudiera aplicar para sancionar las faltas a la disciplina cometidas en el ámbito de la función pública, ya que las anteriores leyes de responsabilidades, en lo referente a las infracciones, sólo establecían un procedimiento penal para la imposición de las sanciones, y las leyes administrativas no regulaban nada respecto al procedimiento sancionatorio que procediera ante tales infracciones.

Es a partir del año de 1983 que se crea el procedimiento que faltaba con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así, se intentaron cubrir con ésta los aspectos

---

<sup>67</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. México, Porrúa, 1999. Pág. 497.

básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, y que en según lo establece su artículo 49, se denomina procedimiento disciplinario.

Como se ha dicho, este procedimiento se regula sólo en sus elementos básicos y por ello resulta de aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Penales, toda vez que la materia disciplinaria se excluyó expresamente de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en términos del segundo párrafo de su artículo 2º, que establece expresamente las materias que no comprende dicha ley.

En efecto, el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone 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. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal".

Sin embargo, pareciese que dicho precepto sólo sería aplicable a los capítulos II y III del Título Segundo de la ley en comento. A este respecto existen diversas tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito en el sentido de que efectivamente el Código Federal de Procedimientos Penales es el aplicable al procedimiento administrativo disciplinario.

Como ejemplo se transcribe de la Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Abril de 2000, Tesis: I.4o.A.305 A, Página: 1001, la siguiente:

**SERVIDORES PÚBLICOS, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS.** Si la resolución

reclamada emana de un procedimiento administrativo de responsabilidad, tramitado ante la Contraloría Interna en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, es obvio que se rige por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en consecuencia, la notificación que del acto combatido se hizo, se rigió por las reglas que para tal efecto se establecen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de lo que se llega al conocimiento de que las disposiciones jurídicas relativas a las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas, se encuentran contempladas en el título tercero, que va de los artículos 46 al 78, de los que se desprende que no establecen en qué momento surten efecto las notificaciones, cuestión que tampoco es posible advertir de ninguna otra disposición contenida por la misma ley, por lo que en este caso, es menester acudir a la legislación supletoria, que no es el Código Federal de Procedimientos Civiles sino, el Código Federal de Procedimientos Penales y en todo caso, el Código Penal por disposición expresa del artículo 45 de la ley citada.

#### **CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 2584/99. Arturo Camilo Williams Rivas. 10 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreon. Secretaria: María Ernestina Delgadillo Villegas.*

Anteriormente, existía también un criterio sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el sentido de que el Código aplicable era el Federal de Procedimientos Civiles, sin embargo, en sesión plenaria de fecha primero de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, los señores Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito acordaron abandonar dicho criterio que señalaba:

**SERVIDORES PÚBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EMPLAZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 64 FRACCIÓN I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES.** En cumplimiento cabal con la garantía de audiencia que contempla el artículo 14 constitucional, el servidor público al que se le imputen responsabilidades, deber ser citado a la audiencia a que se refiere el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en forma personal, de conformidad con las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de referencia, pues en dicha audiencia podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, de lo contrario, se vulneraría la garantía de referencia.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Revisión fiscal 924/95. Subprocurador fiscal federal de amparos en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las autoridades demandadas. (Miguel Martínez Barrón). 21 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Barcenás Chávez. Secretario: Emilio Hassey Domínguez.*

*Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Octubre de 1995, Tesis: I.4o.A.48 A  
Página: 634*

El procedimiento administrativo disciplinario, según lo dispuesto por el Capítulo II del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referente a las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, se integra por cuatro etapas, a saber, investigación, instrucción, decisión y ejecución.

La primera etapa, que se denomina "investigación", se puede iniciar de forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y la aplican las contralorías internas en las dependencias en su ámbito de competencia, o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que en términos de diversas fracciones del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tienen a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

Específicamente, en su Reglamento Interior en vigor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995, los artículos 18 y 21 prevén la existencia de las Direcciones Generales de Auditoría Gubernamental y de Responsabilidades y Situación Patrimonial, con facultades de vigilancia e investigación.

De esta forma, también los Reglamentos Interiores de las dependencias públicas establecen la existencia de las contralorías internas, mismas que cuentan con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias.

Por lo tanto, los diferentes órganos de control, en su ámbito interno o general, según el caso, practican la fase de investigación, de conformidad con las normas y lineamientos que emite la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Otra forma de dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario, la encontramos en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece la posibilidad de que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

También, según lo establece el artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se prevé como una obligación que corresponsabiliza a los servidores públicos, el que

denuncien por escrito a las contralorías internas en sus dependencias los hechos ilícitos de los servidores públicos que tengan bajo su dirección.

En razón de quien efectúe la investigación y de las conclusiones que se deriven de la misma, se pueden dar varios supuestos durante el desarrollo del procedimiento.

Si la investigación la llevan a cabo las contralorías internas de las dependencias y determinan faltas cuyo conocimiento y sanción sean de su exclusivo ámbito de competencia, las mismas concluirán el procedimiento, aplicando las sanciones correspondientes.

Si las faltas son de la competencia de las contralorías internas, pero revisten el carácter de graves, deberán comunicarlo a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, independientemente de que imponga las sanciones que correspondan.

También puede suceder lo contrario, la investigación que inicie la Secretaría de la Contraloría debe comunicarla a la contraloría interna en la dependencia competente para que siga con la investigación e instruya el procedimiento respecto de las infracciones que son de su competencia, pero continuará el procedimiento para sancionar las infracciones que sólo son competencia de la Secretaría, como la prevista en el artículo 58 de la Ley, referente a la aplicación de las sanciones a los Contralores Internos.

Durante la etapa de investigación, la autoridad puede decretar la suspensión temporal de funciones del probable responsable, cuando así convenga para la buena conducción de las diligencias de investigación, ya que puede suceder que la permanencia del servidor público en su empleo, cargo o comisión llegaría a entorpecer el mismo procedimiento de investigación.

En este punto es importante señalar, que la fracción IV del artículo 64 de la ley, establece que en cualquier momento, previa o con posterioridad al citatorio a que se refiere la fracción I del mismo artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables en sus cargos, empleos o comisiones.

A este respecto, se hace necesaria una anotación. Cuando el nombramiento del servidor público, presunto responsable, haya sido otorgado por el Presidente de la República, será necesaria la autorización de éste para proceder a la suspensión; y cuando el nombramiento respectivo haya requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la autorización.

Lo anterior obedece a que la suspensión de mérito suspende los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y rige desde el momento en que es notificada al interesado o quede enterado de la resolución por cualquier medio.

Esta suspensión ha sido criticada y atacada de inconstitucional, argumentándose que se viola la garantía de audiencia, sin embargo, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se inclina por no considerarla así. A mayor ilustración conviene resaltar la tesis que a continuación se transcribe:

**LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU ARTÍCULO 64, FRACCIÓN IV, QUE ESTABLECE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE SUS CARGOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.** El artículo 64, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones como una medida cautelar o precautoria,

mientras dura el procedimiento y se dicta la resolución que deslinda las responsabilidades del servidor público afectado. Por ello, el numeral mencionado no viola la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, puesto que dicha garantía opera respecto de actos privativos y la suspensión temporal aludida no tiene tal carácter.

*Amparo en revisión 6055/90. Mario López de Escalera. 17 de febrero de 1993. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Marcos García José.*

*El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes trece de abril en curso, por unanimidad de quince votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número XXIV/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Clementina Gil de Lester, Ignacio Magaña Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Victoria Adato Green y Felipe López Contreras.*

*Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 64, Abril de 1993, Tesis: P. XXIV/93, Página: 19*

### **3.2 Integración**

Una vez concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente respectivo, se da inicio a la etapa de integración o instrucción del procedimiento disciplinario, cuyos lineamientos están señalados en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este artículo se consideran, como ya lo dijimos, los aspectos esenciales del debido proceso, al prever el respeto a la garantía de audiencia de los probables infractores, otorgándoles la oportunidad de ofrecer pruebas de descargo, alegar en la misma lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor.

Se inicia esta etapa con la citación del presunto responsable a una audiencia, con una anticipación no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debida y oportunamente.

Esta citación debe cubrir los aspectos formales y materiales de un emplazamiento, ya que así lo exigen las formalidades esenciales del procedimiento, porque de lo contrario se dejaría al probable infractor en notorio estado de indefensión.

La audiencia se deberá llevar a cabo los días y horas señalados en el citatorio de referencia, con la intervención de los interesados y con las formalidades que todo procedimiento exige, y si de su desarrollo se determina la necesidad de otras diligencias por faltar elementos para resolver, o por la detección de una presunta responsabilidad adicional, deberá citarse nuevamente al servidor o servidores públicos que pudieran estar relacionados con la responsabilidad, en los términos previstos del numeral en cita.

Es importante destacar que en materia de responsabilidades de los servidores públicos, por cuanto hace en lo particular a la etapa de instrucción, se han emitido importantes criterios por el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que resulta oportuno transcribir diversas tesis, como las que se anotan a continuación:

**PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS. - GARANTÍA DE AUDIENCIA.** De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, cuando se instruya un procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber su responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.

*Revisión N° 387/85. - Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara. RTFF 3ª Época, Año I N° 6, junio 1988, Pág. 38*

**SERVIDORES PÚBLICOS.- EXISTE VIOLACIÓN PROCESAL SI AL CITARSELES A LA AUDIENCIA NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA RESPONSABILIDAD.-** En acatamiento al artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia, las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demandada no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la

cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió.

*Juicio N° 5064/87 y 5071/87 Acum.- Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretario: Lic. Félix M. Garza Garza. TFF 3ª Época, Año I, N° 6, junio 1988, Pág. 47*

**AUDIENCIA DE LEY CELEBRADA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-** En la audiencia de ley celebrada bien ante la Contraloría de una dependencia en el caso de infracciones que no sean graves, o bien ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el caso de que se trate de infracciones graves, atentos a las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la ley en comentario, la autoridad estará obligada, antes de imponer la sanción que estime conveniente, a entrar al estudio de las defensas y excepciones que haga valer el servidor público sancionado y a valorar las pruebas que se aporten oportunamente, pues de lo contrario incurrirá en violaciones de procedimiento que afecten sus defensas y que trasciendan el sentido de la resolución impugnada, caso en el cual el Tribunal Federal debe anular el acto combatido, para el efecto de que se analicen las mismas valorando las pruebas que se hayan aportado.

*Juicio N° 5743/87.- Sentencia de 14 de abril de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Arnulfo Cárdenas Aguirre.- Secretario: Lic. Jorge Rojas Yañez. RTFF 3ª Época, Año I, N° 8 agosto 1988, Pág. 36.*

**PROCEDIMIENTO.-LAS FORMALIDADES QUE LO CONSTITUYEN NO SON RENUNCIABLES A VOLUNTAD DEL AFECTADO.-**

De conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para imponer sanciones administrativas, se debe seguir el procedimiento que el mismo establece y en su fracción I, se dice que se citará al presunto responsable a una audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y estas formalidades en el procedimiento sancionatorio deben cumplirse estrictamente por parte de la autoridad, ya que se establecen por la ley, a fin de dar al afectado la posibilidad de defenderse, sin que tales formalidades sean renunciables a voluntad del mismo; por lo tanto, si el presunto responsable renuncia ante la autoridad administrativa al término que señala el artículo 64, fracción I de la Ley de la Materia, dicha autoridad deberá hacer caso omiso a tal manifestación y cumplir con el término de ley, ya que de lo contrario se viola en perjuicio del sancionado el artículo 14 constitucional.

*Juicio N° 255/93/6374/93.- Sentencia de 4 de abril de 1994, por unanimidad de otros.- Magistrada Instructora: Celia López Reynoso.- Secretaria: Lic. Xóchitl Adriana Castellanos Valdez. RTFF N° 87. 3ª Época. Año VIII, marzo 1955. Pág. 45.*

Conviene recordar que también durante esta etapa, como en la de investigación, la autoridad instructora cuenta con facultades para decretar la suspensión temporal en el empleo, cargo o comisión del servidor público, si este aún continúa en funciones y resulta así conveniente para el desarrollo del procedimiento.

Esta etapa resulta medular en el procedimiento, ya que, con total respeto a las disposiciones legales, se debe preparar el expediente para que la autoridad sancionadora cuente con todos los elementos de convicción necesarios para emitir su resolución con la debida fundamentación y motivación

### 3.3 Resolución

Ya integrado el expediente con todos los elementos necesarios que permitan al juzgador tener una clara convicción de los hechos, el procedimiento pasa a la etapa resolutive.

Para dictar su resolución la autoridad cuenta con un plazo que no puede ser mayor de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción y, aún cuando la ley no señala el momento en que se cierra ésta, debemos considerar que se da normalmente con la conclusión de la audiencia; y debe notificar esta resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado y a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia, y al titular de la misma.

Así lo establece la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en la "Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público", al señalar que " Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o las contralorías internas, resolverán sobre la existencia de la responsabilidad administrativa, notificando la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico".<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Subsecretaría "A". 1985. Pag. 45

La ley establece también un procedimiento especial para el caso de que el presunto responsable confiese su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones en el desempeño de sus funciones, mismo que pudiéramos designar como sumarisimo, según lo dispone el artículo 76 de la ley, con reducción de la sanción económica a dos tercios, y la posibilidad, a juicio de la autoridad sancionadora, de no imponer la suspensión, destitución o la inhabilitación al infractor.

También hay que resaltar que en los términos del artículo 63 de la ley, la autoridad puede abstenerse de sancionar a los infractores, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, y justificando la causa de la abstención, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) No impliquen hechos graves
- b) No constituyan un delito
- c) Los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten, y
- d) El daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Para la imposición de las sanciones disciplinarias, la autoridad está sujeta, como hemos indicado, a una serie de requisitos constitucionales y legales, como son la debida fundamentación y motivación, garantías que se contemplan en el artículo 16 constitucional, así como la justa cuantificación de la multa, en los términos del artículo 113 de la propia Constitución.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia sostiene la siguiente tesis jurisprudencial:

**SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ECONÓMICAS ESTABLECIDAS EN LAS LEYES DE RESPONSABILIDADES RELATIVAS, DEBEN SUJETARSE A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y NO A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 22 DEL PROPIO ORDENAMIENTO.** Si bien las sanciones

económicas aplicables a los servidores públicos pueden considerarse como una especie de multas y, por tanto, sujetas a lo dispuesto por el artículo 22 constitucional, el hecho de que el Poder Revisor de la Constitución haya regulado en forma específica, en el artículo 113 de la propia Constitución su existencia, los elementos para su cuantificación y sus límites mínimo y máximo, implica que los preceptos legales que establezcan las referidas sanciones deben apegarse, para fijar tales elementos, únicamente a lo establecido en el último dispositivo constitucional citado, del cual son reglamentarios.

*Amparo en revisión 513/96. Miguel Angel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge Humberto Benítez Pimienta.*

En estos términos, la resolución que imponga la multa deberá seguir previamente el procedimiento que establecen los artículos 65,66,67 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, observando las disposiciones de los artículos 54,55 y 56 del mismo ordenamiento.

A más de los requisitos constitucionales indicados, para la calificación de las infracciones la autoridad debe observar las reglas contenidas en el artículo 54 de la Ley de la materia, que constituyen parte integrante de la motivación de las sanciones que se impongan, mismas que serán determinadas de acuerdo al arbitrio de la autoridad, sin que exista prelación alguna entre las que se establecen en el artículo 53 de la ley, puesto que con la debida motivación del acto de autoridad ésta puede aplicar indistintamente una o varias de dichas sanciones, sin respetar algún orden en particular.

En primer término, según lo previene el ya citado artículo 54 de la ley, deberá tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad y la

conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o las que se dicten con base en ella, lo cual resulta muy subjetivo en razón de que la ley no señala qué debe entenderse por infracción grave, ya que la ley no contiene ningún elemento expreso que permita determinarla.

Por tanto, queda al criterio de la autoridad sancionadora la determinación de la gravedad por lo que es necesario que la ley prevea los elementos que determinen los grados de gravedad.

Seguidamente, deben considerarse las circunstancias socioeconómicas del servidor público, en razón de que entre más elevadas sean éstas, se presume que será mayor la responsabilidad del infractor.

El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor que contempla la tercera fracción, obliga a que la autoridad determine el grado de responsabilidad, aunque la ley no determina reglas especiales sobre la forma en que deben ser valorados esos elementos.

La fracción cuarta, le obliga a tomar en cuenta las condiciones exteriores y los medios de ejecución, esto con el fin de determinar la intencionalidad de la conducta, en especial cuando la infracción se hubiese cometido mediante maquinaciones o subterfugios, ya que haría presumir o comprobar el dolo o la mala fe en la ejecución de la infracción.

La antigüedad del servicio, que permite presumir el nivel de conocimiento de la función pública que el probable infractor tenía al momento en que realizó los hechos, a fin de poder determinar también el grado de intencionalidad del infractor.

La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones corresponde al sexto elemento a considerar, ya que cuando ella existe se da una agravante, en razón de que presupone un mayor grado de temibilidad por parte del probable infractor, que con conocimiento de causa no abandona el propósito de infringir el mandato legal.

Finalmente, la fracción VII impone el deber de tomar en consideración el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones, lo que permite al juzgador determinar la gravedad del ilícito, siendo importante recordar que en distintas disposiciones de la ley se hace referencia a cantidades en salarios mínimos, como en materia de prescripción, de la autorización para no sancionar, y para fijar la competencia entre la Secretaría de la Contraloría y las Contralorías en las Dependencias.

De cualquier forma, es urgente que la ley fuera adicionada con el fin de hacerla más explícita en las formas de valoración de los anteriores elementos, estableciendo los casos y niveles de agravantes y atenuantes, con el fin de eliminar al máximo la subjetividad en la valoración de cada infracción.

### **3.4 Ejecución**

Carente de todo sentido resultaría el procedimiento administrativo disciplinario si sus resoluciones fuesen meramente declarativas, por lo que la última etapa del procedimiento administrativo disciplinario se inicia con la notificación de la resolución, ya que la sola emisión de la resolución carece de trascendencia sin el acto de la notificación. No quiere decir esto que el acto resolutorio carezca de validez o que no produzca efectos, ya que "el acto administrativo perfecto produce sus efectos a partir del momento en que ha quedado formado y una vez que se cumplan ciertos requisitos que las leyes pueden establecer para que el propio acto sea conocido, tales como los relativos a la

notificación mediante comunicación personal, o mediante publicación en algunas de las formas que las leyes disponen".<sup>69</sup>

En este orden de ideas, y de conformidad a lo previsto en el artículo 75 de la ley, la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la propia resolución.

Es importante señalar que la sanción económica se constituye en crédito fiscal a favor del Erario Federal, y se hace efectiva mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, teniendo la prelación prevista para dichos créditos y con sujeción a las disposiciones fiscales relativas.

Los actos de ejecución de la resolución sancionadora pueden ser suspendidos mediante la interposición del recurso administrativo de revocación, en los términos del artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, cuando la autoridad administrativa la niegue, no acepte la garantía requerida, o reinicie una suspensión otorgada, por vía de incidente puede solicitarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme al artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, siempre y cuando el sancionado garantice el interés fiscal si se trata de sanciones económicas, aunque este criterio no es uniforme en las Salas Regionales del Tribunal Fiscal, como puede apreciarse en la tesis siguiente:

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN AL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE  
EJECUCIÓN.- NO ES PROCEDENTE CONTRA  
RESOLUCIONES EMITIDAS CON BASE EN LA  
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE  
LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-** Los artículos 144

---

<sup>69</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 23a. Edición. México, Porrúa, 1984.

y 227 del Código Fiscal de la Federación establecen, que el incidente de suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, procede cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, hipótesis que se refieren al procedimiento de cobro de un crédito fiscal impugnado, pero no preceptúan la procedencia de dicho incidente tratándose de resoluciones que hayan sido dictadas con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin que deba olvidarse que las disposiciones fiscales son de aplicación estricta y, si bien el artículo 3° fracción VII de la referida Ley establece como autoridad competente para aplicar la citada Ley de Responsabilidades al Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa esto no debe interpretarse como que dicho Tribunal deba conocer de una suspensión no contemplada en ninguno de los ordenamientos citados, toda vez que el comentado artículo 227 del Código Fiscal de la Federación, se refiere solamente al procedimiento económico coactivo, no así, cuando se trata de sanciones impuestas con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y ésta únicamente señala en su artículo 72 que la suspensión sólo puede ser otorgada por la autoridad al interponerse el recurso de revocación, pero no posteriormente.

*Juicio N° I-10/94.- Sentencia interlocutoria de 4 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Ricardo Boffil Valdés.- Secretaria: Lic. Adelaida Trejo Lucero. Revista TFF N° 86.- 3° Época. Año VIII. Febrero 1995. Págs. 55 Y 56.*

En el caso de las demás sanciones se requiere, además que se haya admitido el recurso, que la ejecución de la sanción pudiera producir

daños o perjuicios de imposible reparación, y que la suspensión no perjudique el interés social o el servicio público.

Por último, la resolución que se dicta pasa a formar parte del registro de las sanciones impuestas que, según el artículo 68 de la ley debe llevar la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

### **3.4.1 Sanciones administrativas**

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece seis tipos de sanción en materia disciplinaria, las cuales enumera en su artículo 53, sin que dicha enumeración implique prelación alguna para su imposición, por lo que de acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativa puede imponer cualquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando o motivando su aplicación.

#### **Apercibimiento y amonestación.**

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece, como sanciones por la comisión de faltas administrativas, en las fracciones I y II, al apercibimiento y a la amonestación, con las modalidades de privada o pública.

Tanto el apercibimiento como la amonestación han sido considerados correcciones disciplinarias en materia de procedimiento, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas a la disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento. Es más, ambas figuras han sido utilizadas como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no define ni el concepto ni el contenido de esta sanción, y los Códigos de Procedimientos, Federal y del Distrito Federal ( artículos 55 y 62, respectivamente), sólo la mencionan como corrección disciplinaria, sin referencia a su contenido, por lo que es necesario recurrir al Código Penal Federal, que en su artículo 43 dispone que: "El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente".

De la disposición transcrita podemos derivar que el apercibimiento es una llamada de atención, a quien ha incurrido en falta, para que no la vuelva a cometer.

En este sentido será necesario que previamente se haya comprobado la actitud indebida del sujeto, para advertirle las consecuencias que puede generar su insistencia en esa conducta. Generalmente es una sanción adicional a otra que le fue impuesta por su conducta ilícita, ya que el apercibimiento solamente se considera una llamada de atención, aunque puede darse el caso de que se imponga como sanción única cuando por la levedad de la infracción y las circunstancias del caso no amerite otra.

Por su parte, la amonestación también es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito.

Para la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, según lo anota en la Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, el apercibimiento es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor. Y por amonestación señala que es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y

buen funcionamiento en el servicio público, consistente en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público que ya había sido apercibido o que reitera su conducta indebida a pesar de habersele llamado la atención.

En sentido estricto la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

Nuestra legislación procesal tampoco define esta figura; solo la menciona el Código Penal Federal, que en su artículo 42 la enuncia de la siguiente manera: "La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez".

Se deriva de lo anterior que el fin de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga la advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente, como en el caso del apercibimiento.

De los conceptos expuestos podemos afirmar que en esencia se trata de dos medidas correctivas diferentes, ya que en el caso de la amonestación, en su origen se trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que, aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada como una sanción, a diferencia del apercibimiento que sí es una sanción que se impone cuando previamente ya se había hecho una advertencia o una amonestación.

Otro de los aspectos que es conveniente considerar de estas dos sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es que tanto la amonestación como el

apercibimiento pueden ser públicos o privados, lo cual será determinado por quien castigue la infracción.

En principio, todas las amonestaciones y apercibimientos son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el Registro de Sanciones, y en su caso en el expediente personal del sancionado.

Cuando el apercibimiento o la amonestación se impongan con carácter público, en la propia resolución se debe indicar el medio que debe ser utilizado para ello, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión.

### **Suspensión.**

Resulta importante distinguir entre la suspensión como sanción por la comisión de infracciones, de la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos disciplinarios, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

Conforme a la fracción III del artículo 53 y fracción I del 56 de la ley, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual será impuesta por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses; y por cuanto hace a la suspensión temporal, ésta se regula como una medida dentro del procedimiento administrativo, cuando a juicio de la autoridad así convenga para la debida conducción o continuación de las investigaciones, pero si de ellas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por dicha suspensión.

## **Destitución del puesto.**

La destitución del puesto, como sanción administrativa, ha dado lugar a grandes controversias, particularmente por que hay quienes consideran que cuando la impone la propia autoridad administrativa se lesionan los derechos fundamentales de los trabajadores, argumentándose que la única autoridad competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

De lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se puede decir que en el ámbito de la Administración Pública Federal, dicha ley establece dos niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria: el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, así como de los órganos de control en las dependencias de la administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde el apercibimiento hasta la inhabilitación de los servidores públicos de confianza; y el segundo nivel a cargo de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que puede destituir o inhabilitar a todo tipo de servidores públicos, excepto cuando el nombramiento del servidor público presunto responsable haya sido otorgado por el Presidente de la República, será necesaria la autorización de éste para proceder; y cuando el nombramiento respectivo haya requerido la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, la ratificadora será quien otorgue la autorización.

De ello concluimos que la imposición de las sanciones disciplinarias constituye un acto de autoridad, como la expresión de un poder que ejerce.

Como todo acto de autoridad, las sanciones administrativas están sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos, y por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de éstos.

Por tanto, la resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo, participa de las características de presunción de validez y ejecutividad.

La validez como presunción *ius tantum*, permite que el acto produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la ley, lo cual puede efectuarse mediante el recurso administrativo ante la propia autoridad, o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, según lo disponen los artículos 70, 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por su parte, la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución.

En el ámbito jurisdiccional son diferentes los criterios externados al respecto, aunque principalmente se han manifestado en el sentido de que la destitución debe ser demandada por el superior jerárquico, como puede verse en la tesis que a continuación se transcribe:

**SERVIDORES PÚBLICOS. EL SUPERIOR JERÁRQUICO, ASÍ COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO ESTÁN FACULTADOS PARA APLICAR LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN DEL EMPLEO.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 56, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes a la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas," esto es, que el superior jerárquico está facultado, conforme a este artículo, a demandar laboralmente

ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con las disposiciones respectivas, pero no a destituir por sí mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien, si el artículo 57 de la propia ley, se refiere a que el contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen que ser forzosamente aquéllas que deban ser impuestas por aquél, como por ejemplo el apercibimiento, la amonestación, incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada por la ante la autoridad laboral correspondiente.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*PRECEDENTE: Amparo directo 14/91. Patricia Niego Flores y Enrique Iglesias Ramos. 14 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez.*

Pero independientemente de lo anterior, en el propio Poder Judicial se han establecido tesis de gran relevancia para el establecimiento de la distinción entre los aspectos laboral y administrativo de estas relaciones, al grado de que se ha llegado a establecer la diferencia entre las figuras "destitución" y "cese", tal como puede corroborarse en la tesis del Pleno de la Suprema Corte PXXV/93, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 8ª Época, número 65, de mayo de 1993, que a continuación transcribimos:

**SERVIDORES PÚBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. SU ARTÍCULO 72, FRACCIÓN II, INCISO B), NO ES VIOLATORIO**

**DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.-** La distinción entre el cese de los trabajadores sujetos al régimen del artículo 123, apartado "B", fracción IX de la Constitución y la destitución del cargo como medida disciplinaria establecida en los artículos 108 y 113 de la propia Constitución se funda en la diversa naturaleza de las relaciones establecidas entre el Estado y sus servidores en materia laboral, por un lado, y las que derivan del servicio público cuya observancia garantiza el sistema disciplinario reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El cese a que se refiere el artículo 123, apartado "B", fracción IX constitucional, es la consecuencia del incumplimiento, por parte del trabajador, de obligaciones de carácter laboral, en tanto que la destitución prevista por el artículo 72, fracción II, inciso B), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 constitucional, deriva de una infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, impuestos a los servidores públicos. En tales condiciones, es evidente que la falta de la relación entre el precepto reclamado y el artículo 123, apartado "B", fracción IX constitucional, llevan a la conclusión de que el primero no es conculcatorio de esta última disposición constitucional.

### **Sanción Económica**

Esta se fundamenta en los términos del artículo 113 constitucional, al señalar que las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos "...deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la

fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados\*.

De conformidad con este precepto, para la aplicación de sanciones económicas será necesario que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario, se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica.

Este es el principio que sigue la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 54, fracción VII, y 55.

En particular, el artículo 55 de la Ley establece una sanción económica fija en dos tantos, lo cual no resulta del todo adecuado, ya que no se permite una graduación de la sanción acorde a las circunstancias particulares de cada caso, es decir, para la correcta individualización de la sanción, como lo exige el artículo 54.

En efecto, cuando la sanción económica tiene que imponerse necesariamente en dos tantos, no es posible cumplir con la individualización de la sanción, para su debida motivación, siendo contradictorio con lo que se indica en las diferentes fracciones del artículo 54, al exigir que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción y las características particulares del infractor.

El Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha resuelto al respecto diferentes asuntos en este sentido:

**MULTAS. REQUISITOS  
CONSTITUCIONALES QUE DEBEN  
CUMPLIR.** Para considerar que una multa  
impuesta a un particular cumple con lo  
establecido por los artículos 16 y 22

constitucionales deben llenarse ciertos requisitos. De la interpretación que la justicia federal ha hecho de lo dispuesto en dichos preceptos, se encuentran los siguientes requisitos: I. Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. II. Que la misma se encuentre debidamente motivada, o sea, que señale con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa y que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. III. Que para evitar que la multa sea excesiva, se tome en cuenta la gravedad de la infracción realizada, o del acto u omisión que haya motivado la importancia de la multa; que se tomen en cuenta la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia, y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV. Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto, el mínimo, el máximo o cierto monto inmediato entre los dos.

*Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, noviembre 1986, pág. 425.*

En el Poder Judicial Federal se estableció jurisprudencia en el sentido de considerar inconstitucional la disposición que establece sanciones fijas, como el caso de la que contenía el artículo 76, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, que consideramos debe aplicarse de manera análoga, ya que se refiere al mismo principio, por lo que a continuación transcribimos:

**MULTAS FIJAS. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 76, FRACCIÓN III DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE LAS AUTORIZA.**

El artículo 22 de la Constitución General de la República proscribe la imposición excesiva. Aunque dicho numeral no lo explica, por multa excesiva debe entenderse según la acepción gramatical del término "excesivo" y de las interpretaciones realizadas por la doctrina y jurisprudencia, todas aquellas sanciones pecuniarias que rebasen el límite de lo ordinario o razonable; estén en desproporción con la gravedad del ilícito fiscal, ya sea por sus consecuencias, por las condiciones en que se cometió o por el monto de la cantidad cuya contribución se omitió si éste es el caso, que resulten desproporcionadas con el monto del negocio; y por último, que estén en desproporción con la capacidad económica del multado. Lo anterior es lógico, si se toma en cuenta que la finalidad que persigue este tipo de sanción es, además de intimidatoria, la de evitar la reincidencia de los infractores, más no la de terminar con sus patrimonios, a lo cual inevitablemente se llegaría de aceptarse la imposición de multas que rebasen su capacidad económica, circunstancia ésta que adquiere mayor relevancia en tratándose de sociedades o empresas, pues se acabaría con fuentes de empleo y se dejaría de percibir los impuestos generados tanto por ella como por sus empleados, con el correspondiente perjuicio para la sociedad y el propio Estado. Ahora bien, como es evidente que la única forma de evitar la imposición de sanciones pecuniarias irrazonables o desproporcionadas, y por tanto excesivas que contraríen la disposición constitucional comentada, es otorgándosele a la autoridad pleno arbitrio para valorar la gravedad del ilícito en los términos ya anotados, el monto del negocio y las condiciones económicas del infractor, y además para imponer las

sanciones que consideren justas dentro de un mínimo y un máximo, necesariamente habrá de concluir que todas aquellas leyes o preceptos que no conceda a la autoridad estas facultades, aunque sea implícitamente, y a menos, claro está, que la multa autorizada sea indiscutiblemente mínima como las contempladas en el artículo 21 de nuestra Carta Magna o sus equivalentes en tratándose de personas morales, riñen directamente con la garantía consagrada en el artículo 22 de este mismo cuerpo de leyes. En este orden de ideas, si el artículo 76, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, en que se apoyó, la sala fiscal responsable para confirmar la multa que reclama la sociedad quejosa, autoriza la imposición de una multa fija, equivalente al 150% sobre la contribución omitida, debe concluirse entonces que dicho precepto resulta inconstitucional por no permitir la aplicación de la multa acorde con los extremos de que se trata y, por ende, con el mandato contenido en el artículo 22, de nuestra Carta Fundamental.

*Amparo directo 248/88. Ley, S.A. 8 de marzo de 1989. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 25/90. Gonbermex, S.A. de C.V. 6 de diciembre de 1990. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 410/91. Salvador González López. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 295/91. Cristahielo, S.A de C.V. 27 de agosto de 1992. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 273/92. Distribuidora U. del Noreste, S.A. de C.V. unanimidad de votos.*

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Número 67. Julio de 1993. Páginas 48 y 49.*

## **Inhabilitación temporal.**

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, se encuentra prevista en el Título Cuarto de la Constitución Federal.

La inhabilitación que prevé el artículo 113 constitucional, originariamente fue reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los términos de su artículo 53, con una duración de seis meses a tres años, cuando hubiera si el elemento económico no excedía de cien veces el salario mínimo mensual del Distrito Federal, y de tres a diez años si rebasaba esa cantidad.

Como consecuencia de la reforma a la Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, se modificaron los plazos y los montos de referencia para su imposición, establecidos en el último párrafo del artículo 53, de tal forma que ahora, la inhabilitación será de uno a diez años cuando el lucro obtenido o los daños o perjuicios causados no excedan de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y si supera este monto la sanción podrá ser de diez a veinte años.

La imposición de esta sanción presentó un problema de interpretación, ya que, en los términos de la fracción V del artículo 56 de la propia ley, se dice que la inhabilitación se impondrá por resolución jurisdiccional según las leyes aplicables, sin que se precise en el texto de la ley cuáles son esas leyes y cuales los órganos correspondientes.

Es conveniente indicar que la eliminación del contenido económico para los efectos de la imposición de la sanción de inhabilitación constituyó un paso importante, ya que con el texto anterior podrían darse casos en que no obstante que la infracción cometida fuese grave, si la conducta infractora no tenía contenido económico el tiempo de inhabilitación quedaba reducido a un máximo de tres años.

Con la reforma de 1992 también se exige que cuando se haya inhabilitado a un servidor público por un plazo mayor de diez años, sólo podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo y previa comunicación razonada del titular de la dependencia en que pretenda ingresar y dirigida a la Secretaría de Contraloría.

Por otra parte, la sanción de inhabilitación por un año quedó establecida a partir de esta reforma, para el servidor público que sin causa justificada, omite la presentación de la declaración de situación patrimonial que debe realizarse dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del encargo.

Otra modificación importante consistió en la eliminación de la referencia relativa a que esta sanción debería ser impuesta por "resolución jurisdiccional", expresión que provocó problemas de interpretación, ya que el término "jurisdiccional" se utiliza en la propia ley para referirse a los órganos juzgadores, tal como se desprende del texto de la fracción IX del actual artículo 51, que al mencionar a las "autoridades jurisdiccionales" identifica a los tribunales.

A mayor claridad, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, estableció lo siguiente:

**SERVICIO PÚBLICO, INHABILITACIÓN TEMPORAL EN EL. AUTORIDAD COMPETENTE PARA IMPONERLA.-** De la interpretación armónica de los artículos 53, 56, 60 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que la Contraloría Interna de cada dependencia es competente para imponer la sanción por falta administrativa consistente en inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, sin que tal conclusión se contraponga con lo dispuesto por la fracción V del artículo 56 del ordenamiento legal sancionado, al señalar que la inhabilitación indicada

será aplicable por "resolución jurisdicción" tiene varias connotaciones, una como sinónimo de competencia (Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Editorial Porrúa, S.A. página 1884), por lo que desde este punto de vista entendemos que la inhabilitación será aplicada mediante resolución emitida por autoridad competente, que en el caso lo es la Contraloría Interna de cada dependencia; en segundo término, la palabra "jurisdicción" se ha considerado como "Facultad, deber de un órgano del Estado para administrar justicia"(op. cit.), lo que equivale a decir que si bien es cierto que la función jurisdiccional es propia del poder judicial, formalmente hablando, ello no quiere decir que los otros dos Poderes (Ejecutivo y Legislativo) estén imposibilitados de ejercer dicha función, ya que de conformidad con diversos ordenamientos legales, entidades o dependencias distintas del Poder Judicial materialmente hablando, ejercen la función jurisdiccional, como sucede con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que otorga a la Contraloría Interna de cada dependencia la facultad de ejercer la actividad jurisdiccional para imponer la sanción administrativa de inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

**Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.**

#### **PRECEDENTE:**

**Revisión Fiscal 41/91. Alvaro Herrera Huerta.- 14 de marzo de 1991.- Unanimidad de votos.- Ponente: Samuel Hernández Viazcan.- Secretario: Salvador Mondragón Reyes.**

**Sostienen la misma tesis:**

**Revisión fiscal 21/91. Higinio Barrón Rangel.- 3 de abril de 1991.- Unanimidad de votos.- Ponente: Samuel Hernández Viazcan.- Secretario: Ricardo Ojeda Bohorquez.**

Como se observa, la imposición de esta sanción corresponde, en definitiva, a la autoridad administrativa, quien debe aplicarla en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la aplicable, puesto que de otra manera se estaría desvirtuando la naturaleza de la sanción disciplinaria y de la facultad del superior jerárquico.

El problema fundamental fue originado por la expresión inicial de que la inhabilitación sería aplicable por "resolución jurisdiccional", lo que dio lugar a suponer que la facultad sancionadora estaría a cargo de un juez o un tribunal, desvirtuándose la naturaleza del poder disciplinario de la autoridad administrativa, toda vez que si la misma ley establece en el capítulo relativo a "Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas" que la imposición y aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 53, corresponde a la Secretaría de Contraloría y a los superiores jerárquicos, a través de sus contralorías internas, en los términos de los artículos 64, 65 y 68 de la propia ley, el concepto "jurisdiccional" debe entenderse en su sentido amplio de "decir el derecho en el caso concreto" para mantener la eficacia de la ley, y no referida al órgano jurisdiccional, como se pretendió, tomando indebidamente como sinónimos los términos judicial y jurisdiccional.

En conclusión a lo anterior, se debe reconocer al acto sancionador su carácter de acto administrativo, con los requisitos y consecuencias que ello implica, dando coherencia y unidad a la regulación de la facultad y al procedimiento disciplinario.

### **3.5 Medios de impugnación**

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación que se pueden interponer en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias, ya que ello implicaría la no existencia de un estado de derecho sino de represión.

Ahora bien, suponiendo que no existieran procedimientos especializados en esta materia, nuestro sistema jurídico tiene un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en los términos del artículo 103 constitucional, que establece la competencia de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite "Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales"; sin embargo, la existencia de medios prejudiciales de control de legalidad da mayores posibilidades de defensa, en vías de una adecuada y expedita justicia administrativa.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece dos procedimientos especializados a favor de la defensa de los servidores públicos para impugnar la imposición de sanciones disciplinarias: uno, mediante el recurso de revocación y el otro a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El trámite del recurso de revocación se encuentra regulado en el artículo 71 de la ley. Se destacan de dicha tramitación los siguientes aspectos:

- 1) Su interposición es optativa respecto al juicio de nulidad, ya que en todo caso se puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 2) Deberá interponerse ante la propia autoridad sancionadora, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la resolución en que se impone la sanción.
- 3) El recurrente debe expresar los agravios que le cause la resolución recurrida, acompañando copia de ella, constancia de su notificación, y la proposición de las pruebas que considere pertinentes para apoyar sus afirmaciones.
- 4) Se establecen como plazos: treinta días para emitir la resolución correspondiente, contados a partir de que se hayan desahogado las pruebas, y setenta y dos horas, como máximo, para notificarla.

Estos aspectos se ratifican con las tesis emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se citan a continuación:

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- EL RECURSO DE REVOCACIÓN DEBE INTERPONERSE ANTE LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ LA RESOLUCIÓN.-**

Procede confirmar el desechamiento del recurso de revocación, cuando se interpuso ante la Contraloría General de la Federación, tratándose de una resolución que ha sido emitida por la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, toda vez que en los términos del artículo 71 de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el recurso de revocación debe interponerse ante la autoridad que emitió la resolución impugnada.

Juicio N° 9885/87.- Sentencia de 24 de mayo de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Daniel Mora Fernández.- Secretaria: Lic. Blanca Peña Aguirre. RTFF 3ª Época, Año I, N° 8 agosto 1988, Pág. 58.

**RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-**

No es obligatorio agotarlo previamente al juicio de nulidad, según lo establecido en el artículo 73 del mismo ordenamiento.- No es obligatorio interponer previamente al juicio de nulidad, el recurso de revocación previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por la circunstancia de que el precepto utilice la fórmula "las resoluciones...podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad", debido a que la misma ley en su artículo 73, establece

claramente que el servidor público podrá optar entre interponer el recurso en cuestión o impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que por sí mismo clasifica el recurso como optativo.

Juicio N° 4972/88.- Sentencia de 25 de octubre de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: José Francisco Ramírez.- Secretario: Lic. Francisco Othón Martínez Sandoval. RTFF 3ª época, Año II, N° 13, enero 1989, Pág. 45.

Como lo indica la Ley, el procedimiento en la revisión inicia mediante un escrito en el que se deben expresar los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando diversos documentos que la ley exige, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

La autoridad acuerda sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Desahogadas las pruebas, la autoridad debe emitir su resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándola al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Por otra parte, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previsto en el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la misma autoridad administrativa; pero si usó la vía del recurso, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación para promover ante el Tribunal Fiscal en caso de que la resolución sea contraria a los intereses del servidor público

sancionado, ya que si impugnara la resolución originaria se sobreseería el juicio de nulidad por improcedente, en los términos de las fracciones VI y VII del artículo 202, en relación con la fracción II del artículo 203 del Código Fiscal de la Federación. Por tanto, podemos concluir en que la interposición de dicho recurso es optativa para el particular.

Sin embargo, la regulación del recurso de revocación en los artículos 71 y 73, en su texto original, dio lugar a confusiones, porque parecía que se trataba de dos recursos diferentes: uno, conforme al artículo 71, cuando la sanción la impone el superior jerárquico y otro, en los términos del artículo 73, en contra de cualquier tipo de resolución de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, al resolver el amparo directo 813/89, el 21 de junio de 1989, manifestó al respecto que "los recursos a que se refieren los artículos 71 y 73 de la ley de la materia, si bien proceden en contra de actos de autoridades distintas, sin embargo los elementos esenciales (su establecimiento en ley y la existencia de un acto administrativo) y secundarios ( término, período probatorio, momento en que empieza a correr el término, requisitos para la suspensión, etcétera), son comunes a ambos recursos, ya que la distinción en cuanto a su procedencia ante el superior ante el superior jerárquico o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, únicamente obedece a que ambos órganos tienen competencia para aplicar sanciones administrativas...". Octava Época. Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989. Página: 644. Rubro: Recurso de revocación establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Pero toda confusión fue resuelta con la reforma de julio de 1992, al dejar claro que se trata de un solo recurso en contra de las resoluciones dictadas conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expresamente

contenido en el artículo 71 de la ley, y la opcionalidad de su interposición ante la autoridad administrativa, o la interposición del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme al diverso 73 de dicho ordenamiento.

Finalmente, es de indicarse que la interposición de este recurso suspenderá la ejecución de la resolución combatida a solicitud del recurrente, si reúne los siguientes requisitos:

- a) Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y
- b) Tratándose de otras sanciones, a que se admita el recurso, que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del promovente y que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

## **CAPÍTULO CUATRO**

### **La responsabilidad penal derivada del procedimiento administrativo.**

#### **4.1. Sujetos de responsabilidad penal derivada del procedimiento administrativo**

- 4.1.1. Concepto de servidor público en el Código Penal Federal.
- 4.1.2. Ámbito de competencia.

#### **4.2 Delitos cometidos por los servidores públicos como efecto del procedimiento administrativo**

#### **4.3 Otros delitos cometidos por servidores públicos**

#### **4.1. Sujetos de responsabilidad penal derivada del procedimiento administrativo**

Para la doctrina, y por cuanto se refiere a la responsabilidad penal, los autores son unánimes en la opinión de que sólo el hombre puede ser sujeto activo del delito, esto es, y con razón, porque sólo él es capaz de realizar la conducta o el hecho típico, antijurídico, culpable y punible, para ser considerado autor material o intelectual del delito.

Por el contrario, la persona moral no delinque. Trasladar la imputabilidad a dichas personas llevaría a prescindir de la persona física o individual que le dio vida, como sujeto sancionable; y porque habría consecuencias funestas, ya que, la pena que se aplicase a la corporación se reflejaría sobre todos sus miembros, culpables o inocentes.

Una vez anotado lo anterior, conviene recordar que la responsabilidad penal, con motivo de la función pública, no corresponde al Estado como entidad, sino a quienes tienen la potestad de ejercer esa función, en el caso que nos ocupa, los servidores públicos

En razón de la calidad del sujeto, los delitos se clasifican en exclusivos, propios o de sujeto calificado, en los cuales se exige la concurrencia, en el sujeto, de una determinada cualidad o relación personal, de tal manera que únicamente quienes la reúnen pueden realizarlos.

Podemos señalar, en consecuencia, que de acuerdo a la clasificación doctrinal del delito, el sujeto activo en estos delitos es calificado.

El hecho de que exista un apartado especial para los delitos cometidos por los servidores públicos, no implica la sustracción de la acción de la justicia cuando cometan un ilícito y no se encuentren desempeñando sus funciones como tales o cuando el ilícito no sea motivo de las

mismas, ya que por el contrario, la intención del legislador fue establecer un marco legal específico de actuación de los servidores públicos, quienes por supuesto también son responsables de los delitos que cometan fuera del ejercicio de sus funciones públicas.

En este sentido, el artículo 7° del Código Penal Federal establece que delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. Con base en este dispositivo se puede señalar que la responsabilidad penal, para todos los individuos surge como consecuencia de la comisión de conductas delictivas infractoras de las disposiciones penales.

La premisa fundamental es que todos los individuos son penalmente responsables por las conductas delictivas que cometan, ya sean o no servidores públicos, en consecuencia, el Código Penal Federal dispone en su artículo 13, que son autores o partícipes del delito:

- Los que acuerden o preparen su realización.
- Los que lo realicen por sí.
- Los que lo realicen conjuntamente.
- Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro.
- Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo.
- Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión.
- Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito, y
- Los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada cual produjo.

#### **4.1.1. Concepto de servidor público en el Código Penal Federal.**

El artículo 212 del Código Penal Federal establece que es servidor público, para efectos de sus Títulos Décimo y Décimoprimer, aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la

del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal o del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales. Los Gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de justicia locales también son sujetos de las disposiciones contenidas en el Título Décimo del Código Penal Federal. Las mismas sanciones contempladas para cada uno de los delitos contenidos en los Títulos mencionados se aplicarán a las personas que participen en la perpetración de alguno de ellos.

El contenido del dispositivo de referencia no deja lugar a dudas sobre quienes son considerados como servidores públicos para los efectos de la legislación penal. Como se puede apreciar están incluidos los funcionarios, empleados y trabajadores de base adscritos a la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, en sus variantes de centralizada o paraestatal, al Poder Legislativo Federal, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al Poder Judicial Federal o del Distrito Federal y los que manejen recursos y fondos económicos federales, así como los funcionarios estatales.

En el caso de los servidores públicos, la responsabilidad penal se presenta cuando éstos infringen lo dispuesto por alguno de los preceptos contenidos en los Títulos Décimo y Décimoprimer del Código Penal Federal; no obstante es necesario estar atentos a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará, toda vez que los funcionarios que se mencionan en el artículo 111 constitucional gozan de inmunidad procesal, por lo que no pueden ser sujetos del procedimiento penal hasta que no haya sido declarada su procedencia por parte de la Cámara de Diputados, o la de Senadores cuando se trate de responsabilidad penal por traición a la patria o delitos graves del orden común cometidos por el Presidente de la República.

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende de los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que: "Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente".

En cuanto a la inmunidad procesal, son dos las excepciones al principio de la igualdad ante la ley. Una es de derecho internacional público, la inmunidad diplomática; la otra de derecho público interno: el fuero.

La inmunidad supone inaplicación absoluta de la ley penal y se la refiere a la persona de los representantes diplomáticos de países extranjeros. El fuero por el contrario no constituye sino un privilegio frente a ella; quien goza de fuero es responsable de los hechos delictivos cometidos.

Podemos señalar que la naturaleza jurídica del fuero se hace consistir en un privilegio de naturaleza procesal que impide la actuación natural de los órganos jurisdiccionales, sin la previa satisfacción de determinados requisitos constitutivos de un permiso de actuación al Juez, esto es, se trata de un requisito procesal.

En materia penal existe la protección constitucional, anteriormente denominada fuero, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es, como ya se indicó, un privilegio procesal en materia penal 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, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada Declaración de Procedencia.

Los sujetos que gozan esta protección constitucional son:

1. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
2. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
3. Los Consejeros de la Judicatura Federal;
4. Los Secretarios de Despacho;
5. Los Jefes de Departamento Administrativo;
6. Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal;
7. El titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal;
8. El Procurador General de la República y
9. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

También gozan de esta protección los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las judicaturas locales, pero en estos casos la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía resuelvan lo procedente.

Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

#### **4.1.2.Ámbito de competencia.**

En principio se debe considerar a nuestra legislación penal aplicable a todos los delitos cometidos en el territorio nacional, con independencia de que los autores o partícipes del mismo sean mexicanos o extranjeros. Las procuradurías de justicia y los tribunales de la materia del Poder Judicial, son los órganos competentes para conocer de los hechos delictivos que se cometan; sin embargo, se presenta la necesidad de distinguir el fuero de los delitos, es decir, si estos pertenecen al fuero federal o al fuero común, para aplicar, el Código Penal Federal, o en el segundo caso para aplicar el de la entidad federativa que corresponda.

Como es sabido, cada una de las 32 entidades federativas que integran el pacto federal, tiene un Código Penal que rige la comisión de las conductas delictivas de los individuos que las cometen en el territorio que corresponda; sin embargo, los delitos federales cometidos por servidores públicos en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas serán de la competencia de las autoridades y tribunales federales.

La competencia de los tribunales federales para conocer de los hechos constitutivos de delito, tiene su origen en las atribuciones constitucionales legislativas concedidas al Congreso de la Unión por la ley suprema, según se desprende de su artículo 73, fracción XXI al disponer que el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; en la inteligencia que la imposición de dichos castigos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, deben ser impuestos por los tribunales federales, los que también podrán excepcionalmente conocer de los delitos del fuero común cuando éstos tengan conexidad con los delitos federales; por su parte el artículo 104 señala que corresponde a los tribunales de la federación conocer de todas las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

En este orden de ideas y por lo que corresponde a la competencia de los tribunales federales en materia penal, el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que los jueces de Distrito en materia penal conocerán de los delitos del orden federal; en la inteligencia que deben ser considerados como delitos del orden federal:

- Los previstos en las leyes federales y en los tratados;
- Los señalados en los artículos 2° y 5° del Código Penal Federal;
- Los oficiales o comunes cometidos en el extranjero por agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;
- Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;
- Aquellos en los que la Federación sea sujeto pasivo;
- Los cometidos por un funcionario o empleado federal en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- Los cometidos en contra de un empleado o funcionario federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado; y
- Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna facultad reservada a la Federación.

Por su parte el Código Federal de Procedimientos Penales, dispone en el artículo 6, en concordancia con los párrafos segundo y tercero de su artículo 10, que el tribunal federal competente para conocer de un delito, es el del lugar en que se comete, salvo en el caso de concurso de delitos en los que el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con los delitos federales, y los jueces federales, tendrán asimismo, competencia para juzgarlos.

También será competente para conocer de asunto alguno, un juez de distrito distinto al del lugar de comisión del delito, si por razones de seguridad en las prisiones, atendiendo a las características del hecho

imputado, a las circunstancias personales del inculpado y a otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso, el Ministerio Público Federal considera necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante otro juez.

En conclusión, deben ser considerados como delitos del orden federal los cometidos por servidores públicos adscritos a un órgano público federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; en la inteligencia que, como regla general, el tribunal federal competente para conocer del delito de que se trate es el del lugar en que se comete.

#### **4.2 Delitos cometidos por los servidores públicos como efecto del procedimiento administrativo.**

La legislación que trata de las responsabilidades de los servidores públicos, como se ha visto, ha sido dividida para su aplicación en responsabilidades política, penal, civil y administrativa, con independencia del ámbito laboral.

Sin embargo, y atendiendo a la unicidad del Derecho, cabe hacer notar que la autoridad aplicadora generalmente no encuentra las responsabilidades de los servidores públicos de manera pura sino, por el contrario, de manera que la responsabilidad afecta diversas competencias.

En el caso que nos ocupa, durante la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario, la autoridad aplicadora, llámese Secretaría de Contraloría o Contraloría Interna, conocen de hechos que en su comisión alteran de diversas formas la legislación vigente.

La autoridad investigadora, al iniciar el procedimiento administrativo, determina las faltas que en su ámbito de competencia conocerá para

sustanciar el procedimiento de referencia. Esto es, al notificar al servidor público le hará saber las faltas que, en materia administrativa, le son imputadas.

En principio, la autoridad investigadora debe abocarse al estudio y resolución de los hechos que son materia de su competencia; sin embargo, no puede dejar de lado las responsabilidades en que incurrió el servidor público de naturaleza diversa a la administrativa.

Por ello resulta importante determinar en qué momento y cómo la autoridad investigadora debe dar a conocer a las autoridades competentes las responsabilidades a que hemos hecho referencia, y en particular a la responsabilidad penal.

Como se indicó en su oportunidad, el procedimiento disciplinario inicia con la fase de investigación; en esta etapa la autoridad se allega de las pruebas que permitan presumir la comisión de las faltas denunciadas o detectadas durante los procedimientos de auditoría o de presentación de quejas o denuncias.

Generalmente en esta etapa no se tienen establecidas las infracciones en que pudo incurrir el servidor público, sino que se allegan los elementos que permitan concluir esa determinación.

Cuando la autoridad cuenta con todos esos elementos que hagan presumir una infracción, está en posibilidad de darlo a conocer al servidor público mediante notificación personal en donde se le den a conocer a detalle cada una de las supuestas infracciones cometidas, así como las pruebas que obren en su contra y que permitan su oportuna contradicción y defensa, a fin de cumplir con los requisitos señalados en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Al comparecer a la audiencia de ley, prevista en la fracción I del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos, la autoridad investigadora, una vez que ha declarado el servidor público y ofrecido las pruebas que haya estimado convenientes, está en posibilidad de emitir su resolución, y es en este momento cuando cuenta también con los elementos que le permiten determinar la posible comisión de delitos por parte del servidor público.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha sostenido el criterio de que "si bien ... se dijo que el procedimiento administrativo por su expedites e inmediatez debía prevenir a la jurisdicción penal, en los hechos de los que no solo puede derivarse responsabilidad administrativa, sino también penal, se deberá encauzar en primer término esta última, pues de lo contrario se correría el riesgo de que el presunto responsable evadiese la acción de la justicia, y ya una vez recluido en los centros preventivos, se podrá iniciar el procedimiento administrativo".<sup>70</sup>

Los delitos en que puede incurrir el servidor público, en el ejercicio de sus funciones, son los que se establecen en el Título Décimo y Décimo Primero del Código Penal Federal vigente. A ellos haremos referencia más adelante.

Durante la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario, la autoridad investigadora puede detectar la posible comisión de alguno de los ilícitos de los títulos señalados en el párrafo anterior, como consecuencia de los hechos denunciados a su ámbito de competencia.

En estos casos, la autoridad administrativa debe atender los lineamientos marcados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tumando la denuncia correspondiente al área especializada, generalmente las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, para que promuevan las actuaciones necesarias a fin de

---

<sup>70</sup> Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público. SECOGEF. México. 1985 Pág. 32.

que oportunamente se resuelvan las responsabilidades penales de los servidores públicos.

Ahora bien, durante el desahogo de las diligencias propias del procedimiento administrativo, los servidores públicos pueden incurrir en los siguientes delitos:

En el Capítulo IV, del Título Decimotercero, del Código Penal Federal, se prevé el delito de Falsedad en declaraciones judiciales y en informes dados a una autoridad, que en su artículo 247, fracción I dice: Se impondrán de dos a seis años de prisión y multa de cien a trescientos días multa: I Al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad.

En el capítulo VI, del propio Título Decimotercero, que prevé los delitos de usurpación de funciones públicas o de profesión y uso indebido de condecoraciones, uniformes, grados jerárquicos, divisas, insignias y siglas, la fracción I del artículo 250 dispone que: Se sancionará con prisión de uno a seis años y multa de cien a trescientos días a quien sin ser funcionario público, se atribuya ese carácter y ejerza alguna de las funciones de tal.

### **4.3 Otros delitos cometidos por servidores públicos**

Como ha quedado señalado en capítulos anteriores, en materia de responsabilidad penal, el Título IV constitucional también estableció, desde diciembre de 1982, ciertas prevenciones que son observadas por la legislación vigente. Se destacan entre ellas:

- La comisión de delitos deberá ser **perseguida y sancionada** en los términos de la legislación penal y las sanciones de esta naturaleza se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto por ella;

- Los funcionarios federales, con investidura constitucional, son penalmente responsables por cualquier delito que cometan en el ejercicio de sus encargos, sin perjuicio de que para proceder penalmente contra ellos es necesario que la Cámara de Diputados declare, por mayoría absoluta de sus miembros en sesión, si ha lugar o no de proceder contra el inculpado;
- El primer mandatario únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Para proceder penalmente contra el Presidente de la República, solamente habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, quien dictará la declaración de procedencia si a su juicio procede la denuncia penal.

El 5 de enero de 1983 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal. Dicho título, que fue reformado en su totalidad, tipifica las conductas delictivas en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; sin menoscabo de lo anterior, dentro del texto del ordenamiento penal mencionado se encuentra también el título Décimo Primero relativo a los delitos cometidos por el servidor público en contra de la administración de justicia y por el ejercicio indebido del propio derecho; y además, también se tipifican, en artículos diversos, hechos delictivos, en la mayoría de los casos con agravantes de la responsabilidad en que puede incurrir el servidor público en el ejercicio de sus funciones o con motivo de las mismas.

El artículo 213 del Código Penal Federal considera como agravante de responsabilidad penal el hecho de que el sujeto tenga la categoría de funcionario público o empleado de confianza, por consiguiente, el juez penal competente deberá tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

- Si el servidor público es trabajador de base, funcionario o empleado de confianza;

- Su antigüedad en el empleo;
- Sus antecedentes en el servicio;
- Sus percepciones;
- Su grado de instrucción;
- La necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita; y
- Las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.

Quando los delitos de abuso de autoridad, intimidación y cohecho sean cometidos por servidores públicos pertenecientes a una corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas que estén previstas para cada tipo penal se aumentarán hasta en una mitad y además el juez que conozca de la causa deberá imponer como sanciones accesorias, la destitución y la inhabilitación del empleo, cargo o comisión de uno a ocho años.

El Título Décimo del Código Penal Federal vigente establece las conductas mediante las cuales preferentemente sólo quienes tienen la calidad de servidores públicos pueden ser sancionados por su adecuación típica, (con sus reservas). A continuación se hace una relación de dichas conductas:

### **Ejercicio indebido del servicio público.-**

Comete este delito el sujeto o servidor público que ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido. Se abstenga de informar, por escrito, a sus superiores jerárquicos cuando tenga conocimiento, por razón de su empleo, cargo o

comisión, de que pueden resultar gravemente afectados, por cualquier acto u omisión, el patrimonio o los intereses de alguna dependencia de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión, o de los Poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, o no lo evite si está dentro de sus atribuciones; sustraiga, destruya, oculte, utilice ilícitamente, por sí o por interpósita persona, información o documentación que se encuentre bajo su custodia, o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión. Teniendo obligación, por razón de su empleo, cargo o comisión de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daños a las personas, lugares, instalaciones u objetos o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al que cometa el delito de ejercicio indebido de servicio público, en sus dos primeras modalidades, se le impondrán como sanciones:

- Prisión de tres días a un año;
- Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e
- Inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

Al que cometa el delito de ejercicio indebido de servicio público, en sus tres últimas modalidades, se le impondrán como sanciones:

- Prisión de dos días a siete años;
- Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e
- Inhabilitación de dos a siete años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

## **Abuso de autoridad.-**

Comete el delito de abuso de autoridad, el servidor público que incurra en alguna de las infracciones siguientes:

Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto, reglamento, cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona con causa legítima o la vejare o insultare. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga la obligación de otorgarles o impida la prestación o el curso de una solicitud. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley; cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo u comisiones públicos o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas que no se prestará el servicio para el que se les nombró o que no se cumplirá el contrato otorgado. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha autorización. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de sanciones privativas de la libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y reclusorios preventivos o administrativos, sin los requisitos legales reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente, niegue que esté detenida, si lo estuviere o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente. Cuando

teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere dentro de sus atribuciones. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente. Cuando con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio.

Al que cometa el delito abuso de autoridad, en sus fracciones I a V y X a XII, o acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones referidas en las últimas fracciones señaladas, se les impondrá como sanciones:

- Prisión de uno a ocho años;
- De cincuenta hasta trescientos días multa;
- Destitución; e
- Inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

Al que cometa el delito abuso de autoridad, en los términos de las fracciones VI a IX, se les impondrá como sanciones:

- Prisión de dos a nueve años;
- De setenta hasta cuatrocientos días multa;
- Destitución; e
- Inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

### **Coalición de servidores públicos.-**

Los servidores públicos que se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este

delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Al que cometa el delito coalición de servidores públicos, se le impondrán como sanciones:

- Prisión de dos a siete años;
- De treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e
- Inhabilitación de dos a siete años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

#### **Uso indebido de atribuciones y facultades.-**

Comete este delito el servidor público que indebidamente otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes del dominio de la Federación. Otorgue permisos, licencias y autorizaciones de contenido económico. Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados por la Administración Pública Federal o del Distrito Federal. Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios o colocación de fondos y valores con recursos económicos públicos. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hace referencia la hipótesis anterior o sea parte de las mismas. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos les dé, a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciera un pago ilegal.

Al que cometa el delito uso indebido de atribuciones y facultades, se le impondrán como sanciones:

Cuando el monto a que asciendan las operaciones no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario del Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrá:

- Prisión de tres meses a dos años;
- Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e
- Inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciendan las operaciones exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario del Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrá:

- Prisión de dos a doce años;
- Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e
- Inhabilitación de dos a doce años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

### **Concusión.-**

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

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario del Distrito

Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrá:

- Prisión de tres meses a dos años;
- Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e
- Inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario del Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrá:

- Prisión de dos a doce años;
- Multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e
- Inhabilitación de dos a doce años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

#### **Intimidación.-**

El servidor público que por sí o por medio de otra persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal, o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior, realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presente o aporte, o de algún

tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar o de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrá:

- Prisión de dos a nueve años;
- Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e
- Inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

### **Ejercicio abusivo de funciones.-**

Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones el servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión indebidamente otorgue, por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas, o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí o por interpósita persona inversiones, enajenaciones o adquisiciones o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a las personas mencionadas en la hipótesis anterior.

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

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario del Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrá:

- Prisión de tres meses a dos años;
- Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e
- Inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario del Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrá:

- Prisión de dos a doce años;
- Multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e
- Inhabilitación de dos a doce años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

#### **Tráfico de influencia.-**

El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícitas de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión. Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la hipótesis anterior y el servidor público que por sí o por interpósita persona indebidamente solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios

económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 del Código Penal Federal.

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le aplicarán las siguientes sanciones:

- Prisión de dos a seis años,
- Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e,
- Inhabilitación de dos a seis años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

#### **Coehecho.-**

Comete el delito de cohecho el servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier dádiva a las personas mencionadas anteriormente, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

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

Cuando la cantidad o valor de la dádiva o promesa no exceda el equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario del Distrito

Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable en dinero, se impondrá:

- Prisión de tres meses a dos años,
- Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e,
- Inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o valor de la dádiva o promesa exceda el equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario del Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrá:

- Prisión de dos a catorce años,
- Multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e,
- Inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

## **Peculado.-**

Comete el delito de peculado, todo servidor público que para usos propios o ajenos, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiese recibido en administración, depósito o por otra causa. El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos o ejecute alguno de los actos a que se refiere el apartado relativo al delito de uso indebido de atribuciones y facultades con objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier otra persona. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones de denigración señaladas anteriormente, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el apartado relativo al delito de uso indebido de atribuciones y facultades.

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

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda el equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario del Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable en dinero, se impondrá:

- Prisión de tres meses a dos años,
- Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e,
- Inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda el equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario del Distrito Federal en el momento de cometerse el delito,

- Prisión de dos a catorce años,
- Multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e,
- Inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

#### **Enriquecimiento ilícito.-**

Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar: el legítimo aumento de su patrimonio. La legítima procedencia de los bienes a su nombre. La legítima procedencia de los bienes respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La legítima procedencia de los bienes que haga figurar como suyos y la legítima procedencia de los bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a sabiendas de esta circunstancia.

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

Decomiso, en beneficio del Estado de aquéllos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda el equivalente a cinco mil veces el salario mínimo diario del Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrá:

- Prisión de tres meses a dos años,
- Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e,
- Inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda el equivalente a cinco mil veces el salario mínimo diario del Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrá:

- Prisión de dos a catorce años,
- Multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;
- Destitución; e,
- Inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos.

### **Delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos.-**

Comete las modalidades de este delito, el servidor público que: obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político o de un candidato Condicione la prestación de un servicio público, el

cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político o de un candidato. Destine de manera ilegal fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su encargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado y proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando el tiempo correspondiente a sus labores de manera ilegal.

La pena que se impondrá al servidor público que incurra en las anteriores modalidades del delito electoral será la prisión de uno a nueve años; de doscientos a cuatrocientos días multa; destitución del cargo e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos. Los Diputados o Senadores que habiendo sido electos no se presenten, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro de los treinta días siguientes a los que fueron electos, se les impondrá como sanción la suspensión de sus derechos políticos.

### **Desaparición forzada de personas.**

Al servidor público que propicie o mantenga dolosamente el ocultamiento de una o varias personas bajo cualquier forma de detención, independientemente de que haya participado en su detención legal o ilegal.

Se impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión, salvo si se libera a la persona espontáneamente dentro de los tres días siguientes, caso en el que se aplicará una pena de ocho meses a cuatro años de prisión; si ocurriera la liberación dentro de los diez días siguientes, la pena será de dos a ocho años de prisión.

Las penas referidas podrán disminuirse hasta en una tercera parte, si se suministra información que permita establecer los hechos, y hasta en una mitad cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

## Conclusiones

1. El Estado de derecho garantiza el equilibrio de las relaciones entre el Gobierno y los gobernados.
2. Para el mantenimiento de ese Estado de Derecho es requisito indispensable establecer un sistema de responsabilidades de los servidores públicos que limiten el poder que detentan con motivo del ejercicio de la función pública.
3. En México, el concepto de servidor público es equívoco, por lo que sólo es útil para describir a un grupo heterogéneo de funcionarios y empleados públicos, e incluso a quienes no lo son pero que manejan recursos del erario federal, siendo el objetivo principal mantener el control y la disciplina del ejercicio de la función pública.
4. Las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, según lo prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son civil, política, penal y administrativa..
5. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el instrumento jurídico que permite determinar, con independencia del juicio político, las responsabilidades que en materia administrativa y con motivo del ejercicio de sus funciones puedan incurrir los servidores públicos.
6. El Código Civil Federal regula la responsabilidad civil de los servidores públicos, la cual es solidaria con el Estado cuando se cometen ilícitos dolosos en ejercicio y con motivo del desempeño de la función pública, y subsidiaria en los demás casos.
7. La responsabilidad ha sido objeto de diversas teorías, derivadas del enfoque que asuman para establecer su naturaleza jurídica.
8. Jurídicamente la responsabilidad es la obligación que tiene un sujeto de resarcir los daños que con su conducta dolosa o culposa haya causado a otro.

9. En el caso de la responsabilidad penal, el concepto de culpabilidad, sobre la base normativa de reprochabilidad, es la base que determina a aquélla por la comisión de algún delito.
10. La responsabilidad administrativa se presenta por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, es decir, por las conductas que no se ajustan a la normatividad que regula el ejercicio de la función pública y que son sancionadas en el ámbito de la propia administración pública.
11. El procedimiento administrativo disciplinario es el idóneo para el fincamiento de las responsabilidades administrativas por altas a la disciplina administrativa.
12. Este procedimiento se divide en las siguientes etapas: investigación, integración, resolución y ejecución.
13. En la etapa de investigación se realizan todos los actos necesarios para contar con los elementos que hagan presumir la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.
14. En la etapa de integración se practican todas las diligencias o actos procesales que permitan comprobar o no la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.
15. En la etapa de resolución se emite esta para determinar la situación jurídica de los servidores públicos.
16. En la etapa de ejecución se aplican las sanciones que se hayan determinado en la resolución.
17. Para efectos de la legislación penal federal, es servidor público aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal o del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales. Los Gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de justicia locales también

son sujetos de las disposiciones contenidas en el Título Décimo del Código Penal Federal. Las mismas sanciones contempladas para cada uno de los delitos contenidos en los Títulos mencionados se aplicarán a las personas que participen en la perpetración de alguno de ellos.

18. Los delitos federales cometidos por servidores públicos en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas serán de la competencia de las autoridades y tribunales federales
19. Durante la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario, la autoridad sancionadora puede encontrar hechos que constituyan delitos. Estos debe denunciarlos de inmediato a través del área especializada de la dependencia que conozca de estos hechos.
20. Fundamentalmente y por la naturaleza del procedimiento, en éste se pueden presentar los delitos de declaraciones falsas ante autoridad diversa de la judicial, previsto en la fracción I del artículo 247 de l Código Penal Federal vigente, y el de usurpación de funciones, previsto en el artículo 250, fracción I del propio Código.
21. El Título Décimo del Código Penal Federal vigente establece las conductas mediante las cuales sólo quienes tienen la calidad de servidores públicos pueden ser sancionados por su adecuación típica.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Bodenheimer, Edgar. Teoría del Derecho. México. Fondo de Cultura Económica. 1988. Décima reimpresión.
2. Boffi Boggero, Luis María. Responsabilidad. Separata de la Enciclopedia Jurídica OMEBA. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1967.
3. Bonnacase, Julien. Tratado Elemental de Derecho Civil. Sin edición. Editorial Harla. México. 1993.
4. Bunster, Alvaro; Barragán, José. Las responsabilidades de los servidores públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Manuel Porrúa. México. 1984.
5. Clavijero, Francisco Javier. Historia antigua de México. 8ª edición. Porrúa. México. 1987.
6. De Cupis, Adriano. El daño. Teoría General de la Responsabilidad Civil. Editorial Bosh. Barcelona, España. 1975.
7. De las Casas, Bartolomé. Los indios de México y Nueva España. Antología. Octava edición. Porrúa. México. 1999.
8. Delgado Gutiérrez, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Editorial Porrúa. México 1998. 2a. Edición.
9. Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. UNAM-Mac Graw-Hill. México 1997
10. Floris Margadant, Guillermo. Derecho Romano. 12a. Edición. Editorial Esfinge. México. 1983.
11. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 23a. Edición. México. Porrúa, 1984.

12. Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Subsecretaría "A". 1985
13. Jiménez de Asúa, Luis. Lecciones de Derecho Penal. Sin edición. Editorial Pedagógica Iberoamericana. México. 1995.
14. Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.
15. Mazeaud, Henri y León. Lecciones de Derecho Civil. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires. Argentina. 1960.
16. Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho precolonial. 6ª edición. Porrúa. México. 1992.
17. Mezger, Edmund. Derecho Penal. Parte General. 6a. Edición. México. Cárdenas Editor y Distribuidor. 1985.
18. Morales Paulín, Carlos A. Derecho Burocrático. 1ª edición Editorial Porrúa. México 1995.
19. Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Quinta Edición. México, 1988.
20. Ortiz-Urquidí, Raúl. Derecho Civil. Parte General. 2a. Edición. México. Porrúa. 1982.
21. Pavón Vasconcelos, Francisco. Manual de Derecho Penal Mexicano. Sexta Edición. México. Porrúa. 1984.
22. Piaget, Jean. Seis estudios de Psicología. S/Edición. Editorial Planeta. España.
23. Plascencia Villanueva, Raúl. Teoría del delito. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2ª Reimpresión. México. 2000.
24. Santos Briz, Jaime. La responsabilidad civil, derecho sustantivo y derecho procesal. 3a. edición. Editorial Montecorvo. Madrid. 1981

25. Sarria, Félix. Derecho Administrativo. 4a. Edición. Editorial Assandri. Córdoba, Argentina. 1950.
26. Sayagues Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo. M.B. Altuna. 1953.
27. Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. 7a. Edición. México. Editorial Porrúa. 1976.
28. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa. México 1968.
29. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. México. Porrúa, 1999.
30. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 8ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 1985.
31. Soberanes Fernández, José Luis. "Fuero", Diccionario Jurídico Mexicano. 3a. Edición. México. U.N.A.M.-Porrúa. 1989.
32. Soberanes Fernández, José Luis. Vázquez Cano, Luis. Código Ético de conducta de los servidores públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1994.
33. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1985. Editorial Porrúa. México. 1985.

### LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Agenda de Amparo. Editorial ISEF. México. 2001
2. Código Civil Federal. Agenda Civil Federal. Editorial ISEF. México. 2001
3. Código Penal Federal. Agenda Penal Federal. Editorial ISEF. México. 2001

4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Sista. México 2001
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. 41ª. Edición. México. 2001.
6. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Agenda de Amparo. Editorial ISEF. México. 2001
7. Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación, de fecha 16 de julio de 2001. Págs. 66 a 105.