



**Universidad
Internacional**

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL

INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CLAVE DE INCORPORACIÓN A LA UNAM 3267

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA
INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 212
DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

ANGELA MARÍA ELENA ROMERO RUIZ

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. RENÉ ANTONIO PALAVICINI ESPONDA

MÉXICO, D.F.

MARZO, 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

***“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA
INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 212
DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL”***

ANGELA MARÍA ELENA ROMERO RUIZ

AGRADECIMIENTOS

*Agradezco de todo corazón a mis hermanas, hermanos y sobrinos que siempre han estado a mi lado apoyándome en todo momento, a mi Papá y sobre todo a mi **Mamá**, que sin ella nada en mi vida habría valido la pena, te agradezco todo tú apoyo, cariño, comprensión y dedicación que me has dado todos los días, por enseñarme el camino que siempre debo seguir....gracias a todos ustedes, mi gran familia.*

A un gran hombre y la persona más especial en mi vida, Edgar, gracias mi amor por todo tu apoyo y paciencia, por dedicarme todos tus espacios libres para lograr que esto fuera posible, y créeme que bien han valido la pena, gracias por estar a mi lado...TE AMO

Y no menos importantes, a todas mis grandes y sinceras amigas que están a mi lado, gracias chicas por sus buenos ánimos...

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
---------------------	----------

CAPITULO 1. EL SERVIDOR PÚBLICO

1.1. Introducción	1
1.2. Antecedentes Históricos de los Funcionarios Públicos	1
1.3. El servicio público	5
1.3.1. Concepto de Servicio Público	6
1.4. El servidor público	8
1.4.1. Definición	8
1.4.2. Marco legal que rige al servidor público	14
1.5. Derechos y obligaciones de los servidores públicos	15
1.5.1. Obligaciones de los servidores públicos.	16
1.5.2. Derechos de los servidores públicos	23
1.6. Conclusión del capítulo.	27

CAPITULO 2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1. Introducción	30
2.2. Fundamento Legal y Concepto del Procedimiento Administrativo	33
2.2.1. Fundamento Legal	33
2.2.2. Concepto de Procedimiento Administrativo	33
2.3. Sujetos obligados al Procedimiento Administrativo	35
2.4. El Procedimiento Administrativo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	36

2.5. De las responsabilidades por el ejercicio público.	38
2.5.1. Marco Constitucional	38
2.5.2. Responsabilidades de los Servidores Públicos	40
2.5.3. Tipos de Responsabilidades	42
2.6. Sanciones disciplinarias por el ejercicio público.	53
2.7. Conclusión del capítulo	58

CAPITULO 3. EL RECURSO PÚBLICO FEDERAL Y SU FISCALIZACIÓN

3.1. Introducción	60
3.2. Del Presupuesto Federal	61
3.3. El Recurso Público	64
3.4. La fiscalización del Recurso Público	67
3.5. Sanciones por el Uso Indebido de Recursos Públicos.	73
3.6. Caso práctico de la fiscalización de recursos públicos a personas particulares.	75
3.7. Conclusión del capítulo	78

CAPITULO 4. DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS TIPIFICADOS EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

4.1. Introducción	81
4.2. Marco Jurídico	82
4.3. Delitos penales cometidos por servidores públicos.	85
4.4. Conclusión del capítulo	110

CAPITULO 5. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS Y PERSONAS FÍSICAS.

5.1. Introducción	112
5.2. Derechos	114

5.3. Obligaciones	116
5.4. Delitos	120
5.5. Sanciones	122
5.6. Conclusión del capítulo.	125
CONCLUSIONES	127
PROPUESTA	133
BIBLIOGRAFIA	136

INTRODUCCIÓN

Desde la Constitución de Apatzingan y hasta nuestros días, uno de los temas más polémicos ha sido el ejercicio de la función pública de los servidores que desempeñan una actividad en la Administración Pública; en la cual la sociedad demanda honestidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en la prestación de los servicios y el ejercicio de recursos públicos.

El Estado es el objeto del Derecho Constitucional, nace en el momento en que se aprueba su organización jurídica a través de la Constitución quedando así el Estado sometido al Derecho. La Constitución es la norma que exterioriza la organización y funcionamiento del Estado, regulando la forma en que se crean los diversos órganos y los diferentes procedimientos de producción y ejecución de las normas jurídicas.

En este contexto, el Derecho Constitucional es el origen y fundamento de todo el orden jurídico del Estado, establece las garantías individuales o derechos públicos subjetivos del gobernado, la organización y distribución de los órganos para realizar funciones constitucionales encomendadas a los mismos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un documento de carácter jurídico-político que contiene el conjunto de normas de mayor jerarquía del país, dándole el carácter de Ley Suprema, de manera que ninguna norma puede contradecir ni ir más allá de lo que dispone la misma norma constitucional. Asimismo, tiene por objeto establecer entre la población reglas de convivencia política, económica y social, dado que por medio del Derecho Constitucional se organiza jurídica y políticamente a un país determinado que se concreta a establecer los derechos y obligaciones entre el Estado y los particulares, por lo que ninguna ley o precepto puede estar por encima de ella o contravenir lo que en ella se expresa.

Es así que, la Constitución siendo la ley suprema en nuestro orden jurídico mexicano, es primordialmente una norma, la de mayor jerarquía, la norma por la cual se crean y delimitan todas las demás normas del orden jurídico en nuestro Estado Mexicano.

Fundamentalmente la Constitución consta de 136 artículos, dividiéndose en dos partes principales, *dogmática y orgánica*; la **dogmática** contiene los derechos fundamentales y las libertades públicas, y generalmente las llamamos garantías individuales y que en realidad son derechos que la ley reconoce a los individuos, como son la igualdad, propiedad y seguridad jurídica; y la **orgánica** que describe la estructura política del Estado, establece las funciones de los órganos, con sus respectivas atribuciones y deberes, se encarga propiamente de la organización de las funciones encaminadas a ejercer el poder político de un Estado, estableciendo los órganos encargados de ejercer la función gubernamental del mismo, como son los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Es así que, en la presente investigación, se analizará a quiénes se les atribuye la calidad jurídica de *servidores públicos*, observándose en primera instancia, lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte orgánica, del título cuarto denominado ***de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del estado***, citando en su artículo 108 la definición de servidores públicos así como los sujetos de responsabilidades derivada del servicio público, citando a la letra:

Artículo 108 “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en

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”.

En materia penal, el artículo 212 del Código Penal Federal, en particular en su Título Décimo, denominado “**Delitos cometidos por Servidores Públicos**” define quiénes son considerados servidores públicos, cuya definición coincide inicialmente con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo se agrega a esta definición como servidores públicos, lo siguiente:

*Artículo 212 “Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, **o que manejen recursos económicos federales**. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal”.*

Como se estudiará en la presente investigación, el texto Constitucional establece expresamente quiénes son sujetos de responsabilidades administrativas, sin embargo, el artículo 212 Código Penal Federal establece por sí mismo a quiénes se les atribuye la calidad de servidor público adicionando “... **aquellas personas que manejen recursos económicos federales...**”, con lo cual pudieran quedar comprendidas, no solo a dichas autoridades que presten o desempeñan un servicio o

cargo público, sino también personas y figuras del sector privado, incluyendo particulares.

Por lo anterior, esta investigación parte de la premisa de que existe una inconstitucionalidad del Código Penal Federal, al ir más allá de la propia Constitución, al definir, por el hecho de manejar recursos económicos federales, a las personas físicas del sector privado como *servidores públicos*, por lo que tal inclusión coloca al artículo cuestionado por encima del precepto constitucional que le da origen, contraviniendo así el principio de supremacía constitucional.

En este orden de ideas, durante el desarrollo de la presente tesis, se aportarán elementos que coadyuven a propiciar certidumbre al marco jurídico en materia de servicio público, al establecer el “principio de igualdad en la ley” en el sentido de que se rompe o se violenta, al querer equiparar a personas físicas o particulares como servidores públicos por el hecho de manejar recursos económicos federales, llegándolos hasta sancionar penalmente con este carácter por el Código Penal Federal, sin recibir por otro lado, los beneficios que todo servidor público tiene al ocupar un cargo, empleo o comisión dentro de la Administración Pública Federal.

Adicionalmente, en el presente estudio, se señalan los términos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, para destacar la diferencia y explicar las características de las diversas clases de responsabilidades que se pueden presentar, es decir, según tenga un carácter, penal, administrativo, civil o político.

Es por ello que, con esta investigación se aportan conclusiones que contribuyan en la generación de conocimientos en materia de servidores públicos, y que en su oportunidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine, en su caso, *la inconstitucionalidad o el autentico alcance de tal disposición*.

Por tal motivo, para llevar a cabo el estudio del tema y con ello comprobar y demostrar la inconstitucionalidad del artículo 212 del Código Penal Federal, esta

investigación consta de cinco capítulos. En el primero de ellos, denominado **el Servidor Público**, se analiza el concepto de servidor público, partiendo de la base legal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posteriormente el Código Penal Federal y finalmente algunos conceptos de diversos autores; lo anterior, con la finalidad de determinar con toda claridad, quiénes son servidores públicos.

El segundo capítulo, aludido **del Procedimiento Administrativo de los Servidores Públicos**, se estudia de manera particular quiénes son sujetos al procedimiento administrativo disciplinario que se enuncia en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que por su propia naturaleza es un procedimiento que únicamente debería ser aplicado a servidores públicos que tengan una relación directa con el Estado, y no a personas particulares.

En el tercer capítulo denominado **del Recurso Público Federal y su Fiscalización**, se abordará de manera general, la naturaleza del recurso económico, los instrumentos que lo regulan y el ordenamiento jurídico que el estado tiene para fiscalizar y sancionar el mal uso de dichos recursos, con independencia de quién lo ejerce, ya sea servidores públicos o particulares.

Por su parte, el cuarto capítulo nombrado **Delitos cometidos por Servidores Públicos de acuerdo al Código Penal Federal**, tiene como objetivo primordial, determinar que los delitos cometidos por servidores públicos que se encuentran regulados por el Código en comento, son delitos que exclusivamente son cometidos por las personas que la ley establece como *servidores públicos*, cuando tienen un cargo público en la Administración Pública, y no por personas particulares del sector privado ajenas al servicio público.

Finalmente en el quinto capítulo, se realiza un **análisis comparativo de los derechos, obligaciones, delitos y sanciones de los servidores públicos y su aplicabilidad a las personas físicas**, demostrando con ello, que los particulares que

manejan recursos económicos del erario federal, no tienen los mismos derechos y obligaciones que los servidores públicos, mucho menos, los delitos que en su caso puedan cometer.

Con el propósito de cumplir con el objetivo de la presente tesis, consistente en demostrar la inconstitucionalidad del artículo 212 del Código Penal Federal, se presenta a continuación, gráfica y resumidamente la estructura y los resultados a obtener de cada capítulo del presente estudio.

**Derechos
Obligaciones
Delitos
 Sanciones**

**Artículo 212 del Código Penal Federal.
Definición de Servidor Público**

Capítulo	Capítulo I. El Servidor Público	Capítulo II. El Procedimiento Administrativo	Capítulo III. El recurso federal y su fiscalización	Capítulo IV. Delitos de los Servidores Públicos	Capítulo V. Análisis comparativo
-----------------	---	--	---	---	--

Objetivo	Analizar la figura de servidor público para determinar a quienes se les atribuye dicha calidad.	Estudiar el Procedimiento Administrativo para comprobar que una persona particular que maneja recursos económicos no debería ser sujeto al mismo.	Analizar el recurso público y su ejercicio para comprobar que existen otros mecanismos para sancionar a un particular que maneja recursos públicos.	Analizar los delitos penales para demostrar que son cometidos exclusivamente por Servidores Públicos.	Identificar los derechos, obligaciones, delitos y sanciones de los servidores públicos y su aplicabilidad a particulares.
-----------------	---	---	---	---	---

Conclusión	Las personas particulares que manejan recursos económicos Federales, no pueden tipificarse como servidor público.	El procedimiento administrativo es exclusivamente aplicable a servidores públicos que tienen un cargo en el Estado.	Que existen mecanismos legales para sancionar el uso indebido de recursos públicos, tanto para particulares como para servidores públicos.	Los delitos penales son cometidos exclusivamente por servidores públicos por tener un cargo en el Estado y no pueden ser aplicados a particulares	Los particulares que manejan recursos económicos, no tienen los mismos derechos y obligaciones, que los servidores públicos.
-------------------	---	---	--	---	--

**Conclusión de la Tesis
Inconstitucionalidad del artículo 212 del Código Penal Federal**

CAPÍTULO 1. EL SERVIDOR PÚBLICO

1.1. Introducción

El presente estudio inicia con este capítulo analizando la figura jurídica de servidor público, en virtud de que la base fundamental de la presente tesis, es fundamentar la inconstitucionalidad del artículo 212 del Código Penal Federal, en razón de que el artículo 108 Constitucional establece un concepto de quiénes son las personas a las que se les atribuye dicha calidad, y por su parte el artículo 212 del Código Penal Federal define además de las ya establecidas en nuestra Ley fundamental, ***a todas aquellas personas que manejan recursos económicos federales***, por lo que en este sentido, dicho precepto rebasa el término constitucional violando las garantías individuales de los particulares al darles un carácter de servidor público sin tenerlo.

Es por ello, que el análisis de este capítulo se centra en la figura de servidor público, los antecedentes de los funcionarios públicos, el servicio público y su concepto legal.

1.2. Antecedentes Históricos de los Funcionarios Públicos

La naturaleza de las responsabilidades nace a partir de que se genera la relación entre el Estado y los trabajadores que desarrollan una actividad propia de su encargo público; dando como consecuencia el surgimiento del régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos a partir del establecimiento del Estado Mexicano con la publicación del Decreto de la ***Constitución de Apatzingán*** del ***22 de octubre de 1814***, estableciendo al respecto el Maestro Luís H. Delgadillo¹ que la responsabilidad de los funcionarios públicos era determinada mediante el *juicio de residencia*,

¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 49.

estando dirigido a los miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y en general, a todo empleado público.

Luego entonces, el mismo autor menciona que, con la promulgación de la **Constitución de 1824** se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la federación, secretarios de despacho, gobernadores de los estados, diputados, senadores y demás empleados públicos serían juzgados ante la Corte Suprema de Justicia².

Posteriormente, el marco de actuación de los servidores del Estado fue considerado a partir de la **Constitución de 1857** y sus leyes reglamentarias, estableciéndose un sistema de responsabilidades para los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, instaurándose el sistema del juicio de responsabilidades.

Sin embargo, con base en ésta Constitución, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una parte minúscula total de los servidores del Estado, dejando a un lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado³.

Derivado de esta situación, se generó el Decreto conocido como la **Ley de Juárez de 1870**. Al respecto, el Maestro Luís H. Delgadillo⁴ señala que esta reforma consistió en establecer el procedimiento para los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, sin embargo no se desarrolló el procedimiento para la sanción de delitos comunes (no oficiales).

Más tarde se expide la **Ley de Porfirio Díaz de 1896** denominada “Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal”, regulando básicamente el fuero constitucional de los altos funcionarios federales y la

² Ibidem, p. 50.

³ Ibidem, p. 51.

⁴ Ídem.

declaración de procedencia, es decir, gozaban de privilegios desde la entrada de sus funciones.

Es entonces cuando en el mes de mayo entra en vigor la **Constitución Política de 1917** promulgada por **Venustiano Carranza**, vigente hasta la fecha, estableciendo en ella las bases constitucionales del título cuarto, artículo 108 denominado “De las responsabilidades de los funcionarios públicos”. Sin embargo, esta Constitución es considerada a la fecha como la primera Constitución político social, debido a que en ella se establecen los derechos y garantías sociales de los trabajadores.

Con esta reforma se atendió la necesidad de que se ejerciera un control eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la nación, a fin de evitar que se consumaran actos en perjuicio del erario público.

No obstante, fue hasta **1939 con la Ley de Lázaro Cárdenas** cuando se cumplió con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados, regulándose de acuerdo a lo que cita el Maestro Delgadillo⁵, que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, en ellas, es cuando se concede la acción popular para denunciar a los funcionarios, así como el desafuero por la Cámara de Diputados. Asimismo se dispuso que el Presidente de la República pudiera ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

Adicionalmente, se da un nuevo ordenamiento, la **Ley de López Portillo de 1980**, esta Ley continuó con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, sin embargo, el Maestro Luís H. Delgadillo⁶, afirma que en este nuevo texto se incluyeron los “delitos penales”. Delitos que eran aplicables a los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, mismos que eran responsables por las faltas que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo.

⁵ Ibidem, p. 57.

⁶ Ibidem, Pág. 61

Finalmente, fue hasta el 28 de diciembre de **1982 con Miguel de la Madrid**, que se da la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Con esta reforma se transformó el texto del título cuarto de la Constitución Política de 1917, con la finalidad de establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

Al respecto el Maestro Ignacio Burgoa⁷ señala que en dicha Ley, se afirma la necesidad de actualizar dichas responsabilidades, sustituyendo la locución de “*funcionarios públicos*” por la de “*servidores públicos*”, sosteniendo que la obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia de los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

En este sentido, el Maestro Luís H. Delgadillo⁸ señala que esta reforma se estableció con la finalidad de fijar las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus Trabajadores, con un enfoque diferente al del Derecho Laboral y Laboral Burocrático; como consecuencia de la misma, se le atribuye la calidad de **servidor público** a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, sujetándolo asimismo, a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

Por lo anterior, se considera al servidor público como uno de los elementos esenciales de la Administración Pública Federal, en virtud de que realiza las actividades funcionales e institucionales propias del Estado, mismo que está normado por un régimen de función pública, bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes y que asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado.

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Décima tercera Edición actualizada, Editorial Porrúa, México 2000, p. 568.

⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, op.cit., p. 91.

Del análisis del texto constitucional, se desprende que el término más genérico que se utiliza es el de *servidor público*, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral.

Es así que, la relación del Estado y los servidores públicos, surge con motivo de un acto administrativo, como es el nombramiento (de acuerdo a lo establecido por el artículo 3° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado), consistente en la expresión unilateral de la potestad soberana de aquel, con objeto de asignar una función pública a la persona que se considera idónea para su desempeño.

1.3. El servicio público

La Administración Pública es el medio y la estructura que dispone el Estado para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Esto es, a través de las personas que integran y conforman dicha institución, llamándoles "*servidores públicos*" teniendo la encomienda de ser personas dignas, respetadas y honestas.

En este sentido, el origen del servicio público se localiza en la urgencia de satisfacer una necesidad colectiva de la sociedad jurídicamente organizada, o sea, el Estado. El servicio público es parte de la actividad que realiza el Estado, por lo que corresponde a éste a través del órgano titular de la administración pública proporcionar a la sociedad el adquirir o tener agua, drenaje, luz eléctrica, transporte, seguridad, que son necesidades propias del hombre.

Ante la necesidad de delimitar las atribuciones de las autoridades administrativas, el servicio público se da como una institución jurídico administrativa en la que los titulares de los estados, cuya finalidad consiste en satisfacer de manera regular y

continúa las necesidades públicas de carácter esencial, básico y fundamental, que se concretan a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado y que por su naturaleza estarán sujetas a normas y principios de derecho público⁹.

1.3.1. Concepto de Servicio Público

Con la finalidad de establecer un concepto preciso de qué es el servicio público, es importante hacer mención que éste se introdujo al Derecho Administrativo a consecuencia de que el Estado como autoridad competente satisficiera las necesidades colectivas que la sociedad requiere.

Para caracterizar el concepto de servicio público, el Maestro Miguel Galindo Camacho¹⁰ señala que en tales condiciones existe ya la posibilidad de definir el servicio público, diciendo que es *la parte de la actividad que realiza el Estado, preferentemente de la administración pública, a través de la función administrativa, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas, que son de interés general, y que se realiza bajo el régimen jurídico de Derecho Público.*

Por su parte el maestro Gabino Fraga¹¹ afirma que el servicio público es *“una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad”.*

A su vez el maestro Andrés Serra Rojas¹², sostiene que el servicio público *“es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera*

⁹ Diccionario Jurídico 2000, Electrónico.

¹⁰ GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo Tomo I, cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, p.40.

¹¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos, quinta Edición, Editorial Oxford, México, 2005, p. 300.

¹² Ibidem, p. 302

permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.

En una exposición de motivos la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene lo siguiente:

El servicio público consiste: “...en la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público deben ser regulares, continuas y uniformes...”¹³

En este sentido, y de acuerdo a las definiciones antes planteadas, podemos observar que como tal no existe un único concepto que defina al servicio público, sin embargo en términos generales, coinciden que **servicio público** es *el conjunto de servicios que el Estado preste a la sociedad con la finalidad de satisfacer sus necesidades básicas que los individuos requieran para su sobrevivencia.*

En este contexto, podemos concluir que la función pública o servicio público es una actividad de interés general que tiende a satisfacer las necesidades colectivas, por lo que el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público representa, en nuestro Estado de Derecho, una de las más elevadas responsabilidades sociales, que debe ser conducida a través de normas jurídicas que propicien su ejercicio eficiente y honesto.

¹³ Tesis 419, Apéndice 1985, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda sala.

1.4. El servidor público

1.4.1. Definición

El concepto de servidor público, cobró relevancia a partir de 1982, año en que fue reformada la Constitución Política y se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Anteriormente la ley aludía a las “*responsabilidades de los funcionarios públicos*”, mientras que, la actual Constitución se refiere a las “*responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado*”.

Con esta reforma Constitucional se dejó constancia de los valores que debe atender o realizar el servidor público. Estos se encuentran consagrados actualmente en el artículo 113, como son; honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; sin embargo la obligación de servir a esos valores es la misma para todo el servidor público, independientemente de su jerarquía o rango de su empleo, cargo o comisión.

Es así que, podemos considerar en una primera instancia que, **servidor público** es *aquella persona que presta sus servicios al Estado, bajo la relación laboral de ocupar un puesto, cargo o empleo determinado, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas dentro de la Administración Pública Federal.*

Con el propósito de establecer la calidad de servidor público, deberán tener congruencia dos requisitos esenciales: uno de índole subjetivo, consistente en el título o cualidad jurídica de la persona (nombramiento) y otro objetivo, que será la participación de estos sujetos en actividades propias de la función pública¹⁴.

¹⁴ HERRERA PÉREZ, Alberto, Delitos Cometidos por Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 1

En este orden de ideas, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el concepto legal de servidor público, que constituyen, junto con los artículos 112, 113 y 114 el capítulo relativo a las *responsabilidades de los servidores públicos*, permitiendo establecer las características que les son propias a cada uno de ellos.

Por ello, se considera que servidor público es *toda persona física que desempeña un cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza dentro de los tres órganos fundamentales del Estado Federal, o de las entidades federativas y de los municipios*.

En concordancia a lo anterior, el marco legal de servidor público es regulado por nuestra Ley fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos específicamente en el primer párrafo del artículo 108, Título Cuarto denominado “*De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del estado*”, en el que precisa el concepto de servidor público federal y dispone quiénes son consideradas como tales y cuáles serán sus responsabilidades.

A continuación se cita la definición legal de **servidor público**, iniciando con el concepto que establece nuestra propia Carta Magna, posteriormente con cuatro definiciones de servidor público, obtenidas de los autores: Guillermo Haro, Manual del Justiciable, Rafael I. Martínez, Andrés Serra Rojas, y finalmente la propia definición que el Código Penal Federal establece.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 108

...“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...”

Otros Autores definen al *servidor público* de la siguiente forma:

- a) **Guillermo Haro:** *“toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública.”*¹⁵
- b) **Manual del Justiciable:** *“toda aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en el sector público”.*¹⁶
- c) **Rafael I. Martínez Morales:** *“cualquier persona a la que el estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios...”*¹⁷

¹⁵ INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *La reforma de la función pública en México*, Madrid 1986, p. 213.

¹⁶ PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 17.

¹⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, op. Cit., p. 357.

- d) **Andrés Serra Rojas:** *“todo individuo ligado voluntariamente a una persona de derecho público, para el cual desempeña una función pública, de manera permanente y no accidental”*.¹⁸

Por su parte el **Código Penal Federal** cita lo siguiente:

Artículo 212 del Código Penal Federal

“toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales...

Como se puede observar, de las diferentes definiciones antes citadas, se concluye que los autores mencionados coinciden con lo que dispone el precepto Constitucional, sin embargo el artículo 212 del Código Penal Federal engloba en su contexto como servidores públicos, además de los ya mencionados en el artículo 108 constitucional, a ***todas aquellas personas que manejen recursos económicos federales***, con lo que en tal disposición quedarían comprendidos en ella, no solo a dichas autoridades mencionadas, sino también aquellas personas particulares, por lo que bajo este supuesto estaríamos en contradicción a lo que nuestra propia Constitución establece, dejándola sin validez alguna y violando el principio de Supremacía de Ley Federal, tal y como lo cita el artículo 133 de la multicitada ley.

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia), décima séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 29.

Por otro lado, si consideramos que servidores públicos son todas aquellas personas que, de acuerdo con el artículo 3° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, han sido nombrados para desempeñarse laboralmente un cargo en cualquiera de los órganos públicos de gobierno, independientemente de su jerarquía, rango o comisión, resultaría interesante resaltar que no puede ser procedente lo que el Código Penal Federal establece, al tipificar a una persona particular como servidor público por el hecho de manejar recursos económicos federales, en razón de que estos últimos no gozan de un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, y por lo tanto, servidor público sólo será aquella persona física que ha formalizado su relación laboral con el Estado bajo su nombramiento, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, dentro del marco legal fijado y en cumplimiento de sus obligaciones que le son inherentes, según lo establecido en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este tenor, y dentro de la competencia de la Administración Pública Federal, el Jurista Rafael de Pina¹⁹, define cargo y comisión de la siguiente manera:

Cargo: son los servicios que prestan las personas físicas al servicio del estado con interés público así como la naturaleza en la función que desempeñan.

Comisión: es el encargo conferido a una persona investida de facultades para realizar alguna gestión o trabajo de carácter público.

De estas definiciones, se desprende que las personas particulares que no desempeñen un cargo, puesto o comisión dentro de la administración pública federal y que no estén sujetos a un nombramiento expedido por autoridad competente para desempeñar un servicio a favor del Estado, no pueden ser catalogados como servidores públicos, en razón de que no cuentan con los

¹⁹ DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, vigésima primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p.169.

derechos y obligaciones que todo servidor público tienen, por no tener una relación jurídica laboral con el Estado.

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante Tesis Jurisprudencial²⁰ señala lo siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 108, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES LIMITATIVO SINO ENUNCIATIVO.

Del proceso legislativo que culminó con el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, se advierte que la finalidad del Constituyente Permanente fue cambiar el concepto tradicional de "funcionario público" por el de "servidor público", a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos "todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el Gobierno como en la Administración Pública Paraestatal", es decir, en la Federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno. En ese tenor, se concluye que el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, al establecer quiénes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase

²⁰ TESIS JURISPRUDENCIAL 2a. XCIII/2006, Materia Constitucional y Administrativa, Registro No.173672, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Novena Época, Instancia Segunda Sala, Diciembre de 2006, p. 238.

de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad.

1.4.2. Marco legal que rige al servidor público

El establecimiento de un eficaz régimen legal en materia de responsabilidades de los servidores públicos constituye una aspiración fundamental de nuestro sistema democrático. Es así que el marco constitucional y legal que rige la actuación de los servidores públicos de la Administración Pública Federal prevé las obligaciones que aquéllos deben de cumplir para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Cabe puntualizar que es competencia del Poder Legislativo, promover la existencia de un marco jurídico acorde a la realidad actual por la que atraviesa el ejercicio de la función pública, en donde se desenvuelve todo servidor público, que se reconozcan sus derechos, pero que también se les impongan obligaciones y sanciones legales en el ejercicio de sus funciones, basando su actuación con apego a la Constitución y las leyes que derivan de ella.

Podemos señalar que el marco jurídico que regula al servidor público en el ejercicio de su función pública, de manera enunciativa mas no limitativa es el siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Penal Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Código Civil y Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- Código Civil Federal.
- Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por lo tanto, la condición del concepto **servidor público** de acuerdo a lo previsto en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, respecto a su ámbito personal de validez, es resultado de la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, a efecto de que con base al marco jurídico, se pueda demandar el cumplimiento de las obligaciones que por disposición legal le corresponden.

1.5. Derechos y obligaciones de los servidores públicos

La calidad legal de servidor público, está determinada por el conjunto de derechos y obligaciones que las personas adquieren al desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública.

Es por ello que, primeramente se abordará lo relativo a las obligaciones que tiene el servidor público, porque si bien es cierto que es importante reconocer los derechos que tiene dentro de la Administración Pública, también lo son sus obligaciones por la función que realiza, pues es innegable que al Estado y a la sociedad le interesa el ingreso del servidor para el desempeño de la función que el Estado le tiene encomendado, aunque es de reconocer que la prioridad de la función pública para el cumplimiento de los fines del Estado, no puede menoscabar a los derechos de sus trabajadores.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado B) primer párrafo del artículo 123, establece la disposición suprema en materia de trabajo y/o servicio público, y fundamenta las relaciones jurídicas laborales entre los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Entendiendo por **trabajador**²¹ a *toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurara en las listas de raya de los trabajadores temporales.*

1.5.1. Obligaciones de los servidores públicos.

Los principales deberes de los servidores públicos, son aquellos que señala el artículo 44° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional²², denominadas **obligaciones**, tales como:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio.
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.
- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.
- VI. Asistir puntualmente a sus labores.

²¹ Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, Artículo 3.

²² Ibidem, Artículo 44.

- VII.** No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y
- VIII.** Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

En algunas ocasiones a las obligaciones de los trabajadores y a las de los servidores públicos se les llaman deberes, en razón de que en sentido estricto los deberes son de naturaleza moral, en tanto que las obligaciones corresponden a la naturaleza jurídica, por lo que propiamente se debe hablar de obligaciones de los servidores públicos, pero que al nombrarse como deberes no afecta el contenido de las obligaciones que tiene el servidor público²³.

Es así, que los servidores públicos no están sujetos a un contrato colectivo de trabajo, en razón de que estos por disposición legal de la Constitución, deberán acreditar su calidad de servidor público mediante nombramiento expedido por autoridad administrativa competente, en virtud de la función que desempeñan.

Por otro lado, y con fundamento en el Capítulo I del artículo 8º denominado "*Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público*" de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos²⁴, podemos establecer que, para que una persona física pueda adquirir la calidad de servidor público, conlleva a obtener las siguientes obligaciones;

- I.** Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.** Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la

²³ GALINDO CAMACHO, Miguel, op. cit., p. 272.

²⁴ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, capítulo I, artículo 8.

normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

- III.** Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV.** Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V.** Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI.** Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII.** Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- VIII.** Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

- IX.** Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- X.** Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XI.** Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XII.** Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o

comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión. Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley; En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

- XIII.** Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XIV.** Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, *nombramiento*, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI; Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley;
- XV.** Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las

áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

- XVI.** Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- XVII.** Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- XVIII.** Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;
- XIX.** Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;
- XX.** Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por

ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

En este sentido, es importante destacar que las obligaciones de los servidores públicos son de diligencia, de obediencia, de discreción y secreto profesional, de seguridad y lealtad a la nación, quedando comprendidos dentro de la obligación de rendir la protesta al cargo.

1.5.2. Derechos de los servidores públicos

Del mismo modo que los trabajadores al servicio del Estado tienen obligaciones, también tienen derechos, por lo que estos derechos que son encomendados al servicio del Estado se encuentran precisados en las distintas fracciones del apartado B del artículo 123 Constitucional²⁵, a excepción de las fracciones XIII y XIII bis, que son relativos a los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior mismos que son regidos y sancionados por sus propias leyes, y la fracción XIII bis, nos habla de las relaciones entre la Banca y sus trabajadores, por lo que la relación entre los banqueros y sus trabajadores no puede quedar encuadrados dentro del citado apartado. A continuación a letra se citan los derechos propios de los trabajadores:

Artículo 123 apartado B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

- a) La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;
- b) Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;
- c) Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 123, fracción XIII, XIII bis.

- d) Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.
- e) A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;
- f) Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;
- g) La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;
- h) Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;
- i) Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;
- j) Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que

determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

k) La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

1. Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
2. En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
3. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
4. Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
5. Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

6. Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.
- l) Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.
- m) La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

En síntesis, las inquietudes y reclamos de los trabajadores al servicio del Estado se concretaron en las distintas fracciones, ya comentadas del apartado B del artículo 123 constitucional, y con la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

1.6. Conclusión del capítulo.

Por lo anteriormente planteado en el presente capítulo denominado *el Servidor Público*, se concluye lo siguiente:

Definición de Servidor Público.

El artículo 108 constitucional considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública. Por tal razón no contempla aquellas personas físicas que manejan recursos económicos federales.

Los particulares no desempeñan cargos públicos.

A las personas particulares que manejen recursos económicos federales, no se les puede atribuir la calidad de servidor público, en razón de que los particulares no tienen un vínculo directo y existente con el Estado, sin embargo el servidor público sí cuenta directamente con una relación, ya que la función administrativa según nuestra carta magna, únicamente debe ser vinculada entre el Estado y el servidor público por contar con una relación laboral específica en la prestación de servicios de forma subordinada y que en el desempeño de su cargo, puesto o comisión tienen el carácter de función pública.

Las personas particulares no cuentan con nombramiento expedido por autoridad competente.

El **nombramiento** es el reconocimiento oficial que hace el Estado de la existencia de la relación laboral que hay entre éste y el servidor público, y que responsabiliza a éste por su actuación frente al propio Estado y frente a los gobernantes. Dado lo

anterior, entendemos que el nombramiento da lugar a que el servidor público tenga la obligación de conducirse de acuerdo con las disposiciones legales que determinan su actuación y a responder legalmente en caso de incumplimiento.

Por lo tanto, una persona particular que maneja recursos federales, no cuenta con un documento denominado "nombramiento" que sea expedido por autoridad competente dentro de la Administración Pública Federal que le acredite y lo faculte como servidor público.

Las personas particulares que manejan recursos públicos, no cuentan con derechos y obligaciones establecidas por un encargo puesto o comisión en el Estado.

De lo citado, se desprende que el carácter de servidor público solo lo tendrán aquellas personas físicas que desempeñen algún empleo, cargo o comisión de manera personal en la administración pública federal, obteniendo beneficios propios de un servidor público y estando sujeto a derechos y obligaciones que dada la naturaleza de la Ley Federal de Responsabilidades les atribuye, por lo que al incumplimiento de esas obligaciones el servidor público se hace acreedor de responsabilidades que podrían ser de carácter civil, administrativa e inclusive penal, esto sin olvidar y precisando que la persona particular puede ser sancionado por la legislación penal por los delitos que haya cometido pero *no* como servidor público, razón por la cual es improcedente tipificarlos con esa calidad por el manejo de recursos económicos federales; lo anterior a efecto de que la responsabilidad administrativa está relacionada estrictamente con el servicio público, y surge precisamente del incumplimiento de las obligaciones propias de dicha actividad.

Es así que, los elementos aportados en el presente capítulo, nos permiten establecer con toda claridad, las condiciones, características, derechos y obligaciones que se le atribuyen a la figura jurídica de servidor público, en cuya esfera legal no cabe la

figura de persona física, aún a pesar de que esta última maneje recursos económicos federales.

CAPÍTULO 2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1. Introducción

El Estado de Derecho, es aquel que subordina la actuación a los principios del orden jurídico vigente. Ese orden está integrado por la Constitución Política, las leyes, los reglamentos, los tratados, y demás disposiciones de observancia general.²⁶

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidades, acoge en su Título IV denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, los principios que atraen la actuación administrativa para los servidores públicos que motivan una actividad pública, garantizando el sometimiento pleno de su actividad con estricto apego a Derecho.

Considerando el interés por suprimir las conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad y transparencia, se instituye la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), teniendo como objetivo primordial que el actuar de los servidores públicos se apegue a los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos.

En caso de que la conducta de los servidores públicos trajera aparejados posibles incumplimientos a las obligaciones previstas en el artículo 8 de la LFRASP, se tiene el *Procedimiento Administrativo Disciplinario*, que consiste en una serie de actos realizados por la autoridad administrativa competente, observando el cumplimiento de las formalidades esenciales, encaminados a determinar si el servidor público cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes a su cargo, y en caso de que

²⁶ SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., p. 273

se demuestre el no cumplimiento, se determinará la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes.

Actualmente la LFRASP establece en su artículo 2, que serán sujetos de dicho ordenamiento, *los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, por lo que, en estricto apego a lo establecido en este artículo²⁷*, dichas disposiciones le pueden ser aplicables por igual tanto a servidores públicos como a personas particulares ajenas a la función pública.

Por lo anterior, en el presente capítulo se analizará la procedencia de la aplicabilidad del **procedimiento administrativo** que se encuentra establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para aquellas personas particulares que manejan recursos económicos federales, sometiéndolos a un procedimiento diseñado para servidores públicos y en su caso, sancionándolos como si lo fueran, sin restar importancia a que estos puedan ser sancionados por la Ley en comento o por otras leyes, por actuar indebidamente en perjuicio del Erario Público pero con la calidad de personas particulares ajenas al servicio público y *no como servidores públicos*.

Es por esto que no existe congruencia en la LFRASP en razón de que en su artículo 1° establece que son sujetos de dicho ordenamiento los servidores públicos y aquellas personas que manejan recursos económicos, mientras que el procedimiento administrativo, está diseñado para los servidores públicos que con motivo de su empleo, cargo, puesto o comisión dentro de la Administración Pública, cometan algún acto indebido que derive de la actividad pública y que sea en perjuicio del Estado.

²⁷ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Artículo 2.

En este sentido, analizaremos el procedimiento administrativo, para lo cual iniciaremos con entender qué es, en forma general, un proceso. **Un proceso**, es el conjunto de pasos o etapas necesarias para llevar a cabo una actividad o un fin.

A su vez, el Dr. Miguel Acosta²⁸ dice que el **Proceso Administrativo**, es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad ente sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto.

En este orden de ideas, el Maestro Nava Negrete, establece que el procedimiento administrativo es el camino o la vía legal que debe seguir la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo²⁹, razón por la cual, toda actividad que se realice dentro del Estado, le corresponde un procedimiento que deberá seguir la administración como garantía de legalidad de las acciones entre sí y entre los gobernados.

Ante esto, el Maestro Alfonso Nava Negrete³⁰ establece la diferencia existente que se da entre el **procedimiento administrativo** y el **proceso administrativo**; el primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa; y a diferencia del segundo, que es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa. Por lo tanto, el procedimiento tiene como finalidad producir un acto administrativo y se regula por una ley administrativa; y el proceso administrativo produce una sentencia, que es regulado por una ley procesal.

²⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit., pp. 219, 220.

²⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso, op. cit., p. 360.

³⁰ Ibidem, pp. 363, 364.

2.2. Fundamento Legal y Concepto del Procedimiento Administrativo

2.2.1. Fundamento Legal

En materia de responsabilidades el marco legal que regula el régimen jurídico del procedimiento administrativo de los servidores públicos, se encuentra consagrado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos, sin dejar también de mencionar que existen otros ordenamientos secundarios relativos a la materia, como son el Código Penal Federal o el Código Civil Federal.

Dentro de esta tesitura, se establece que la imposición de sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, deberán apegarse a los procedimientos que las normas legales establecen. Es por ello que, cuando el Estado legisla, juzga o administra, lo hace a través de un procedimiento, entendiendo como **procedimiento** en sentido amplio, al conjunto de trámites y formalidades encaminados a la realización de un acto administrativo.

2.2.2. Concepto de Procedimiento Administrativo

Para el Dr. Miguel Acosta el procedimiento administrativo es el *conjunto de actos realizados, conforme a ciertas normas para producir un acto.*³¹

Desde su punto de vista, el Dr. Andrés Serra Rojas³² dice que el *procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en leyes administrativas, que determinan los requisitos previo que*

³¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit., p. 220.

³² SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., p. 261

preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin.

Derivado de los conceptos antes mencionados, se establece que la autoridad administrativa se encuentra vinculada en términos de los artículos 14 y 16 Constitucional, obligándolos a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación, citando a la letra:

Artículo 14 Garantía de Audiencia.

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

Artículo 16 Garantía de Legalidad.

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento...”

2.3. Sujetos obligados al Procedimiento Administrativo

La actividad en que se concreta la función administrativa es propia de la administración pública. De ahí que el procedimiento administrativo como ente público en cada caso, a través de sus órganos competentes, será el que determine la procedencia de la aplicación del procedimiento administrativo.

Dada la actividad pública, es que se desenvuelve el procedimiento administrativo, motivándolo a desarrollarse a causa de una responsabilidad generada por actos ilícitos a cargo de servidores públicos que en el desempeño de sus funciones públicas motiven la iniciación de este procedimiento.

Es precisamente que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cita en su artículo 2° que, ***son sujetos de la Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos.***³³

Cabe destacar que de lo anteriormente citado por la Ley, se deja abierta la posibilidad de aplicar el procedimiento administrativo a personas físicas o particulares que manejen o apliquen recursos, sujetándolos a un procedimiento diseñado para servidores públicos, sin tener ese carácter al no desempeñar un cargo, puesto o comisión dentro del Estado.

Como resultado de lo expuesto, se desprende que los servidores públicos que cometan alguna conducta ilícita en el desempeño de su actividad o función pública dentro de la Administración Pública, se les fincaran responsabilidades de tipo

³³ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Artículo 2.

administrativo, civil, penal y en circunstancias especiales, la responsabilidad política, sujetándolos al procedimiento correspondiente por cada conducta realizada.

2.4. El Procedimiento Administrativo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Como ya se ha referido, el artículo 21 de la LFRASP establece el Procedimiento Administrativo Disciplinario al que estarán sujetos los servidores públicos, mencionando que este se llevará a cabo cuando por posibles incumplimientos a las obligaciones previstas en el artículo 8 de la ley, se determinará si el servidor público cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes a su cargo, y en caso contrario, determinar la aplicación de las sanciones administrativas correspondientes.

A través de la regulación del procedimiento administrativo, se busca que se dé una resolución respecto a la situación jurídica del servidor público sujeto a dicho procedimiento, y así conseguir un estado de seguridad jurídica, tanto para el ente público, como para el servidor público.

Así mismo el artículo 7 de la LFRASP, establece que *“será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público”*.

En este sentido, queda claro que el procedimiento administrativo está diseñado exclusivamente para los servidores públicos que con motivo de sus actividades públicas cometan alguna irregularidad derivada de su encargo público, por lo que no debería ser procedente la aplicación del mismo procedimiento a las personas físicas o particulares con el carácter de servidores públicos.

Es así que, del procedimiento administrativo se concluye que al estar estructurado para servidores públicos y de aplicarse tal cual a personas físicas o particulares, se

violan sus garantías individuales, establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales relativos a la garantía de legalidad y seguridad jurídica, ya que no se estarían respetando las formalidades esenciales del procedimiento, razón por la cual el aplicarles un procedimiento administrativo que está diseñado exclusivamente para servidores públicos, los deja en estado de indefensión, por la sencilla razón de que para poder iniciar un procedimiento con la calidad de servidor público deberá acreditar en primer lugar, que tiene un puesto, cargo o comisión dentro del Estado, y por consiguiente tener un nombramiento expedido por autoridad competente que demuestre dicha función pública; lo anterior sin menoscabo de que estos sean sancionados pero como personas particulares ajenas a la Administración Pública Federal.

Del procedimiento administrativo analizado, se desprende que no obstante que la LFRASP estable que serán sujetos a esta ley las personas mencionadas en el artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, y que a pesar de que la ley permite que las personas físicas que cometan algún ilícito en perjuicio del Estado puedan ser sancionadas bajo este *procedimiento administrativo* y a demás equiparándolos con el carácter de servidor público, se considera que no debería ser procedente por las siguientes razones:

- a) Para que a los servidores públicos se les atribuya este carácter, deberán contar en primer lugar con un **nombramiento** expedido por una autoridad competente y facultada, o bien ser designados o incorporados al servicio público por medio de un contrato colectivo de trabajo, además de los servidores públicos por elección; por lo que las personas físicas que manejan recursos federales, no desempeñan ningún puesto, cargo o comisión, ni cuentan con dicho nombramiento por no desempeñar una actividad propia del Estado.
- b) Los servidores públicos con motivo de la función pública que van a desempeñar, están sujetos a un **cargo puesto o comisión** que la

Administración Pública Federal les otorga para realizar sus tareas por medio de nombramiento, designación, elección o en su caso por contrato colectivo de trabajo; situación contraria para las personas físicas o particulares, ya que a ellos no se les puede conferir un cargo de esta naturaleza por no tener una relación laboral con el Estado.

- c) Las personas físicas no tiene **derechos y obligaciones** con el Estado que deriven de la realización de una función pública, y los servidores públicos si, por contar con retribuciones como son, un sueldo, seguro medico, prestaciones, entre otras.

En resumen y con los elementos aportados, se concluye que bajo el procedimiento administrativo no debería aplicarse ni sancionarse a las personas físicas, por el simple hecho de manejar recursos económicos, sin menoscabo de que puedan llegar a ser sancionados por irregularidades en el manejo de los mismos, pero con procedimientos específicos y adecuados para particulares.

2.5. De las responsabilidades por el ejercicio público.

2.5.1. Marco Constitucional

El marco normativo constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos, se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto, particularmente en sus artículos 108 al 114, denominado “*De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado*”, siendo el artículo 108 de nuestra Ley fundamental, a quienes se les atribuye la calidad de servidores públicos, para efectos de responsabilidades.

La Responsabilidad, “es la obligación de pagar consecuencias de un acto, responder por la conducta propia. Un servidor público debe pagar o responder por sus actos

indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes". Se puede entender por *responsabilidad* "la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido, o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, independientemente de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanarla".³⁴

Es así que, la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública, da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativa e inclusive política. Cualquier falta cometida por el funcionario en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse además, una responsabilidad de tipo civil, penal o en algunos casos, política.

Por ende, el marco legal que rige la actuación de responsabilidades de los servidores públicos en la Administración Pública Federal, está relacionada precisamente por el incumplimiento de las obligaciones que prevé el artículo 8 de la LFRASP, cuyo objetivo es salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, los cuales deben ser observados en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; sin embargo, los servidores públicos que abandonan dichos principios, lesionan gravemente la confianza que la sociedad deposita en ellos e inhiben la iniciativa de los ciudadanos, debilitando a las instituciones y quebrantan el Estado de derecho, teniendo como consecuencia la iniciación del procedimiento administrativo con motivo de su conducta ilícita.

Actualmente, los principales ordenamientos que regulan en materia de responsabilidades de servidores públicos son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁴ BIELSA, Rafael, Derecho administrativo, Buenos Aires, Roque de Palma, Tomo III, pp. 263, 269.

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Código Civil Federal (en cuanto a la responsabilidad civil, normada por sus artículos 1910 a 1927).
- Código Penal Federal.

2.5.2. Responsabilidades de los Servidores Públicos

En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto, denominado “De las responsabilidades administrativas de los servidores públicos”, establece cuatro tipos de responsabilidades:

- Responsabilidad administrativa,
- Responsabilidad civil,
- Responsabilidad Penal, y
- Responsabilidad Política.

Particularmente, la responsabilidad de los servidores públicos encuentra su base Constitucional en el artículo 109, estableciendo las disposiciones relativas a los tipos de responsabilidades en las que incurrir los servidores públicos, mencionando que se sancionaran a quienes teniendo tal carácter e incurran en alguna las siguientes responsabilidades: **administrativa**, para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; **civil**, para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales o daños morales cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas; **penal**, para los servidores públicos que incurran en un delito; y **política**, para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de buen despacho. Dicho precepto Constitucional estatuye con

claridad las diversas responsabilidades que pueden presentarse como consecuencia del ejercicio del servicio público.

En el siguiente cuadro se muestran los tipos de responsabilidad para servidores públicos, la Ley que las regula y los tipos de sanciones.

	Tipo de responsabilidad	Legislación que lo reglamenta	Tipo de sanciones
SERVIDOR PÚBLICO	Administrativo	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amonestación privada o pública. 2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año. 3. Destitución del puesto. 4. Sanción económica. 5. inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
	Penal	Código Penal para el Distrito Federal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Privación de la libertad y multa. 2. Destitución. 3. Inhabilitación para el desempeño de cargos y comisiones o empleos.
	Político	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Destitución. 2. Inhabilitación.
	Civil	Código Civil para el Distrito Federal.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reparación del daño causado.

Por ello, aquel funcionario o servidor público que no cumpla con las obligaciones que les impone el artículo 8 de la LFRASP en el ejercicio de su función, incurre en primer lugar en una responsabilidad administrativa. Sin embargo, cabe señalar que cada

uno de estos tipos de responsabilidades se sustancia a través de procedimientos independientes y distintos, previendo sanciones diferentes, así como los órganos encargados de aplicarlas, es decir, se puede dar el caso que una misma conducta produzca una sanción penal, administrativa, civil o política; sin embargo, la aplicación de distintos procedimientos por la misma conducta ilícita, violenta el principio de derecho establecido en el artículo 23 Constitucional, respecto a que a ninguna persona se le podrán imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la mismas naturaleza, tal y como lo cita dicho artículo que a la letra dice:

*“Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia”.*³⁵

2.5.3. Tipos de Responsabilidades

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido preocupante dentro del sistema democrático constitucional, siendo una de las características esenciales en todo Estado de derecho para evitar el abuso de poder de las autoridades administrativas.

Por tal situación, es importante conocer y especificar cada una de las responsabilidades que pueden ser aplicadas a los servidores públicos con motivo de su función pública, o en su caso, si estas son aplicables a los particulares pero únicamente como personas físicas del sector privado y no tipificándolos con la figura de servidores públicos, de acuerdo al marco jurídico de estudio.

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 23.

Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa se encuentra fundamentada en los artículo 109, fracción III y 113 Constitucional, estableciendo este último que la responsabilidad administrativa es la directamente referida a la propia actividad de servicio público, “*por actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones*”, y que por lo tanto se exige a todos los servidores públicos que ejerzan algún cargo dentro de la Administración Pública Federal; asimismo también es regulada por el Título Segundo denominado “*Responsabilidades Administrativas*”, Capítulo I, *Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público*, artículos 7 al 9 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Este tipo de responsabilidad deriva también de la fracción III del artículo 109 Constitucional. Un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad administrativa cuando comete una falta en el desempeño de sus funciones, o en su caso, cuando por un acto u omisión que realiza, conlleve a tener solamente efectos en el ámbito interno de la Administración Pública y por lo tanto no afecte la esfera jurídica de los particulares. En este caso, el infractor será sujeto a una sanción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos administrativos previamente establecidos por la ley en materia.

El Maestro Miguel Galindo, dice al respecto que *en el caso que la acción u omisión del servicio público afecte la esfera jurídica de los particulares, la sanción administrativa es concomitante con la responsabilidad civil o penal, y nunca puede excluir a estas.*³⁶

³⁶ GALINDO CAMACHO, Miguel, op. cit., p. 279.

Cabe señalar que puede existir la independencia entre los distintos tipos de responsabilidades, ya que cada uno puede surgir sin necesidad de que se den los otros tipos de responsabilidad, aunque por lo general siempre se da la responsabilidad administrativa, originándose comúnmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su actividad o función pública.

Por su parte el Manual del Justiciable³⁷ establece que la responsabilidad administrativa, *es un tipo de responsabilidad en la que incurre un **servidor público** por actos u omisiones cometidos con motivo del desempeño de su empleo, cargo o comisión, que resultan contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.*

A continuación, se señalan algunas causas que con apego a la ley de estudio, se puede exigir la responsabilidad administrativa:

- Desvío de recursos
- Descuido de documentos e información
- Mala conducta que derive de su actividad pública, abuso de autoridad sus subordinados
- Falta de respeto a su superior jerárquico
- No ejercer las funciones que le correspondan
- Ejercer otro cargo que no le ha sido designado
- Recibir donativos de personas cuyo interés esté afectando; así como cualquier incumplimiento establecido por la ley.

En este sentido, puede darse que se aplique de manera supletoria la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en aspectos que no se

³⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Manual del Justiciable, Poder Judicial Federal.

encuentren contemplados dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LSPCAPF), con el objetivo de poder interpretar de la mejor manera sus disposiciones y dar una debida coherencia al sistema jurídico de responsabilidades.

Por lo que a la letra se cita textualmente el artículo 12 de la LSPCAPF³⁸:

Cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con esta Ley y su Reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones laborales aplicables.

Por consiguiente, cabe señalar que la responsabilidad administrativa únicamente compete a los servidores públicos que desempeñen una función pública por tener una relación directa con el Estado o no cumplan con sus obligaciones que de manera interna realizan en la Administración Pública, por lo que, las *personas particulares que manejen recursos federales*, deberían quedar excluidos de la responsabilidades administrativas por el hecho de no estar sujetos a un superior que les exija cumplir con sus obligaciones derivadas de su empleo, cargo o comisión, lo anterior sin menoscabo de que el particular pueda ser fiscalizado y sancionado por otras leyes secundarias o supletorias por el mal uso en la aplicación de recursos federales.

Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil encuentra su régimen legal en el párrafo octavo, artículo 111 Constitucional, estableciendo que “*en las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia*”.

³⁸Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Art. 12.

Esta responsabilidad aparece cuando el trabajador, al prestar el servicio, daña o perjudica los bienes o recursos de la administración o de los particulares. Incurren en esta responsabilidad los manejadores de fondos o valores del gobierno³⁹.

El Maestro Miguel Galindo cita al respecto, que la responsabilidad civil se “*presenta cuando el servidor público no da cumplimiento a las obligaciones que le impone la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, es decir, la pérdida del patrimonio de este*”⁴⁰.

Por tal circunstancia, la responsabilidad civil se atribuye cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño, se ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales de los particulares o del Estado, o en su caso daños morales cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas, por lo que ante tal situación deberán ser resarcidos o indemnizados los bienes o derechos dañados, de conformidad con las normas jurídicas observables.

Este tipo de responsabilidad encuentra su fundamento legal en el Código Civil para el Distrito Federal (CCDF) y el Código de Procedimientos Civiles a nivel federal, en sus artículos 1910, 1916 y 1927 del CCDF, citando a la letra lo siguiente:

- I. Artículo 1910. El que obrando contra la ley o las buenas costumbres causen daño a otro, está obligado a repararlo, salvo que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.
- II. Artículo 1916. El daño moral, es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se

³⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso, op. cit., p. 253.

⁴⁰ GALINDO CAMACHO, Miguel, op. cit., p. 279.

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

- III. Artículo 1927. El estado queda obligado a responder por los daños originados por sus funcionarios en el ejercicio de las tareas que les estén asignadas; tal responsabilidad es solidaria en ilícitos dolosos y subsidiariamente en otros casos, y solamente se hará efectiva contra el estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes suficientes con que responder del daño y perjuicios causados.

Los casos más comunes en que se presenta la responsabilidad civil, es cuando el servidor público, con su conducta, produce directamente un menoscabo en el patrimonio del Estado o afecta en el mismo sentido, el patrimonio de un particular, que inclusive puede demandar pecuniariamente al Estado y al servidor público⁴¹.

Cabe hacer mención que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no define un concepto de responsabilidad civil, sin embargo esta se integra al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, por lo que bajo esta situación, este tipo de responsabilidad se da cuando los servidores públicos llegan a causar un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones a los particulares, teniendo como objetivo resarcir el daño.

En razón de lo anterior, es importante mencionar que las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán imponer, por una conducta irregular cometida por un servidor público, indistintamente, las cuatro sanciones a que se haga acreedor el infractor. De tal situación se desprende que la participación de diversas autoridades en el conocimiento de la conducta irregular del servidor público, implica que dicha conducta originó la violación a disposiciones legales de distinta naturaleza,

⁴¹ Idem.

por lo que la autoridad podrá imponer la sanción correspondiente en su respectiva competencia, partiendo principalmente de las bases estipuladas en la Constitución que señala la autonomía de los procedimientos sobre responsabilidades de los servidores públicos.

Es así como podemos concluir que la responsabilidad civil de los servidores públicos, se genera respecto a los particulares cuando derivado de la conducta ilícita de los servidores públicos cause algún daño a su patrimonio de este o en su defecto cause daño al patrimonio del Estado, razón por la cual, el procedimiento que se inicia para fincar responsabilidades de tipo civil, nos da elementos para reafirma que por tales situaciones, las personas particulares que manejan o aplican recursos económicos federales, aun y cuando son **particulares**, no deberían estar sujetos a un procedimiento administrativo derivado de una responsabilidad civil, en virtud de que la responsabilidad civil se presenta cuando el servidor público, con su conducta ilícita, produce directamente un daño en el patrimonio estatal o afecta en el mismo sentido el patrimonio de un particular, y que inclusive pueda demandar pecuniariamente al Estado y al servidor público.

Responsabilidad Penal

La Responsabilidad Penal, encuentra su fundamento Constitucional en la fracción II y III penúltimo párrafo del artículo 109, refiriéndose a los servidores públicos por la comisión de delitos, así como por el Código Penal Federal (CPF), Título Décimo denominado “Delitos Cometidos por Servidores Públicos”, en sus artículos 212 al 224 y el Código Federal de Procedimientos Penales.

Este tipo de responsabilidad tiene lugar, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurren en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por la Legislación Penal y demás leyes en la materia.

En tal sentido, la responsabilidad penal se configura, por actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, ya sea por el apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado, por no cumplir fielmente las funciones encomendadas, por ejercicio indebido de las mismas, por recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos al que no se tiene derecho de parte del público, por disponer para provecho personal de dinero público, por revelar asuntos secretos del Estado, por usurpación de funciones, o por encubrimiento de ciertas conductas ilícitas.

Los delitos establecidos en el Código Penal Federal⁴² son:

- a. Ejercicio indebido de servicio público,
- b. Abuso de autoridad,
- c. Desaparición forzada de personas,
- d. Coalición de servidores públicos,
- e. Uso indebido de atribuciones y facultades,
- f. Concusión,
- g. Intimidación,
- h. Ejercicio abusivo de funciones,
- i. Tráfico de influencia,
- j. Cohecho,
- k. Cohecho a servidores públicos extranjeros,
- l. Peculado,
- m. Enriquecimiento ilícito.

Como consecuencia, la responsabilidad penal, se da cuando un funcionario o empleado público en ejercicio de sus funciones realiza un acto tipificado como delito, es decir, única y exclusivamente cuando se realiza en el ejercicio de la función pública.

⁴² Código Penal Federal, Título Décimo.

La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, se actuará conforme lo disponga el código penal o la ley que tipifique el acto u omisión. El artículo 109, fracción II Constitucional, establece que “*la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal*”⁴³.

Por consiguiente, el Maestro Rafael Martínez⁴⁴ cita que “las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo previsto en la legislación penal, y si se trata de delitos por cuya comisión el autor haya obtenido beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán decidirse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por el ilícito”.

Por lo tanto, se concluye que la responsabilidad penal, queda sujeta para aquellas personas que con la calidad de servidores públicos desempeñen un empleo, cargo o comisión con motivo de su actividad pública que realizada dentro de la Administración Pública, sujetándose a un nombramiento expedido por autoridad competente, así como ser sujetos de derechos y obligaciones propias de la misma; lo anterior en razón de que el artículo 212 del Código Penal Federal establece que serán considerados servidores públicos las mencionadas en el artículo 108 Constitucional y agregando a demás “.....**aquellas que manejen recursos económicos federales...**”, por lo que resulta contradictorio decir que una persona particular que maneja recursos económicos sea considerada servidor público, en virtud de que estas no cuenta con ninguno de los requisitos antes señalados, sin embargo, es importante destacar que en caso de que una persona particular cometiera alguno de los delitos señalados en el CPF, esta puede ser sujeta a un procedimiento de orden penal, pero con la calidad de **persona particular y no de servidor público**.

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 109, fracción II.

⁴⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, op. cit., pp. 40, 408

Responsabilidad Política

En nuestro sistema jurídico la responsabilidad política se encuentra fundamentada Constitucionalmente en términos de la fracción I de su artículo 109, estableciendo que “*se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto*”. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

En materia de responsabilidades, la expresión *responsabilidad política*, se utiliza como aquella que puede atribuirse a un servidor público seguido por presuntas infracciones graves de carácter político.

Este tipo de responsabilidad únicamente será aquella que se le atribuya directamente a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones públicas relevantes, y que con su conducta, actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos violen los intereses fundamentales de la nación o de su buen despacho.

En este sentido, nuestra Constitución Federal en su artículo 110 señala claramente quiénes son sujetos a juicio político, siendo estos:

- a. Senadores y diputados al Congreso de la Unión,
- b. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- c. Consejeros de la Judicatura Federal,
- d. Secretarios de Despacho,
- e. Jefes de Departamento Administrativo,
- f. Diputados a la Asamblea del Distrito Federal,
- g. Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- h. Procurador General de la República,
- i. Procurador General de Justicia del Distrito Federal,

- j. Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito,
- k. Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal,
- l. Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal,
- m. Consejero Presidente,
- n. Consejeros Electorales,
- o. Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral,
- p. Magistrados del Tribunal Electoral,
- q. Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

En razón de las características mencionadas respecto de los sujetos a juicio político, se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración, y que por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por ende, no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidades.

Dentro del texto constitucional la responsabilidad más elaborada es la de índole política, al respecto el Maestro Rafael Martínez señala que *los servidores públicos que entren en juicio político podrán ser sujetos de destitución o inhabilitación para desempeñar una función de cualquier naturaleza y que en el desempeño de sus labores incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho.*⁴⁵

De este modo, el juicio político se presenta para remover a los servidores públicos de alta jerarquía y que es perseguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común.

⁴⁵ Ibidem, p. 411

Esta responsabilidad solo podrá ser aplicada durante el desempeño de su cargo y hasta un año después podrá iniciarse el procedimiento de juicio político contra los servidores públicos que desempeñen estos cargos.

De lo anteriormente expuesto, y de acuerdo con nuestro sistema jurídico, se desprende que la expresión responsabilidad política es aquella que puede atribuirse únicamente a un servidor público de alta jerarquía (diputados, senadores, ministros, entre otros) que desempeña una función de cualquier índole pero dentro de la Administración Pública Federal y que en el desempeño de sus labores incurran en actos que vayan en perjuicio de sus actividades propias de la función pública y que de cómo consecuencia ser sujeto a juicio político mediante su propio procedimiento, así como las autoridades correspondientes que se encargaran de aplicar las sanciones en dicha materia, por lo que el servidor público al ser sancionado es sujeto a la destitución e inhabilitación de su actividad pública.

Como es de apreciarse, la constitución es muy extensa pero precisa en lo que respecta a la responsabilidad política, pero en la práctica su aplicación no ha prosperado significativamente.

2.6. Sanciones disciplinarias por el ejercicio público.

Es de particular interés para la presente investigación, el analizar los tipos de sanciones a las que pueden ser sujetos los servidores públicos que con motivo del desempeño de su empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, que como consecuencia puedan incurrir en una falta de carácter administrativa, penal, civil e inclusive política, y en su caso determinar si una persona física o particular que no está sujeta a una actividad pública dentro del Estado, adquiera la calidad de servidor público, tal y como se desprende del artículo 212 del Código Penal Federal.

En este orden de ideas, al respecto el Maestro Delgadillo Gutiérrez,⁴⁶ menciona que la doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como pueden ser, el de naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones judiciales y las administrativas; el de la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos; y el de la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, entre otras.

En primer lugar, desde el punto de vista del derecho positivo, encontramos que la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* en su artículo 13, prevé cinco diferentes sanciones en materia disciplinaria, cuyo objetivo será aplicarlas cuando se desprenda de una responsabilidad administrativa por parte de un servidor público, las cuales son;

Sanciones por responsabilidades administrativas

- a) La amonestación privada o pública. Es la advertencia o llamada de atención que se le hace al servidor público sobre la falta o error en el que incurrió, excitándolo a la encomienda y exhortándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiera⁴⁷.
- b) Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año. Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por tiempo determinado.
- c) Destitución del puesto, cargo o comisión. Separación de una persona del cargo que desempeñaba.⁴⁸

⁴⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, op. cit., p. 120.

⁴⁷ DE PIÑA VARA, Rafael, op. cit., p. 78

⁴⁸ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1990, Tomo III, p. 137.

- d) Sanción económica. Se establecen 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.⁴⁹
- e) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de los derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en materia de sentencia.⁵⁰ Es decir, es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por autoridad administrativa o por autoridad judicial.

En todas las sanciones antes expuestas, se deberá tener en cuenta que se graduarán teniendo en cuenta la gravedad de la falta y demás elementos que deban valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales.

Por tal expresión, podemos establecer que de acuerdo con las características planteadas a cada una de las sanciones, la autoridad administrativa puede interponer cualquiera de ellas, o en su caso, varias a la vez por diferente circunstancia, siempre que se funde y motive su respectiva determinación y sujetándose a lo establecido por los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Sanciones por responsabilidad civil

En materia civil, el sistema jurídico establece que en caso de que un servidor público cometa un ilícito que derive de su actividad pública el Código Civil para el Distrito Federal (CCDF) prevé la sanción correspondiente, siendo esta;

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 113.

⁵⁰ DE PIÑA VARA, Rafael, op. cit., p. 321.

- a. Reparación del daño causado. Debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y Perjuicios.⁵¹

Sanciones por responsabilidad penal

El Código Penal Federal establece las sanciones que les serán aplicadas a las personas que incurran en algún ilícito dependiendo su participación en la perpetración de alguno de los delitos previstos en el Título Décimo denominado Delitos Cometidos por Servidores Públicos o el subsiguiente, siendo estos:

- Privación de la Libertad y Multa. Art. 25 del CPF.
- Destitución. Separación del cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante el procedimiento establecido.⁵²
- Inhabilitación: Es la sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de los derechos civiles, políticos...⁵³

Sanciones por responsabilidad política

La Constitución establece en su artículo 109 fracción I, que los servidores públicos sujetos a juicio político, se les aplicaran las sanciones que estipula el artículo 110 del mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u

⁵¹ Código Civil para el Distrito Federal, Artículo 1915.

⁵² Diccionario Jurídico 2000.

⁵³ DE PINA VARA, Rafael, op. cit., p. 321

omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, siendo:

- Destitución. Separación del cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante el procedimiento establecido⁵⁴.
- Inhabilitación. Es la sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de los derechos civiles y *políticos*.⁵⁵

Finalmente, es importante manifestar que el servidor público que es sancionado por la autoridad correspondiente por varias conductas que deriven de un delito con motivo de su encargo público, y en su caso estas sean aplicadas paralelamente, se viola el **Principio de General de Derecho** estipulado en el artículo 23 Constitucional mencionando que *“ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia”*; es decir, en una primera instancia se violan las garantías individuales de las personas. Sin embargo esta práctica se lleva a cabo dentro del sistema jurídico de responsabilidades de los servidores públicos.

Ante esta situación, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones⁵⁶.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 246

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte III, Tesis P. LX/96, Novena Época, abril de 1996, p. 128.

2.7. Conclusión del capítulo

Una vez que se ha determinado lo concerniente al Procedimiento Administrativo, sus responsabilidades y las sanciones que aplican a las personas que realizan una actividad pública dentro de la Administración Pública Federal y determinando por la LFRASP en su artículo 2° que serán sujetos de la misma, las personas estipuladas en el artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

En primer lugar, si bien es cierto que la LFRASP, permite a la autoridad competente, sancionar bajo un procedimiento administrativo a las personas particulares por manejar recursos económicos, se desprende que no debería aplicarse, en virtud de que la Ley, por su propia naturaleza, es ser un ordenamiento sancionador, pues establece sanciones y procedimientos que son aplicables exclusivamente a las personas que tengan el carácter de servidores públicos.

Es por ello que el procedimiento administrativo aplicado a particulares, viola lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución, que establecen las garantías de audiencia y legalidad, al no apegarse a las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas.

Adicionalmente, las sanciones que se derivan por responsabilidad administrativa, deberían ser aplicadas exclusivamente a servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones cometan alguna conducta ilícita que de cómo consecuencia la ejecución de alguna de ellas, sin embargo, debemos destacar que ninguna de ellas demuestran que las personas particulares que **manejen o apliquen recursos económicos federales** deberían ser sujetas a ellas, entre otras razones porque no desempeñan una actividad pública dentro del Estado; no tienen un nombramiento que sea expedido por autoridad competente; no son sujetos a derechos y obligaciones por no

tener una relación laboral con la dependencia o entidad; y, no pueden ser destituidos o inhabilitados por no tener un cargo público.

CAPÍTULO 3. EL RECURSO PÚBLICO FEDERAL Y SU FISCALIZACIÓN

3.1. Introducción

Hemos analizado en los capítulos anteriores, la figura de servidor público y el procedimiento administrativo que, en principio puede ser aplicado a servidores públicos y a particulares por el hecho de manejar recursos económicos federales, sin embargo, también hemos fundamentado que dicho procedimiento aplicado a particulares violenta las garantías individuales porque no está diseñado para este tipo de personas, sino más bien para servidores públicos, por lo que no se aplica en igualdad de circunstancias. Asimismo, la presente tesis aporta elementos para demostrar que el artículo 212 del Código Penal Federal, violenta lo establecido en el artículo 108 de nuestra Carta Magna, al definir como servidores públicos a las personas físicas que manejen recursos económicos federales. Entonces, queda la pregunta, si el procedimiento administrativo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, no debería aplicarse a particulares para su posible sanción por manejar inadecuadamente recursos federales y el artículo 212 del Código Penal Federal debería modificarse para no sancionar a particulares como si fueran servidores públicos, entonces, ¿qué instrumento jurídico tiene el estado para fiscalizar y en su caso sancionar a particulares por el uso indebido de los recursos económicos que reciben para fines específicos, sin la necesidad de tipificarlos como servidores públicos?

Con la finalidad de demostrar que el Estado Mexicano tiene instrumentos para fiscalizar y sancionar a particulares a través de procedimientos y leyes, sin tipificarlos como servidores públicos, en este capítulo se analizará el procedimiento y las sanciones que el Estado tiene para fiscalizar el gasto público que es ejercido tanto por servidores públicos como por particulares del sector privado, con la salvedad

que, a diferencia del Código Penal Federal, no se tipifica a personas particulares como servidores públicos.

En este sentido, estudiaremos la naturaleza del recurso económico, los instrumentos para su regulación y el ordenamiento jurídico que el estado tiene para su fiscalización y sanción, independientemente de quién lo ejerce, ya sea servidores públicos o particulares.

Finalmente, demostraremos con un ejemplo real, como el poder ejecutivo regula la fiscalización de los recursos que son entregados a particulares, en este caso a organizaciones de la sociedad civil, llegándolos a sancionar por su uso indebido, pero sin la necesidad de tipificarlos o someterlos a procedimientos como si fueran servidores públicos.

3.2. Del Presupuesto Federal

El Estado debe contar con los recursos suficientes para el cumplimiento cabal de sus funciones de desarrollo humano, social, político, económico y ambiental. Es por ello que debe proveer de recursos a las dependencias entidades, fondos y programas.

La actividad que el Estado efectúa en el ámbito financiero se instrumenta básicamente, por medio de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos⁵⁷, por lo que corresponde al Ejecutivo Federal como función principal, presentar anualmente ante la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación cuya facultad es exclusiva de la Cámara de Diputados de acuerdo a lo señalado en el artículo 74 fracción IV Constitucional.

La Ley de Ingresos es el documento jurídico que establece el catálogo de conceptos, así como la estimación de los ingresos que deberán captarse durante un ejercicio

⁵⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, op. cit., p. 58

fiscal por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, entre otros rubros, con el propósito de cubrir los gastos enunciados en el Presupuesto de Egresos, encontrando su fundamento legal en los artículos 31 y 73 fracción VIII.

Por lo que respecta al Presupuesto de Egresos de la Federación, es el documento jurídico, normativo y financiero, que establece la orientación y monto de las erogaciones que realizará el gobierno federal durante el ejercicio fiscal correspondiente.

Se considera que el presupuesto de egresos es un documento que concentra las partidas en las que el gobierno podrá gastar para satisfacer las necesidades colectivas, pero también es un instrumento que orienta la actividad económica del país.

Al respecto el Maestro Rafael Martínez Morales, define al **presupuesto de egresos** como *un documento que está encaminado a satisfacer las necesidades comunes de la población, es decir, representa un importante instrumento para orientar la actividad económica nacional.*⁵⁸ Por ende, el Presupuesto de egresos de la federación, será aquel que contenga el Gasto Neto Total que describe cómo se gastará el dinero durante el año fiscal vigente.

En el Artículo 1 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación⁵⁹, se establece que *el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal para el año vigente, se realizará conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría y en las disposiciones que, en el marco de dicha ley, estén establecidas en otros ordenamientos legales y en el Presupuesto de Egresos.*

⁵⁸ Ibidem, p. 77.

⁵⁹ Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, Artículo 1°.

En este sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁶⁰ es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La Auditoría Superior de la Federación, fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Es así que, con base en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación a través de la Auditoría Superior de la Federación, autoridad facultada, se fiscaliza e investiga la aplicación de recursos públicos federales que sean ejercidos por servidores públicos y particulares.

En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación ejercerá las atribuciones que, conforme a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y las demás disposiciones aplicables, le correspondan en materia de responsabilidades.

Es así que, los servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad, incluyendo en su caso, los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento de obligaciones derivadas de esta ley, serán responsables del pago de la

⁶⁰ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 1°.

indemnización correspondiente, en los términos de las disposiciones generales aplicables.

Las responsabilidades se fincarán en primer término a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos. Serán responsables solidarios con los servidores públicos respectivos, las personas físicas o morales privadas en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

3.3. El Recurso Público

En el marco de la Administración Pública Federal, a los recursos económicos se les suele denominar también como gasto público, recurso público o presupuesto, por lo que a lo largo del presente capítulo se utilizarán indistintamente para referirnos al recurso económico.

Las actividades de fiscalización están firmemente vinculadas en nuestro país a la historia del México Independiente. A través de los años, el Sistema Presupuestario en México se ha transformado intentando responder al desarrollo y a la planeación económica y social de nuestro país.

La evolución histórica de las disposiciones en materia de fiscalización de los recursos federales, se ha colocado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como previsión legal con la que se dota de facultades a la entidad de fiscalización, para verificar el correcto ejercicio del gasto público, inclusive cuando queda a cargo de particulares su aplicación, de manera que la evolución constitucional conduce a entender que estas personas no escapan al control oficial

cuando participan por encargo del Estado en las tareas de la administración pública federal.

Cuando se dé el hecho de que los recursos públicos del Erario Público sean administrados por personas particulares, deberán ser sujetos de revisión de sus cuentas e incluso del total de las mismas para verificar si realmente cumplieron con los objetivos para los cuales fueron expresamente transferidos los recursos del Estado.

Dentro del marco jurídico que regula la fiscalización de los recursos económicos federales y tomando como base fundamental lo establecido en la Constitución Federal, hace referencia al conjunto de leyes, que dan apoyo y sustento legal a la iniciación de procedimientos y sanciones que correspondan a todas aquellas **entidades fiscalizadas** sujetas a revisión por desvío indebido de recursos federales pertenecientes al Estado, basándose en los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación
- Auditoría Superior de la Federación
- Presupuesto de Egresos de la Federación (año fiscal correspondiente).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría.

La fiscalización del gasto público encuentra su base legal en el Capítulo Tercero del artículo 79 Constitucional denominado de la *Fiscalización de recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios y particulares*.

Bajo esta temática y con la finalidad de determinar los procedimientos y sanciones que son aplicados por una lado a servidores públicos sujetos a una actividad pública derivada de la Administración Pública, y por otro a las personas físicas o particulares pertenecientes al sector privado cuando por diversas circunstancias exista el supuesto del desvío de recursos económicos provenientes del presupuesto del

Gobierno Federal aplicados a fines distintos a los que se asignaron, tomando en consideración cuando y en qué casos es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y cuándo la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La ley de fiscalización como su nombre lo indica, tiene como objetivo revisar y fiscalizar de manera directa la ejecución de los recursos públicos que el Estado otorga exclusivamente a las **entidades fiscalizadas**⁶¹ señalando en su artículo 2º, a *los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, **persona física o moral, pública o privada que haya recaudado**, estos por conducto de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con la finalidad de transparentar la aplicación del ejercicio de recursos públicos cuando han sido asignados para fines programados.*

Para ello, la ley otorga atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación a través de sus órganos de fiscalización, quienes tendrán la facultad de exigir a las *entidades fiscalizadas* el cumplimiento del ejercicio de los recursos otorgados con la información y documentación correspondiente y, en caso de no proporcionarla, serán sancionados en los términos que establezca la ley, tanto los servidores públicos federales y locales que reciban o ejerzan recursos públicos federales, y cualquier entidad, **persona física o moral, pública o privada que reciba o ejerza recursos de la Federación.**

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) tiene como función principal regular el servicio público derivado de un empleo, cargo o comisión encomendado dentro de la Administración Pública, en virtud de que la responsabilidad de los servidores públicos se aboca

⁶¹ Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Artículo 2 fracción VI.

principalmente al manejo de los recursos federales y al cumplimiento eficaz de las funciones públicas encomendadas con motivo de su nombramiento.

De acuerdo con el artículo 2 de la LFRASP, se establece que serán sujetos de esta ley, los *servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales*⁶², por lo que, en caso de existir incumplimiento en alguna de las obligaciones previstas en su artículo 8 del citado ordenamiento, se sujetarán al procedimiento administrativo establecido, haciéndose acreedores a las responsabilidades correspondientes, así como a las sanciones que la propia ley establece.

Por lo tanto y derivado de lo anterior, las personas particulares no deberían ser sujetas a la LFRASP en virtud de que el marco de la Ley de Fiscalización existen procedimientos y sanciones específicas para las personas particulares que indebidamente distraigan recursos económicos a actos distintos para los que les fueron asignados, sin menoscabo de las sanciones que pudieran surgir en materia civil o penal de acuerdo a la gravedad del daño.

3.4. La fiscalización del Recurso Público

A lo largo de la historia, la fiscalización o revisión de recursos públicos ha sido parte fundamental del desarrollo administrativo, político y social en nuestro país.

El Maestro Jorge Manjarrez⁶³, define que la **fiscalización** es el proceso con el que se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y observancia en la ley.

⁶² La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Artículo 2.

⁶³ MANJARREZ RIVERA, Jorge, La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México, 1997-2001, INAP-IAP, Veracruz, México, 2002, p. 52.

En términos generales, la función principal de fiscalizar, es que de manera anual se verifique el cumplimiento en la aplicación de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares

Al respecto, se entiende que la fiscalización, es un proceso mediante el cual un órgano especializado se va encargar de vigilar, supervisa, auditar y verificar que todas las entidades que manejan recursos públicos los ejerzan con estricto apego a la ley, es decir, el objeto de la fiscalización superior será la revisión del gasto público, que sea ejercido en un periodo determinado y aplicado a los fines programados.

La fiscalización del gasto público figura en el ordenamiento jurídico constitucional desde hace un par de siglos, aunque con diferentes denominaciones: revisión, control o vigilancia de los recursos públicos o de la cuenta pública, o de las cuentas gubernamentales. Sin embargo, la aparición y desarrollo de conceptos como rendición de cuentas y transparencia, han propiciado que la fiscalización superior del gasto público adquiera una dimensión política protagónica y el ordenamiento jurídico de esta fiscalización superior deje de ser una ley accesoria y se convierta en un cuerpo legislativo importante y complejo⁶⁴.

Por ello, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), al ser de orden público, tiene como objetivo regular la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública, tal y como lo señala su artículo 1°.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación⁶⁵ en su Título Tercero denominado “De la Fiscalización de Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares”, cita que *para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los*

⁶⁴ FIGUEROA NERI, Aimée, Cuenta Pública en México: Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Primera Edición, 2005, p. 47.

⁶⁵ Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Título Tercero.

*Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno. Dichos procedimientos comprenderán además la comprobación de **la aplicación adecuada de los recursos que reciban particulares**, en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a **recursos federales**.*

En este sentido, el objetivo de la Auditoría Superior de la Federación consiste en fiscalizar a los Poderes de la Unión, las entidades públicas federales, las entidades federativas y, en general, a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Por ello, la legalidad debe estar presente en todo tiempo y lugar, como compromiso inevitable de cualquier acción de gobierno. Todos los servidores públicos deben rendir cuentas porque manejan recursos que pertenecen al Estado, y en particular a la sociedad.

Adicionalmente, en términos del artículo 79 Constitucional⁶⁶, la Auditoría Superior de la Federación tiene la facultada para fiscalizar en forma posterior los ingresos y los egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; asimismo también fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los *particulares*. A la letra cita lo siguiente:

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización

⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 79.

interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; **el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos** de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar **al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.**

- II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los

comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y
- IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente,

por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

Por su parte, el artículo 2 fracción XIII de la LFSF⁶⁷, define como **servidores públicos** *los que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*

Por lo anterior, se desprende que la facultad de la entidad de fiscalización superior solo corresponderá a la verificación del manejo adecuado que sobre fondos o recursos federales lleven a cabo los particulares. Por lo tanto, la entidad competente de fiscalización, estará encargado de revisar y fiscalizar a todas las personas, físicas o morales, privadas o de carácter público, que manejen recursos de la Federación.

⁶⁷ Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Artículo 2, fracción XIII.

En conclusión, se establece que la autoridad facultada para imponer sanciones por desvío indebido de recursos federales a las personas físicas o particulares será la Auditoría Superior de la Federación, esto en razón de que la LFSF contempla un procedimiento especialmente diseñado para aquellas personas físicas o morales, públicas o privadas que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales a fines distintos para los que fueron autorizados.

3.5. Sanciones por el Uso Indebido de Recursos Públicos.

Como se ha mencionado anteriormente, la entidad de fiscalización de recursos federales será la Auditoría Superior de la Federación de acuerdo a lo establecido por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, siendo la autoridad encargada de aplicar las sanciones correspondientes de carácter económicas resarcitorias y fincamiento de responsabilidades para todas aquellas entidades, organismos, municipios y personas físicas o particulares que manejen o apliquen recursos provenientes del Erario Público de manera indebida o para fines distintos a los asignados.

La Auditoría Superior de la Federación puede sancionar a través de la LFSF mediante multas (artículo 40); fincamiento de indemnizaciones y sanciones pecuniarias (artículos del 41 al 45); presentación de denuncias y querellas penales (artículo 45); y promoción de acciones por responsabilidad patrimonial y de los servidores públicos (artículo 45). Es por ellos, que en los artículos 45 al 58 de la LFSF se plasma el siempre difícil marco jurídico procedimental para determinar daños y perjuicios a la hacienda pública⁶⁸.

⁶⁸ FIGUEROA NERI, Aimée, Cuenta Pública en México: Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Primera Edición, 2005, p. 79.

En particular, la LFSF, señala en su artículo 53, el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, cuando se incurra en el desvío de recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas.

Así mismo el artículo 46 de la LFSF establece el fincamiento de responsabilidades resarcitorias que se les aplicarán a todas aquellas entidades que sean sujetas a fiscalización, citando a la letra lo siguiente:

Artículo 46.- Para los efectos de esta ley incurren en responsabilidad:

I. Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen daño o perjuicio estimable en dinero al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

II. Los servidores públicos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales que no rindan o dejen de rendir sus Informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Auditoría Superior de la Federación, y

III. Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten.

En este sentido, el objetivo fundamental de fincar responsabilidades a las entidades fiscalizadas, es el de resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública Federal y a su patrimonio.

3.6. Caso práctico de la fiscalización de recursos públicos a personas particulares.

Un claro ejemplo de lo citado en los apartados anteriores, es el que se muestra a continuación, en el sentido de exponer cómo el Estado, particularmente en el Ejecutivo Federal fiscaliza y sanciona a los particulares, en este caso a Organizaciones de la Sociedad Civil (No gubernamentales), que reciben recursos públicos.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que son organismos conformados por **personas físicas o morales de carácter privado**, constituidas legalmente para realizar acciones de bienestar y desarrollo social, con el derecho de acceder a los apoyos y estímulos públicos provenientes del Presupuesto de Egresos que el Gobierno Federal otorga para la realización de actividades con fines asistenciales.

Con la finalidad de que los recursos otorgados a las Organizaciones a través de su Representante Legal sean ejercidos de manera correcta y utilizados exclusivamente para los fines que se asignan, se crea, en el marco de la Ley Federal de Fomento de las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la Comisión de Fomento, integrada por varias Secretarías de Estado: Desarrollo Social, Gobernación, Hacienda y Relaciones Exteriores, con la función de revisar de anualmente los recursos que son otorgados a las Organizaciones a través de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública.

Para ello las dependencias otorgan a las organizaciones recursos económicos federales con la finalidad de ejercerlos en las actividades para las cuales se asignaron, por lo que en caso de incumplimiento, la dependencia que otorgó los recursos exigirá a la organización la justificación y comprobación de los mismos, debiendo la organización, entregar la información en el tiempo que se le ha requerido, y en caso de no respaldar la ejecución del gasto de los fondos públicos, la

dependencia con la facultad que en cada ámbito de su competencia tienen, notifica la irregularidad la autoridad correspondiente que será la facultada para exigir la devolución de los recursos y en su caso repara el daño que ocasiono al Erario Público, dando vista al Ministerio Público mediante una denuncia penal con la finalidad de que la organización a través de su representante legal devuelva a la Tesorería de la Federación los recursos ejercidos indebidamente junto con los interés correspondientes..

Es así que, cuando alguna organización por parte de su Representante Legal ejercita los recursos federales sin apearse a los rubros para los cuales habían sido autorizados dichas personas incurrir en responsabilidades legales, por lo que a efecto de llevar a cabo la rendición de cuentas por la entrega de recursos que la Dependencia otorgó a la Organización a través de su representante legal para la aplicación correcta de los mismos, la autoridad facultada de cada Dependencia solicitara al Representante Legal un informe que respalde que cumplió correctamente con la aplicación de los recursos que se les han otorgado para los fines comprometidos, por lo que en caso contrario, las Dependencias podrán denunciar ante una primera instancia al Representante con la finalidad de devolver los recursos que le fueron otorgados.

Ante esta situación, cuando el representante no diera contestación al llamado que la autoridad de la Dependencia le realizó para la devolución de los recursos, se procederá al levantamiento del acta correspondiente en contra de la persona que tenía a su cargo la custodia de los fondos públicos, iniciando una denuncia penal ante el Ministerio Público, a efecto de reparar el perjuicio ocasionado al Estado.

Dado lo anterior, como una de las sanciones que podrían imponerse a las personas particulares por el manejo indebido de recursos, es la establecida en la fracción IV del artículo 223 del Código Penal Federal, citando lo siguiente:

Comete el delito de **Peculado** cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Es por ello, que cuando alguna persona física o particular tramité, maneje y use los recursos públicos federales para fines distintos de aquellos que puedan justificar su otorgamiento, y que con motivo de esto no pueda acreditar con la documentación correspondiente que no existió desvío de recursos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a través de la Auditoría Superior de la Federación como órgano de control externo, será quien tenga la facultada para exigir el cumplimiento al Representante de la Organización por el manejo indebido de los recursos públicos que le fueron otorgados para el cumplimiento de actividades de carácter no lucrativo, esto en razón de que dichas personas están obligados a rendir cuentas de manera explícita en la aplicación legal de los fondos públicos.

Adicionalmente, la Ley Federal de Fomento de las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC), establece un procedimiento para sancionarlas por los distintos incumplimientos en que éstas puedan incurrir, tales como:

Artículo 31 de la LFFAOSC.

- I. **Apercibimiento:** en el caso de que la organización haya incurrido por primera vez en alguna de las conductas que constituyen infracciones conforme a lo dispuesto por el artículo anterior, se le apercibirá para que, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, contados a partir de la notificación respectiva, subsane la irregularidad;

II. **Multa:** en caso de no cumplir con el apercibimiento en el término a que se refiere la fracción anterior o en los casos de incumplimiento de los supuestos a que se refieren las infracciones VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIII del artículo 30 de esta ley; se multará hasta por el equivalente a trescientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

III. **Suspensión:** por un año de su inscripción en el Registro, contado a partir de la notificación, en el caso de reincidencia con respecto a la violación de una obligación establecida por esta ley, que hubiere dado origen ya a una multa a la organización, y

IV. **Cancelación definitiva de su inscripción en el Registro:** en el caso de infracción reiterada o causa grave. Se considera infracción reiterada el que una misma organización que hubiese sido previamente suspendida, se hiciera acreedora a una nueva suspensión, sin importar cuáles hayan sido las disposiciones de esta ley cuya observancia hubiere violado. Se considera como causa grave incurrir en cualquiera de los supuestos a que se refieren las fracciones I, II, III, IV, V y VI del artículo 30 de la presente ley.

3.7. Conclusión del capítulo

Una vez expuesto lo anterior, se considera que las personas particulares que manejen o apliquen recursos públicos, no deberían ser sujetos al procedimiento que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) establece, en razón de que dicho procedimiento está diseñado especialmente para servidores públicos que desempeñan una función pública dentro de la Administración Pública, sin menoscabo de poderles aplicar la ley referida pero con el carácter de personas particulares y no como servidores públicos; lo anterior en

razón de que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, contempla el procedimiento para todas aquellas personas físicas o morales que estuvieran en el supuesto de manejar o aplicar recursos económicos federales indebidamente.

Adicionalmente, de lo establecido en el Código Penal Federal en su artículo 212 que son **servidores públicos** *toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.* Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal; se ha argumentado que no es procedente tipificar a las personas físicas o particulares como servidores públicos por el hecho de tener bajo su custodia el manejo de recursos federales, en virtud de que ellos no cuentan con un cargo público que derive de la función pública y más aún ser sujetos al procedimiento administrativo que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos funda en su artículo 21, dado que como ya se mencionó anteriormente, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación contempla las sanciones, autoridades facultades y mecanismos adecuados para estos casos, y que a demás agregando la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos que son provenientes del Estado; razón por la cual no se debería actuar en perjuicio (la tipificación como servidor público) de las personas físicas o particulares que desvíen recursos económicos federales indebidamente, en virtud de que quedarían en estado de indefensión al sancionarlos como servidores públicos, teniendo la calidad de personas particulares ajenas del servicio público, sin menoscabo de las sanciones que en su caso procedan sí, por el uso indebido de los recursos públicos.

En este sentido, se concluye, que aquellas personas físicas o particulares que manejen recursos económicos federales y que sean ajenos al servicio público, deberían ser sancionados conforme a las disposiciones correspondientes de la LFSF, en razón de que cuando existe desvío de recursos federales por parte de estos, existen ordenamientos jurídicos que contemplan procedimientos, sanciones y autoridades facultadas para fiscalizar el manejo indebido de fondos públicos por parte de particulares, pues prevén directamente la relación de los particulares cuando interactúan con los órganos de gobierno y que pueden incurrir en algún tipo de responsabilidad, además de que las disposiciones a que se refiere el Título Cuarto constitucional sólo regulan las responsabilidades administrativas, políticas y penales de los servidores públicos, y no la actuación de particulares.

Finalmente, lo anterior se refuerza con las disposiciones que en materia de fiscalización de recursos públicos establece la Constitución Federal, como una medida legal con la que se confiere de facultades a la entidad de fiscalización superior del Poder Legislativo Federal, para verificar el correcto ejercicio del gasto público cuando queda a cargo de particulares su aplicación, de manera que estas personas no escapen al control gubernamental cuando participan por encargo del Estado en las tareas que tengan como objeto el manejo de recursos federales.

CAPÍTULO 4. DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS TIPIFICADOS EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

4.1. Introducción

Durante el transcurso de la presente investigación, se ha estudiado la calidad del servidor público, el procedimiento administrativo, el recurso económico federal y su fiscalización, por lo que procederemos a analizar en el presente capítulo, los delitos cometidos por servidores públicos de acuerdo a lo estipulado en el Código Penal Federal (CPF), con la finalidad de demostrar como dichos delitos solo pueden ser cometidos por servidores públicos y no por particulares, por lo que revisaremos cada uno de los trece tipos de delitos penales que regula el propio Código.

Es por ello, que para el análisis de este tema, como punto inicial, es importante tener en cuenta que los delitos cometidos por servidores públicos, son aquellos delitos que, como su nombre lo indica, son cometidos por aquellas personas que la ley denomina *servidores públicos*, cuando tienen a su cargo funciones encomendadas en la Administración Pública, por lo que para ello, como primera instancia hay que tener claro quiénes tienen la figura de servidores públicos, y que, como se analizó en el primer capítulo, por supremacía de ley, son aquellos que cita la Constitución en su artículo 108, a diferencia del Código Penal Federal (CPF) que establece que son los ya estipulados por dicho precepto y además ***aquellas personas que manejen recursos económicos federales.***

En esta tesitura, nos enfocaremos principalmente a estudiar de manera particular cada uno de los trece tipos delictivos que menciona el Código Penal Federal, cuyo objetivo será determinar que cuando se dé el supuesto de que una persona particular o privada ajena a la función pública tenga a su cargo el ***manejo o aplicación de recursos económicos federales*** provenientes del Estado, este no debería ser

sancionado como **servidor público**, de acuerdo a lo establecido por el artículo 212 del CPF, en virtud de que las actividades ilícitas que en su caso cometió con los recursos económicos asignados, no son provenientes de la realización de un cargo público que le otorgue dicha calidad; lo anterior, sin menoscabo de que las personas físicas o particulares que ejerzan indebidamente los recursos provenientes del patrimonio del Estado puedan ser sancionados por la legislación aplicable (tal como se analizó en el capítulo tres), pero con el carácter exclusivo de *personas particulares ajenas al servicio público*, en razón de que el artículo 212 del CPF les da la calidad de servidores públicos, contraponiéndose a lo que establece nuestra propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2. Marco Jurídico

La formulación de nuevas propuestas para la descripción de conductas punibles de los servidores públicos, así como la actualización y reformulación de las existentes en nuestra legislación penal, tienen un papel preponderante en el desarrollo de las instituciones y en el fortalecimiento de los instrumentos jurídicos para lograr un verdadero Estado de derecho, al que aspiramos.⁶⁹

En sentido amplio, la Administración Pública expresa toda la actividad que se realiza dentro del Estado, sea esta Legislativa, ejecutiva y Judicial, considerada como las funciones ejercidas por los órganos correspondientes. En consecuencia, atentan contra la Administración Pública, los delitos que impiden o perturban la organización y el desarrollo normal de las actividades de los órganos públicos en el ejercicio de sus funciones.

La Ley penal tiene como propósito establecer cuales conductas realizadas por los individuos, son consideradas como delictivas, así como las penas y sanciones

⁶⁹ HERRERA PÉREZ, Alberto, op. cit.

aplicables a cada una de ellas, cumpliendo una función de garantía y seguridad para los ciudadanos.

El Código Penal Federal, sanciona con mayor rigor la comisión de ciertos delitos cuando estos son realizados por servidores públicos, funcionarios o empleados de los Gobiernos Federales o Estatales, o de los Municipios, de organismos públicos descentralizados, de empresas de participación estatal o de servicios públicos, federales o locales, estos delitos se encuentran contemplados en el Título Décimo del Código Penal Federal en su capítulo denominado “Delitos Cometidos por Servidores Públicos” en sus artículos 212 al 224 comprendiendo el catálogo general de delitos cometidos por servidores públicos, aludiendo a sus trece figuras delictivas.⁷⁰

Por su parte la fracción II del artículo 109 constitucional menciona que *la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.*⁷¹

Al respecto, existen diversas legislaciones que aplican de conformidad al tipo de responsabilidad en la que incurren los servidores públicos, como son el Código Penal Federal (CPF), el Código Civil Federal (CCF) o del Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), pero para saber cuál aplica a cada caso en específico, se tienen que identificar los elementos que den lugar a los tipos de responsabilidades que existen, sin embargo el tema que nos ocupa, es la responsabilidad penal.

Resulta de suma importancia mencionar que para efecto de determinar la aplicación de los delitos penales, el artículo 213 del CPF señala que *para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el Juez tomará en cuenta, en su caso si el **servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su***

⁷⁰ Código Penal Federal, Artículos 212 - 224.

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción II, Artículo 109.

grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Doctrinalmente para efectos penales, el artículo 212 del Código Penal Federal⁷² define al **servidor público** como:

“toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal”.

Sin embargo, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ofrece un concepto referido a lo que debe entenderse como servidor público, para efecto de responsabilidades a que alude el propio texto constitucional, por lo que en este orden de ideas, la definición del CPF acoge un concepto más amplio de lo que es servidor público, otorgándolo, a todas *aquellas personas que manejen recursos económicos federales*, por lo que, con esta actual definición, pueden ser sujetos a procedimiento y sanción de carácter penal bajo dicha figura sin serlo en realidad.

⁷² Código Penal Federal, Artículo 212.

4.3. Delitos penales cometidos por servidores públicos.

Los delitos cometidos por los servidores públicos, son aquellos que como su nombre lo indica, son delitos cometidos exclusivamente por servidores públicos en el ejercicio de su actividad pública, es decir, son delitos propiamente oficiales.

La materia en torno a la cual se han establecido los tipos delictivos, está constituida fundamentalmente por la idea de que el servidor público debe desempeñar su cargo con honradez, lealtad, imparcialidad, legalidad y eficacia, sobre todo por lo que respecta al manejo y aplicación de recursos federales. Es decir, por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, como lo establece el artículo 108 Constitucional.⁷³

Es importante mencionar la existencia del régimen penal que señala y fija las penas respectivas para todos aquellos servidores públicos que incurran en alguno de los delitos que cita el CPF con motivo de su empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, y en su caso, determinar cuándo y bajo qué circunstancias una persona particular puede tener intervención en los mismos, e inclusive ser sancionados por leyes penales pero con el carácter de particulares ajenos al servicio público, por la presunta participación en los delitos.

Por ello, se estudiará cada uno de los trece tipos delictivos que establece el Título Décimo del Código Penal Federal, con la finalidad de demostrar cómo estos delitos son cometidos exclusivamente por servidores públicos que están sujetos a un cargo público en la Administración Pública y no así por particulares que maneja recursos económicos como lo establece el CPF.

Los trece delitos cometidos por Servidores Públicos establecidos en el Código Penal Federal, son los siguientes:

⁷³ Diccionario Jurídico 2000 Electrónico.

- a. Artículo 214. Ejercicio indebido de servicio público.
- b. Artículo 215. Abuso de autoridad.
- c. Artículo 215-A. Desaparición forzada de personas.
- d. Artículo 216. Coalición de servidores públicos.
- e. Artículo 217. Uso indebido de atribuciones y facultades.
- f. Artículo 218. Concusión.
- g. Artículo 219. Intimidación.
- h. Artículo 220. Ejercicio abusivo de funciones.
- i. Artículo 221. Tráfico de influencia.
- j. Artículo 222. Cohecho.
- k. Artículo 222 bis. Cohecho a servidores públicos extranjeros.
- l. Artículo 223. Peculado.
- m. Artículo 224. Enriquecimiento *ilícito*.

- **Artículo 214. Ejercicio indebido de servicio público.** Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

- A. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.
- B. 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.
- C. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresa 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, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

- D. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.
- E. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

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

En primera instancia, el servidor público que quiera ocupar un puesto dentro de la Administración Pública deberá apegarse a lo que estipula el artículo 128 Constitucional, señalando que todo *funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.*⁷⁴

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 128.

De la lectura del delito *ejercicio indebido de servicio público* se desprende que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, en virtud de que actúa dolosamente aprovechándose de su empleo, cargo o comisión poniendo en peligro los intereses o el patrimonio del Estado.

En este sentido, en el caso de que un sujeto realice funciones públicas sin satisfacer alguno de los requisitos legales para ocupar un puesto público en la Administración Pública, estaría usurpando funciones que expresamente bajo un nombramiento expedido por autoridad competente no le ha sido conferido.

Por lo anterior, bajo el supuesto de que una persona particular participara en este delito como sujeto pasivo, la ley no lo excusa de su responsabilidad, por lo que debería ser sancionado por la ley penal pero con la calidad de persona particular ajena al servicio público y no con la figura que el propio Código Penal le atribuye, es decir, la de servidor público; razón además que las personas particulares no cuentan con ningún tipo de requisito que los relacione directamente a la función pública, por lo que bajo esta premisa, únicamente dichas personas deberían ser sancionadas como particulares por la participación en el delito en comento.

Cuando un servidor público comete este delito, los códigos penales establecen las sanciones respectivas para quienes las ejerzan o abandonen en forma indebida sus funciones, pues dicho abandono lesiona los intereses jurídicos de la Administración Pública.

- **Artículo 215. Abuso de Autoridad.** Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:
 - I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una

- resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;
- II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;
 - III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;
 - IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;
 - V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo;
 - VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;
 - VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;

- VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.
- IX. Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;
- X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;
- XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación;
- XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación;
- XIII. Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación o la tortura, y
- XIV. Obligar a declarar a las personas que se mencionan en el artículo 243 Bis, del Código Federal de Procedimientos Penales, acerca de la información obtenida con motivo del desempeño de su actividad.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y

destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

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

El abuso de autoridad *consiste en todo acto de un funcionario que se excede, para su propio y único beneficio, en sus atribuciones o facultades respecto a particulares o a la cosa pública.*⁷⁵

En estricto sentido, el delito de abuso de autoridad, es un delito que consiste en la extralimitación por parte de las autoridades o funcionarios públicos de las facultades que les han sido concedidas para el desempeño de su cargo o empleo público.

En síntesis, del delito antes citado, se desprende que para que este pueda ser configurado no basta que el sujeto activo reúna la calidad de servidor público, sino que deberá tener el carácter de *autoridad*, esto en atención a las atribuciones que le corresponden con motivo de su empleo, cargo o comisión, por lo que debe encontrarse investido de dicha facultad, es decir, si el servidor público no se encuentra investido de tal carácter, no se podrá configurar este delito, puesto que no se puede abusar de lo que se carece, por lo que bajo esta situación, una persona particular no podría incurrir en este tipo de delito, en razón de que no ejerce funciones de mando públicas o de autoridad competente para expedir documentos públicos.

⁷⁵ <http://www.analitica.com>

- **Artículo 215-A. Desaparición Forzada de Personas.** Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.

Artículo 215-B A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión.

Si la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos.

Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos.

Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

Artículo 215-C Al servidor Público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.

Artículo 215-D La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.

Por lo que toca al delito en comento, el artículo II de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, define la desaparición forzada como *“...la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado...”*⁷⁶

En este sentido, el delito establece que nadie puede ser privado de su libertad personal e individual, sin embargo si fuera el caso, de que esta libertad fuera vulnerada por un servidor público con motivo de su empleo, cargo o comisión que desempeñan, estarían violando las garantías individuales y derechos constitucionales de la persona que el Estado le reconoce.

Por esta situación, el servidor público que sea involucrado directa o indirectamente en delito de desaparición forzada de personas, la ley es muy clara al determinar que estará sujeto a la destitución de su empleo, cargo o comisión y en su caso, la inhabilitación del mismo; en este orden de ideas, cuando una persona particular no reúna la calidad de servidor público, deberá ser sujeto a lo que establece el Código Penal Federal en su artículo 212⁷⁷ último párrafo, citando que *se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente*, por lo que bajo esta condicionante un particular que no acredite ser

⁷⁶ Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Artículo II.

⁷⁷ Código Penal Federal, Artículo 212, último párrafo.

servidor público con los requisitos de ley establecidos, debería ser sancionado exclusivamente con el carácter de persona particular o física ajena al servicio público y no como lo califica el CPF en su artículo 212 al darle la figura de servidor público.

- **Artículo 216. Coalición de Servidores Públicos.** Cometen el delito de coalición de servidores públicos;

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

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

Para el delito en cuestión, el Maestro Rafael de Pina define coalición como “*el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patrones para la defensa de sus intereses comunes*”.⁷⁸

Como su nombre literalmente lo indica para que pueda configurarse este delito, un elemento esencial que caracteriza este hecho delictuoso es que las personas que intervienen necesariamente deben de tener la calidad de servidores públicos, con la finalidad de impedir la realización de actividades en el funcionamiento de la Administración Pública.

⁷⁸ DE PINA VARA, Rafael, op. cit., p. 160.

En este orden de ideas, cuando el Código Penal Federal les da el carácter de servidores públicos a aquellas personas que manejan recursos económicos federales y que no realizan actividades públicas dentro de la Administración Pública, de una primera lectura se desprende que ellos también pueden reunirse para evitar realizar un acto que pueda ocasionar un perjuicio a los intereses del Estado, por lo que bajo esta situación y de acuerdo a la definición estipulada de servidor público en el artículo 108 de nuestra Carta Magna, viola dicho precepto constitucional, al citar el CPF que un servidor público es aquella persona física que maneja o aplica recursos públicos federales sin que se le haya designada un cargo, puesto o comisión en la Administración.

▪ **Artículo 217. Uso Indevido de Atribuciones y Facultades.**

Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

- I. El servidor público que indebidamente:
 - A. Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;
 - B. Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;
 - C. Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito Federal.
 - D. Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o

colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas, y

III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciera un pago ilegal.

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

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

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

Para efecto de determinar a quién se le puede atribuir este delito, el Diccionario Jurídico Mexicano⁷⁹ cita que la *atribución de facultades* se da por los siguientes supuestos:

- a) Cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa, para que esta pueda llevar a cabo el logro de sus fines;
- b) Cuando la atribución de facultades puede derivar de normas de carácter constitucional, federal, estatal, municipal, reglamentario u ordinario.

En cuanto al concepto jurídico de facultad, el Maestro Alberto Herrera Pérez⁸⁰, establece que *es cuando alguien está investido legalmente (por una norma de derecho) para realizar un acto jurídico válido, para producir efectos jurídicos previstos (celebrar un contrato, otorgar un testamento, revocar un poder, entre otros)*.

En síntesis, para poder integrar el delito que se analiza, la realización de las conductas que citan las diversas fracciones del artículo en comento, deberán encontrarse establecidas dentro del ámbito de atribuciones y facultades del sujeto activo en su carácter de servidor público, de no ser el caso, no se podría configurar el mismo, ya que este delito tiene como origen, precisamente, el uso indebido de atribuciones y facultades que al servidor público se le han conferido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público. Por lo tanto, si el artículo 212 del CPF establece que son servidores públicos las *personas que manejan o aplican recursos federales*, bajo qué condicionante son sancionados los particulares cuando estos no tiene un cargo, puesto o comisión que haya sido otorgado por un nombramiento expedido por alguna autoridad competente y mucho menos que derive de una función pública dentro del Estado, puesto que este delito lo que sanciona es el abuso de poder que ejercen con motivos de sus actividades públicas, así como el manejo ilícito de recursos públicos.

⁷⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Diccionario Jurídico Mexicano, México 1993, Porrúa, 11ª Edición.

⁸⁰ HERRERA PÉREZ, Alberto, op. cit., p. 68

- **Artículo 218. Concusión.** Comete el delito de concusión:

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

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

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

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito **y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.**

Del delito anteriormente expuesto, se desprende que para la existencia del tipo delictivo de concusión, lo único indispensable es que este sea servidor público, y que

con tal carácter realice una exigencia indebida, siendo irrelevante que el servidor tenga o carezca de facultades legales para exigir un cobro o dinero, sino indispensablemente que sea servidor público y que cuya competencia, derivada de su empleo, cargo o comisión, sea la de recibir a nombre de la Administración Pública, impuestos o contribuciones.

Bajo este supuesto, una persona particular no podría adecuarse a este delito penal tal y como lo menciona el artículo 212 del CPF al darle la calidad de servidor público, en razón de que solamente las personas físicas o morales son las que legalmente se encuentran obligadas a realizar el pago de contribuciones o impuestos, y será de estos hechos de los que se aprovecha el servidor público para exigir el cobro ilegal; lo anterior, en virtud de que para configurar este delito, el servidor público obtiene un provecho propio en relación con el dinero, valores o servicios que sean exigidos indebidamente, deberán provenir del servicio público que desempeña en la Administración pública, y forzosamente deberá tener dicha calidad; esto sin menoscabo de que si existiera la participación de una tercera persona sin ser servidor público este podrá ser sujeto a las sanciones que establece el último párrafo del artículo 212 del CPF, sancionándolos exclusivamente como personas físicas ajenas a la Administración Pública.

- **Artículo 219. Intimidación.** Comete el delito de intimidación:
 - I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y
 - II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omite una lícita debida que lesione los intereses

de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

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

Con relación al delito que nos ocupa, inicialmente deberá tomarse en cuenta que para ejecutar este hecho delictuoso necesariamente la persona que lo ejercite deberá tener el carácter de servidor público, por lo que para su configuración, el servidor público necesariamente deberá ejercer violencia sobre cualquier persona o hacia un tercero ajeno como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

Cabe señalar que si el servidor público al momento de realizar la intimidación hacia otra persona no lo hiciera en su carácter de servidor público, sino como un particular, se estima que no debería configurarse el delito que se analiza, sin embargo, si una persona particular tuviera intervención en el delito hacia una tercera persona ajena, se le impondrán las sanciones correspondientes que establecen las leyes de orden penal al particular pero sancionándolo únicamente como persona física ajena al servicio público y nunca como servidor público.

- **Artículo 220. Ejercicio Abusivo de Funciones.** Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:
 - I. El servidor público que en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones,

franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;

- II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

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

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

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el

delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas veces a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito **y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.**

El multicitado código, señala en su artículo 212 que son servidores públicos, además de los ya estipulados en el artículo 108 de la ley suprema, ***aquellas personas que manejan recursos económicos federales***, siendo improcedente esta afirmación, en virtud de que las personas particulares no realizan funciones de carácter administrativo que deriven de un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, y mucho menos cuentan con un nombramiento expedido por una autoridad competente.

Lo anterior en virtud de que de una primera lectura del delito antes citado, se desprende que para que pueda desplegarse la conducta delictiva, la persona involucrada deberá reunir necesariamente el carácter de servidor público, y derivado de que aprovechándose de su cargo y de las funciones públicas que realiza dentro de una entidad o dependencia pública, el servidor público obtenga para él o para terceras personas ilícitamente un beneficio económico; lo anterior, en conocimiento de que este delito lo que sanciona es el uso indebido del cargo público que el servidor público utiliza como medio para incrementar de manera ilícita sus patrimonio o el de sus familiares.

▪ **Artículo 221. Tráfico de Influencia.** Comete el delito de tráfico de influencia:

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

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

III. 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 de este Código.

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

En términos generales, el delito de tráfico de influencias consiste esencialmente en utilizar para fines personales el puesto que se desempeña dentro de la Administración Pública.

Para este tipo de delito, la persona principal deberá reunir necesariamente la calidad de servidor público, en razón de que se sanciona la conducta de los servidores públicos que haciendo mal uso de su empleo, cargo o comisión, promuevan o gestionen cualquier conducta ilícita de algún negocio público, con la finalidad de producir un beneficio económico para él o para las terceras personas involucradas al hecho.

Sobre el particular, queda claro que una persona particular no puede cometer directamente este tipo de delito, sin embargo, sí puede exigir u obligar al servidor público a realizar una conducta indebida, cuando por alguna circunstancia tenga

lazos de parentesco con alguna persona dentro de la Administración que origine exigir ciertos actos indebidos al servidor públicos; por lo que en esta circunstancia, cuando exista la participación de un sujeto cómplice que no tenga la calidad de servidor público, será sancionado conforme a derecho y de acuerdo a lo estipulado en el último párrafo del artículo 212 del Código Penal Federal pero como persona física y no como servidor público.

- **Artículo 222. Cohecho.** Cometen el delito de cohecho:
 - I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y
 - II. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

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

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

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el

Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, de trescientos a mil días multa **y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.**

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

En resumen, se establece que para que una persona sea considerado servidor público deberá reunir ciertos requisitos que anteriormente ya fueron señalados, como por ejemplo; tener un nombramiento expedido por autoridad competente, realizar funciones públicas propias del empleo, cargo o comisión que le fue otorgado por una autoridad pública, entre otros; por lo que en este orden de ideas, no podría intervenir una persona particular en este delito por el simple hecho de que tengan a su cargo el manejo de recursos económicos federales por las razones antes citadas.

Para que este delito produzca efectos jurídicos, la persona involucrada deberá reunir ineludiblemente la calidad de servidor público, puesto que el acto que realice el sujeto activo debe encontrarse dentro del ámbito de la competencia que como servidor público le corresponda dentro de la Administración Pública Federal; es decir, que las funciones que realiza le sean propias de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, teniendo como finalidad que el servidor público reciba dinero o alguna gratificación para sí o para otra persona para que haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

- **Artículo 223. Peculado.** Comete el delito de peculado:
 - I. Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un

particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

II. El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

III. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos público o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y

IV. ***Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.***

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

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito **y destitución e inhabilitación de tres meses a**

dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito **y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.**

El delito antes citado, se establece que la naturaleza del delito en estudio, tienen como finalidad, el desvío de fondos públicos o bienes de propiedad del Estado que recibe el ***servidor público*** o cualquier persona que sin ser servidor público tenga a su cargo la administración, custodia y correcta aplicación.

En este sentido, como ya se ha mencionado anteriormente, si bien es cierto que el artículo 212 del CPF tipifica como servidores públicos a las personas particulares que manejan recursos económicos, no debería ser procedente darles dicha calidad, pues ellos no cuentan con alguna característica que los identifique como servidores públicos del Estado, sin embargo, con independencia de lo anterior, no se exime de la responsabilidad en la que puedan incurrir las personas que sin tener el carácter de *servidor público* tengan como obligación ejercer correctamente la aplicación de los recursos públicos que les han sido asignados para ciertos fines.

Así mismo, es importante mencionar que aunque el artículo 212 del multicitado código establezca claramente a quiénes considera servidores públicos y en dicho concepto incluye a las personas que manejan recursos económicos públicos, sin embargo, en este orden de ideas, la fracción IV del referido código al respecto señala que comete este delito *cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público*

federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó, por lo que bajo estas circunstancias el mismo código a demás de contraponerse a la definición que cita el artículo 108 Constitucional, se contradice el mismo.

Este delito ilustra claramente lo que se ha venido argumentado respecto al uso indebido del carácter de servidor público para aquellas personas que manejan recursos federales, ya que como se ha analizado, todos los anteriores delitos pueden llegar a ser cometidos exclusivamente por servidores públicos, a excepción del delito de peculado, sin embargo se hace con toda oportunidad, la pertinente aclaración de que puede ser cometido por cualquier persona sin tener el carácter de servidor público federal, lo que es adecuado ya que no tipifica al particular como servidor públicos a pesar de que pueda incurrir en este delito.

▪ **Artículo 224. Enriquecimiento ilícito.** Enriquecimiento Ilícito.

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

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

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

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito **y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.**

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

Para la configuración de este delito, tiene como objetivo comprobar la comisión de las conductas delictivas que originan un *enriquecimiento ilícito* por parte de un servidor público. El ilícito, sería el aumento en el patrimonio del servidor público, que derivado del ilegal ejercicio de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, tenga como consecuencia incrementar sustancialmente su patrimonio de manera ilegal o adquiera bienes que sean propiedad del Estado Federal.

Adicionalmente a esto, al servidor público que cometiera este ilícito, será sancionado con la destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos por un tiempo determinado.

Sin embargo, resulta importante mencionar que cuando una persona particular ajena al servicio público tenga a su cargo el manejo de recursos públicos que le fueron asignados para fines de asistencia social, y este los utilizó para otras causas, pueden ser sancionadas por el CPF pero bajo el delito de peculado y exclusivamente como personas particulares del sector privado ajenas al servicio público, por lo que el delito de enriquecimiento ilícito solo procederá y se sancionará cuando un funcionario público incrementa en exceso sus ingresos legítimos notoriamente durante el ejercicio de sus funciones y cuya procedencia legítima no pueda justificar.

4.4. Conclusión del capítulo

Los delitos y sanciones establecidos por el Código Penal Federal, a excepción del delito de peculado, son exclusivamente delitos ejercidos por servidores públicos sujetos a un cargo, puesto o comisión que mediante un nombramiento expedido por autoridad competente les da facultades de carácter público dentro de la Administración Pública Federal.

El único delito establecido en el título décimo “delitos cometidos por los servidores públicos” que puede ser cometido por particulares, es el de peculado, sin embargo dicho delito realiza la aclaración pertinente de que puede ser cometido por personas que no tengan el carácter de servidor público, por lo que es un claro ejemplo de la improcedencia de que el artículo 212 considere como servidores públicos a particulares que manejan recursos federales.

Doce de las trece figuras delictivas establecidas por el Código Penal Federal, únicamente pueden ser cometidas por servidores públicos que en el desempeño de

sus funciones realizan una conducta ilícita, por lo que sería improcedente sancionar a las personas particulares que tienen bajo su custodia el manejo de recursos económicos federales, esto sin menoscabo de que puedan ser sancionados por este u otros ordenamientos jurídicos pero con la calidad de persona físicas del sector privado, cuando exista el caso de que alguno de ellos llegara a cometer alguno de los delitos penales antes citados como tercera persona o como partícipe de estos, tal y como lo que establece el último párrafo del artículo 212 del multicitado código que a la letra señala *“se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente”*.

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS Y PERSONAS FÍSICAS.

Con la finalidad de reforzar lo que hemos venido analizando y demostrando respecto a la definición que el Código Penal Federal hace en su artículo 212 de tipificar como servidores públicos a particulares que manejan recursos económicos, realizaremos en el presente capítulo, una recopilación de los derechos, obligaciones, sanciones y delitos de los servidores públicos y su aplicabilidad a particulares, lo que nos permitirá tener un comparativo mediante cuadros por cada uno de los conceptos mencionados.

5.1. Introducción

Dentro del marco Constitucional, la legislación establece obligaciones precisas para los servidores públicos responsables del manejo y aplicación de recursos públicos, con el propósito de buscar salvaguardar su debido uso, y en caso contrario, sancionar justamente a dichas personas con la separación de su cargo y hasta la inhabilitación para desempeñar cualquier otro cargo público dentro del Estado.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) en su artículo 8 señala las obligaciones que tiene todo servidor público con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por su parte, el Código Penal Federal equipara a las personas particulares que tienen a su cargo el manejo de recursos económicos públicos como *servidores públicos*, sin ejercer funciones de esta índole, ni percibir remuneración por parte del Estado, así como ser ajenos al régimen de obligaciones que la LFRASP establece, e inclusive incluirlos a un procedimiento administrativo que está diseñado para

servidores públicos de la Administración Pública, por lo que bajo este supuesto quedarían excluidos de tipificarlos como servidores públicos.

Es por ello, que al darles el carácter de servidor público a las personas particulares que manejan recursos económicos, sería contrario a derecho y a los principios que establece nuestra Constitución Federal en el tema del manejo y disposición de recursos públicos.

A continuación se presentan cuadros comparativos de los derechos, obligaciones, delitos y sanciones atribuibles a los servidores públicos y su posible aplicación a personas particulares que manejan recursos económicos federales.

Cuadros comparativos entre Servidores Públicos y Personas Particulares

5.2. Derechos

Los derechos que a continuación se describen y que identificamos su aplicabilidad para servidores públicos y particulares, corresponden a los derechos fundamentales establecidos en nuestro marco Constitucional y laboral.

Derechos		Aplicación		Comentario
		Servidores Públicos	Particulares	
1. Jornada diaria de 8 horas.	Artículo 123 apartado B Constitucional	Si	No	Con motivo del cargo encomendado para la prestación de servicios al Estado, el servidor tiene el derecho una jornada de trabajo no mayor a las ocho horas; contrario a un particular que no tiene una relación laboral con el Estado.
2. Vacaciones.	Artículo 123 apartado B Constitucional	Si	No	El servidor en el desempeño de su actividad pública tiene derecho al disfrute de vacaciones, en tanto que el particular no por el no ejercicio público.
3. Derecho a una salario mínimo.	Artículo 123 apartado B Constitucional	Si	No	Con motivo del desempeño de funciones, el servidor público recibe remuneración económica, mientras que un particular en ningún caso recibe pago alguno, aun a pesar de participar de forma directa o indirecta con el estado mediante el ejercicio de recursos económicos.
4. Derecho de escalafón.	Artículo 123 apartado B Constitucional	Si	No	Los servidores públicos por su cargo público tiene derecho a obtener un ascenso; caso contrario en un particular que él no tiene un cargo público y por lo tanto no es sujeto a este derecho.
5. Reinstalación a su trabajo por despido injustificado.	Artículo 123 apartado B Constitucional	Si	No	Derivado de un cargo público y por causa que no amerite el despido del servidor, este puede reclamar su reinstalación a su puesto; mientras que el particular que maneja recursos públicos no adquiere un cargo de esta índole.

6. Derecho de asociación.	Artículo 123 apartado B Constitucional	Si	No	Por violación a sus derechos laborales, los servidores pueden asociarse para el reclamo de estos; por lo que un particular al no tener una relación laboral con el estado no puede ejercer dichos derechos.	
7. Derecho a la Seguridad Social.	Artículo 123 apartado B Constitucional	Si	No	Cuando un servidor adquiere un cargo público de cualquier naturaleza dentro de la administración, el Estado tiene la facultad por ley de otorgarle un seguro social, mientras que al particular no le es aplicable este derecho por no ejercer un cargo público.	
8. Prestar sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.	Artículo 12 de la Ley federal de los trabajadores al servicio del estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional,	Si	No	Este derecho es exclusivo de un servidor público, en virtud de que para obtener una remuneración económica deberá acreditar su calidad a través de un nombramiento expedido por autoridad competente; caso contrario de un particular que por el hecho de manejar recursos económicos públicos no obtiene un cargo que le sea expedido mediante un nombramiento, y mucho menos tienen derecho a un salario.	

5.3. Obligaciones

Las obligaciones que a continuación se enunciarán, tienen como objetivo determinar que las obligaciones para servidores públicos son totalmente diferentes a las obligaciones que tiene un particular que maneja recursos económicos federales, pues este no tiene una relación laboral y directa con el Estado.

Obligaciones		Aplicación		Comentario
		Servidores Públicos	Particulares	
1. Cumplir con el servicio público encomendado.	Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.	Si	No	Esta obligación es propia de un servidor público, por lo que un particular que maneja recursos públicos queda excluido del mismo.
2. Utilizar los recursos públicos asignados con motivo de su empleo público exclusivamente para los fines de objeto.	Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.	Si	No	El servidor tendrá la obligación del ejercicio correcto de recursos que le hayan asignado con motivo de su cargo público, por lo que la situación es propia de un servidor público y no del particular, en virtud de que este no está sujeto a un puesto en la administración pública.
3. Rendición de cuentas de la gestión pública federal	Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores	Si	No	El servidor que se le confiere un cargo público deberá de contribuir a que los fondos públicos sean ejercidos de acuerdo a los ordenamientos legales respectivos; caso contrario para un particular, porque tiene bajo su custodia información que sea de utilidad para el Estado.

4. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o responsabilidad.	Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.	Si	No	Como bien se señala en esta obligación, el servidor por su cargo público deberá vigilar la información que este bajo su cuidado; en tanto que el particular carece de un nombramiento que le de la atribución de custodias los bienes de la administración pública.	
5. Abstenerse de autorizar una contratación o nombramiento de quien se encuentre inhabilitado	Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.	Si	No	El servidor público por su propia naturaleza tiene la facultad de autorizar un nuevo nombramiento dentro del Estado independientemente de la circunstancia; por lo bajo este supuesto, al particular se le niega esta facultad, en virtud de no tener una relación laboral con el Estado.	
6. Desempeñar su cargo sin obtener beneficios adicionales a los comprobables que el Estado le presta.	Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.	Si	No	El servidor público que presta un servicio para el Estado, la ley le concede ciertos beneficios; sin embargo un particular no los adquiere por no desempeñar un cargo público.	
7. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento en disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.	Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.	Si	No	El servidor por su propio cargo público, no deberá incurrir en actos que vayan en perjuicio del Estado; es por ello que una persona particular que tiene bajo su custodia el ejercicio de recursos públicos no puede tener una relación laboral con el Estado.	
8. Proporcionar la información que les sea requerida por autoridad	Artículo 7 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades	No	Si	Bajo las disposiciones de esta ley, un particular que maneja recursos públicos tiene la obligación de informar a la autoridad respectiva sobre el uso de los mismos pero en su carácter de persona física; en tanto que un servidor público no tiene injerencia	

competente sobre sus actividades de beneficio social derivadas del uso de los apoyos y estímulos públicos que reciba.	Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.			en la misma, en virtud de que su carácter es de índole público y por tanto sus tener obligaciones las regula otra ley especial para el servicio público.
9. Informar las organizaciones anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas su situación financiera, y los resultados de los apoyos y estímulos públicos.	Artículo 7 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.	No	Si	El particular que reciba recursos públicos, deberá de reportar el ejercicio y aplicación de los mismos a una autoridad distinta a la que los servidores públicos reportan; lo anterior en virtud de que ambas partes ejercer actividades de diferente naturaleza, una de asistencia y otra pública.
10. Observar buenas costumbres dentro del servicio	Artículo 44 Ley federal de los trabajadores al servicio del estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 Constitucional.	Si	No	El servidor público en ejercicio de su función pública tiene la obligación de demostrar una conducta honesta y transparente; en tanto que el particular no presta servicio alguno que derive de un cargo que le haya sido encomendado por el Estado.
11. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo	Artículo 44 Ley federal de los trabajadores al servicio del estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 Constitucional.	Si	No	Los trabajadores que tengan una relación laboral con el estado, tienen como obligación cumplir con las funciones que les han sido encomendadas; en tanto que un particular al no guarda una relación de carácter con el Estado por lo que este no está sujeto al cumplimiento de dichas obligaciones.
12. Guardar los	Artículo 44	Si	No	El servidor público que le ha sido encomendado un cargo público

<p>asuntos que lleguen a su conocimiento con su motivo de trabajo</p>	<p>Ley federal de los trabajadores al servicio del estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 Constitucional.</p>			<p>dentro de la Administración, tiene como obligación guardar el secreto profesional cuando tengan injerencia en la realización de una actividad pública; caso contrario a un particular que al no tener una relación laboral o un cargo público no está sujeto a tal obligación.</p>
<p>13. Asistir puntualmente a sus labores</p>	<p>Artículo 44 Ley federal de los trabajadores al servicio del estado, reglamentaria del apartado b) del artículo 123 Constitucional.</p>	<p>Si</p>	<p>No</p>	<p>El servidor público en el ejercicio de su cargo público, tiene la obligación de cumplir un horario laboral; lo que un particular no, por no tener un contrato de trabajo con el estado.</p>

5.4. Delitos

Los delitos penales que a continuación se particularizan, tienen como finalidad determinar que su aplicabilidad es exclusiva de los servidores públicos y no de los particulares, con excepción del delito de peculado, que es un delito en que puede incurrir un particular pero sin darle la calidad de servidor público.

Delitos	Aplicación		Comentario
	Servidores Públicos	Particulares	
1. Ejercicio indebido de servicio público	Si	No	De los delitos penales establecidos en los incisos del 1 al 10 enunciados en el presente cuadro descriptivo, se desprende lo siguiente: I. Para la ejecución de los delitos en cuestión, la persona que los cometa deberá reunir en primera instancia la calidad de servidor público. II. Son delitos propios del servicio público que a través de un nombramiento de una autoridad competente les atribuye facultades de carácter público. III. En caso de que existiera la participación de una persona particular ajena al servicio público, esta debería ser sancionada como tal y no como servidor público, pues existen ordenamientos que regulan y fiscalizan el ejercicio indebido de recursos públicos a causa de manejo indebido de los particulares del sector privado. IV. Y finalmente, estos delitos establecen sanciones que derivan desde la separación de su cargo hasta su inhabilitación, por lo que un particular no puede ser separado de un cargo público que no le ha sido conferido por el Estado.
2. Abuso de autoridad	Si	No	
3. Desaparición forzada de personas	Si	No	
4. Coalición de servidores públicos.	Si	No	
5. Uso indebido de atribuciones y facultades	Si	No	
6. Concusión	Si	No	
7. Intimidación	Si	No	
8. Ejercicio abusivo	Si	No	

de funciones	Código Penal Federal				Por lo tanto, los delitos en cuestión son exclusivos de los servidores públicos y no de personas particulares que manejan recursos económicos públicos, en virtud de que ellos no tienen un nexo laboral y directo con el Estado.
9. Tráfico de influencia	Artículo 221 del Código Penal Federal	Si	No	No	
10. Cohecho	Artículo 222 del Código Penal Federal	Si	No	No	
11. Cohecho a servidores públicos extranjeros	Artículo 222 bis del Código Penal Federal	Si	N/A	N/A	No aplica
12. Peculado	Artículo 223 del Código Penal Federal	Si	Si	Si	El delito de peculado, es el único delito que puede ser cometido por personas particulares que no tengan el carácter de servidor público, en virtud de que el artículo en cuestión realiza la aclaración pertinente al citar en su fracción IV que dicho delito puede ser cometido por <u>cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.</u>
13. Enriquecimiento ilícito	Artículo 224 del Código Penal Federal	Si	Si	Si	Este delito también es exclusivo de los servidores públicos cuando a través de su cargo público incrementen substancialmente su patrimonio; a diferencia de un particular que por el hecho de manejar recursos económicos federales y exista desvío en los mismos, puede ser juzgado por enriquecimiento ilícito pero bajo el delito de peculado.

5.5. Sanciones

Finalmente respecto a las sanciones, el objetivo consiste en determinar que un servidor público y un particular no pueden ser sancionados de la misma manera, pues ambas personas tienen calidad jurídica diferente.

Derechos		Aplicación		Comentario
		Servidores Públicos	Particulares	
1. Amonestación privada o pública.	Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.	Si	No	Este tipo de sanción de aplica exclusivamente para los servidores públicos que cometen algún ilícito con motivo de su función pública, por lo que no se le puede aplicar a un particular por no desempeñar este tipo de funciones.
2. Suspensión del empleo o cargo.	Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.	Si	No	Esta sanción es aplicable al servidor público que cometa alguna falta de carácter administrativa dentro de la administración pública, y que tendrá como consecuencia separarlo de su cargo por un tiempo determinado. Bajo esta circunstancia no puede operar para un particular que maneja recursos públicos, en razón de que este no tiene ejerce un cargo público para el Estado.
3. Destitución del puesto público.	Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.	Si	No	Como su nombre lo indica este delito solo aplica a personas que desempeñen un puesto público para el Estado y no para personas particulares, en razón de que estas no desempeñan dicho cargo.
4. Sanción económica.	Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.	Si	No	Este tipo de sanción solo es aplicable al servidor público que derivado de una conducta pública ilícita obtenga beneficios económicos para su beneficio, siendo acreedor a devolver lo que ilícitamente obtuvo.

	Administrativas de los Servidores Públicos.				
5. Inhabilitación para desempeñar empleos o cargos en el servicio público.	Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad es Administrativas de los Servidores Públicos.	Si	No		Este delito es exclusivamente para servidores públicos y no para personas particulares, en razón de que estos no ejercen cargo públicos y por lo tanto no pueden ser inhabilitados de un cargo o puesto que no les ha sido asignado.
6. Apercibimiento	Artículo 31 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.	No	Si		La Ley de Fomento es una ley que sanciona a las personas particulares que constituyen una organización de la sociedad civil y que tiene a su cargo el manejo de recursos económicos públicos, al estipularles como obligación reportar la ejecución de dichos recursos, por lo que en este sentido, esta ley sanciona el actuar indebido de los particulares y por lo tanto no le es aplicable a los servidores públicos que tienen un cargo público en la administración pública, en virtud de que ellos son regidos y sancionados por otras leyes que regula su calidad de servidor público.
7. Multa	Artículo 31 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.	No	Si		
8. Suspensión	Artículo 31 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.	No	Si		
9. Cancelación definitiva de su inscripción en el Registro	Artículo 31 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades	No	Si		

--	--	--	--	--	--

Realizadas por
Organizaciones
de la Sociedad
Civil.

5.6. Conclusión del capítulo.

De lo anteriormente expuesto y una vez determinado la aplicación de derechos, obligaciones, delitos y sanciones que competen a **servidores públicos** y su aplicación a las **personas particulares** que manejan recursos económicos públicos, se desprende que existen ordenamientos jurídicos diferentes para distinguir la calidad jurídica que cada uno tiene, pues al querer darle el trato de servidor público al particular está violentando sus derechos constitucionales y dejándolos en estado de indefensión.

Por lo tanto, se demuestra que los particulares que manejan recursos económicos del patrimonio del Estado, no tienen los mismos derechos y obligaciones que los servidores públicos, mucho menos, los delitos que en su caso puedan cometer, ni las sanciones a las que puedan someterse, pues ambas figuras se encuentran en situaciones totalmente diferentes. En resumen puede observarse a continuación cuántos derechos, obligaciones, delitos y sanciones aplican a servidores públicos y cuántos de estos aplican a los particulares.

Rubro	Aplicación	
	Servidores Públicos	Particulares que manejan recursos Públicos
Derechos	8	0
Obligaciones	12	2
Delitos	11	1
Sanciones	5	4

Es por ello, que a través de este comparativo, se exponen los elementos para determinar que un servidor público y un particular que maneja recursos económicos, no tienen los mismos derechos y obligaciones y al querer sancionar a un particular

bajo la figura de servidor público se estarían violando sus garantías individuales, ya que tanto los procedimientos como los delitos y sanciones establecidos, son para servidores públicos que desempeñan un cargo en la administración pública.

CONCLUSIONES

A lo largo del desarrollo de la presente tesis, se expusieron los elementos para demostrar la Inconstitucionalidad del artículo 212 del Código Penal Federal, partiendo de la premisa que viola el artículo 108 Constitucional, al definir a las personas particulares que manejan recursos públicos económicos, como servidores públicos.

Para argumentar lo anterior, se analizó el concepto de servidor público, partiendo de la base legal de la Constitución Política y posteriormente el Código Penal Federal, determinando fehacientemente, quiénes son servidores públicos y cuyo carácter no es aplicable a los particulares que manejan recursos económicos.

Se analizó y concluyó que el procedimiento administrativo de los servidores públicos que regula la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no es aplicable a los particulares, ya que por su propia naturaleza es un procedimiento diseñado para servidores públicos que tengan una relación directa con el Estado.

Por otro lado, y en razón de que la base que utiliza el Código Penal Federal para definir como servidores públicos a particulares, es el hecho de que manejen recursos económicos federales, se abordó de manera general, la naturaleza del recurso económico federal y su fiscalización, así como los instrumentos jurídicos que lo regulan y las autoridades que el estado tiene para fiscalizar y sancionar el mal uso de dichos recursos, con independencia de quién lo ejerce, ya sea servidores públicos o particulares, y que además, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, contempla las sanciones respectivas para sancionar a todas aquellas personas que indebidamente distraigan fondos o recursos públicos para fines distintos a los asignados.

Adicionalmente, se reafirmó la improcedencia de la definición de servidores públicos establecida en el Código Penal Federal, mediante el análisis de los delitos cometidos por servidores públicos que se encuentran regulados por dicho Código, demostrando que son delitos exclusivamente cometidos por las personas que la ley establece como *servidores públicos*, cuando tienen un cargo, puesto o comisión en la Administración Pública, y no por personas particulares del sector privado ajenas al servicio público, en razón de que dichos delitos se pueden desprender de una conducta que derive de una función pública que el Estado le ha encomendado.

Por último, se realizó un análisis comparativo de la aplicación tanto para servidores públicos como para particulares, de los derechos, obligaciones, delitos y sanciones en que pueden incurrir, con la finalidad de determinar que ambas personas tienen calidad jurídica diferente y por lo tanto no pueden ser tratados de la misma manera por no encontrarse en igualdad de condiciones.

Por lo tanto con la presente tesis, se **concluye** lo siguiente:

PRIMERA. Las personas que manejan recursos económicos federales no pueden tipificarse como servidores públicos. El concepto establecido en el Código Penal Federal rebasa los límites fijados por la propia Constitución Federal violando el principio de supremacía constitucional, en razón de que exclusivamente tendrán tal carácter aquellas personas que tengan un cargo, puesto o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública, por lo que una persona particular del sector privado no puede tener dicho carácter, ya que al querer equipararlo como servidor público no tendría el mismo trato, condiciones, características, derechos y obligaciones.

SEGUNDA. Los particulares que ejercen recursos económicos no tienen una relación laboral con el estado. Los particulares que manejan recursos económicos federales, a pesar de ejercer recursos del erario federal, no adquieren por este

hecho, una relación laboral con el estado, por lo que no tienen un cargo, puesto o comisión que les de el carácter de servidores públicos.

TERCERA. El Procedimiento Administrativo está diseñado para servidores públicos y no para particulares. A pesar de que la Ley otorga facultades a la autoridad competente para aplicar un procedimiento administrativo a las personas particulares, sin tipificarlos como servidores públicos por manejar recursos económicos federales, no se le puede instaurar este procedimiento, en virtud de que está diseñado para personas que tienen un cargo en la administración pública con un nombramiento.

CUARTA. Las personas particulares que manejan recursos económicos federales pueden ser fiscalizados y sancionados sin tipificarlos como servidores públicos. Derivado del análisis realizado a la naturaleza jurídica del recurso económico federal o gasto público, se comprobó que el Estado cuenta con mecanismos legales para fiscalizar y sancionar el uso indebido de recursos públicos, tanto para servidores públicos como para particulares sin que los tipifique con dicha calidad, en virtud de que existe la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual contempla las sanciones, autoridades facultades y mecanismos adecuados para estos casos, además de otorgarle la facultad a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos que son provenientes del Estado.

QUINTA. Los delitos establecidos en el Código Penal Federal son cometidos exclusivamente por servidores públicos y no por particulares que manejan recursos económicos federales. Los delitos definidos en el Código en comento, pueden ser cometidos por las personas que tienen un cargo, puesto o comisión para desempeñar una actividad de carácter pública, y por lo tanto no pueden ser aplicados a particulares.

SEXTA. El único delito establecido en el Código Penal Federal que puede ser cometido por particulares es el de Peculado. El Código Penal Federal establece

una serie de delitos, los cuales solamente pueden ser cometidos por particulares, a excepción del delito de Peculado, sin embargo, dicho Código hace la aclaración para este delito que, sin darles el carácter de servidores públicos, los particulares pueden incurrir en dicha falta, por el hecho de estar obligados legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales para los fines que les fueron asignados.

SÉPTIMA. Los derechos, obligaciones, delitos y sanciones de los servidores públicos no pueden ser aplicados a particulares. Los derechos, obligaciones, delitos y sanciones, no pueden ser los mismos para servidores públicos y particulares. Dichas personas no pueden ser tratadas en igualdad de circunstancias, en razón de que se demuestra que existen ordenamientos jurídicos diferentes para cada caso, cuando se trate de fiscalizar el manejo indebido de recursos económicos con independencia de quien los ejerza.

OCTAVA. Los particulares participan, mediante diversas acciones en las políticas públicas del gobierno. Mediante la participación en la formulación y ejecución de proyectos sociales, en el ejercicio de recursos económicos federales para objetivos específicos, y en acciones filantrópicas en beneficio de grupos vulnerables, los particulares pueden llevarlas a cabo indebidamente, sin embargo, solamente por el hecho de manejan recursos económicos, es cuando se les quiere, por su uso indebido, sancionar como servidores públicos, lo que evidencia una mala tipificación, ya que por ejemplo, la Ley Federal de Fomento sanciona a las organizaciones de la sociedad civil por el uso indebido de recursos o por el incumplimiento de metas y objetivos de sus proyectos, sin tipificarlos como servidores públicos.

NOVENA. Un particular sancionado con la figura de servidor público como lo establece el Código Penal Federal, podría exigir los beneficios que dicha figura le otorga. El tipificar a un particular como servidor público y someterlo a un procedimiento de tipo penal con este carácter, puede tener implicaciones

contraproducentes para el Estado, ya que se ser sancionado con tal carácter, tendría entonces los elementos necesarios para reclamar a su favor los derechos que bajo esta figura le corresponden.

DÉCIMA. Ninguna Ley o precepto legal puede contravenir las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Código Penal Federal rebasa lo establecido por la Constitución Federal, al definir como servidores públicos a los particulares que manejan recursos económicos federales.

Por lo anterior, y con base en la Supremacía Constitucional, un principio teórico del Derecho constitucional que postula, originalmente, ubicar a la Constitución de un país jerárquicamente por encima de todas las demás normas jurídicas, internas y externas, que puedan llegar a regir sobre ese país⁸¹.

Este principio enmarca su fundamento legal esencialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸² en su artículo 133 citando textualmente lo siguiente:

“esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. En ella se encuentra el fundamento legal de todas las leyes y reglamentos vigentes.

En este sentido, y con fundamento en el artículo 133 Constitucional, y bajo los principios establecidos por Kelsen, podemos esquematizar de la siguiente manera la jerarquía de leyes:

⁸¹ HANS, Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 170.

⁸² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 133.

Pirámide Kelseniana



Con la pirámide jurídica de Hans Kelsen se trata de explicar que las normas jurídicas que componen el derecho objetivo tienen diferente jerarquía, es decir, las normas inferiores deben ser semejantes con las superiores, por lo que en la cúspide de dicha pirámide se encuentra la Constitución Política y por debajo de ella, las demás normas jurídicas ordenadas de manera jerárquicamente.

En síntesis, y de acuerdo a la situación planteada, las personas particulares que manejan o aplican recursos económicos federales no pueden ser catalogadas, definidas o tipificadas como servidores públicos, tal y como se cita en el artículo 212 del Código Penal Federal, en virtud de que este ordenamiento no puede contravenir, ni rebasar los límites de la Constitución, razón por la cual se está violando la legalidad de la misma, concluyendo que es necesario que en su oportunidad se reforme parcialmente el artículo en comento, precisando el auténtico alcance del mismo precepto.

PROPUESTA

La conclusión a la que llegamos es que el artículo 212 del Código Penal Federal, rebasa lo establecido por el artículo 108 Constitucional, sin embargo, cabe aclarar que dicho artículo en su contenido textual no es incorrecto, ya que solamente se propone reformar la parte en la que hace referencia como servidor público a las **personas que manejan recursos económicos federales**, no así el resto del artículo que coincide con la definición de servidor público en relación con la Constitución.

En este sentido y con base en la conclusión de la presente tesis, se propone que dicho ordenamiento debe ser modificado parcialmente, ya que como se pudo concluir, solamente la parte de...**o que manejen recursos económicos federales...**, es el elemento que contraviene a lo establecido por la propia Constitución.

*Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, **o que manejen recursos económicos federales**. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.*

En este sentido, la propuesta de reforma consiste en derogar lo correspondiente a particulares, es decir, **...o que manejen recursos económicos federales...**, quedando de la siguiente forma:

Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Con esta reforma, se logra garantizar un Estado de derecho transparente, digno y justo, en donde la ley sea aplicada a cada caso concreto, tomando en cuenta sus condiciones jurídicas, bajo el razonamiento siguiente:

1. Alinear la definición de servidores públicos tal y como lo establece el artículo 108 Constitucional, evitando con ello, una posible inconstitucionalidad.
2. El procedimiento establecido en el Código Federal de Procedimientos Penales no se ve afectado por esta modificación, al contrario, le da certeza debido a que está diseñado exclusivamente para servidores públicos y no para particulares que manejan recursos económicos federales.
3. No limita al estado a fiscalizar y sancionar a particulares por el uso indebido de recursos económicos, debido a que existen mecanismos legales que

contemplan dichos efectos. Adicionalmente, dentro del marco del Título Décimo del Código Penal Federal, el único delito aplicable a particulares, Peculado, hace la pertinente aclaración de que *cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó*; lo anterior, en el entendido que corrobora que no son servidores públicos.

4. En conocimiento, de que al derogar la parte que define a los particulares como servidores públicos, no afecta en cuanto al fondo del contenido del Código en comento, mucho menos los delitos establecidos, pues dichos delitos por su propia naturaleza están diseñados exclusivamente para servidores públicos.
5. Contribuir a tener una impartición de justicia apegada a derecho bajo los principios de equidad y transparencia, con la finalidad de garantizar seguridad jurídica a las personas con independencia de su condición.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, quinta Edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1983.
2. ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
3. BARRAGÁN BARRAGÁN, José, Contreras Bustamante, Raúl, Mateos Astillan, Juan José, Flores Trejo, Fernando, Soto Flores, Armando, Teoría de la Constitución, tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2007.
4. BARRAGÁN, BARRAGÁN, José, Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las responsabilidades de los servidores públicos, Editorial Porrúa, 1984.
5. BARRAGÁN, BARRAGÁN, José, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, México, UNAM, 1978.
6. BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Roque de Palma, Tomo III, Págs. 263 y 269.
7. BORJA MARTÍNEZ, Manuel, La Responsabilidad Civil, Revista Praxis número 60, INAP, México, 1984.
8. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, décimo tercera Edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2000.

9. CARDENAS, Raúl F, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, México, Editorial Porrúa, 1982.
10. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.
11. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, México, Editorial Limusa, 1986.
12. FIGUEROA NERI, Aimée, Cuenta Pública en México: Evaluando el Laberinto Legal de la Fiscalización Superior, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Primera Edición, 2005.
13. FIX ZAMUDIO, Héctor, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado, Las responsabilidades de los servidores públicos, México, Editorial Miguel Porrúa, 1984.
14. FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, trigésima sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
15. GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo Tomo I, cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
16. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, segunda Edición ampliada, Editorial Porrúa, México, 1997.
17. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Editorial Porrúa, 1974.
18. HERRERA PÉREZ, Alberto, Delitos Cometidos por Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 2005.

19. HERRERA PÉREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial particular, México, 1991.
20. KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Editorial Porrúa, México, 2000.
21. KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Buenos Aires, Editorial Eudeba, 1960.
22. MANJARREZ RIVERA, Jorge, La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001, INAP-IAP, Veracruz, México, 2002.
23. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo 1er y 2º. Cursos, quinta Edición, Editorial Oxford, México, 2005.
24. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo 3er y 4º. Cursos, tercera Edición, Editorial Oxford, México, 2002.
25. NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
26. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Las responsabilidades de los servidores públicos, México, Editorial Manuel Porrúa, 1984.
27. PÉREZ CARRILLO, Agustín, La Responsabilidad Jurídica. (conceptos dogmáticos y teoría del derecho), UNAM, México, 1979.

28. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia), décima séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
29. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1981, tomo I.
30. TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, México, Editorial Porrúa, 1974.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1992.
3. Código Penal Federal, décimo sexta edición, ediciones Fiscales ISEF, México, 2006.
4. Código Federal de Procedimientos Penales, décimo sexta edición, ediciones Fiscales ISEF, México, Código Penal para el Distrito Federal, décimo sexta edición, ediciones Fiscales ISEF, México, 2006.
5. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.
6. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
7. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría.

8. Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
9. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
10. Presupuesto de Egresos de la Federación.

DICCIONARIOS

1. BARRAGÁN BARRAGÁN, José, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1990, Tomo III, Pág. 137)
2. DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, vigésimo primera edición, editorial Porrúa, México, 1995.
3. Diccionario Jurídico 2000 (Electrónico).
4. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano, México 1993, Porrúa, 11ª edición.

OTRAS FUENTES

1. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
2. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

3. Instituto de Administración Pública, La reforma de la función pública en México, Madrid 1986, Pág. 213.
4. Tesis Jurisprudencial P. LX/96, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Parte III, Abril de 1996, Pág. 128.
5. Tesis 419, Apéndice 1985, Suprema Corte de Justicia de la Nación, segunda sala.
6. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Justiciable, Poder Judicial Federal.
7. IUS 2000

PÁGINAS DE INTERNET

1. www.scjn.gob.mx
2. www.analitica.commm