

U N D M.

693

217

Cuestionamientos a la Aplicación de la  
Ley Federal de Responsabilidades de  
los Servidores Públicos, Tratandose de  
Trabajadores de Base

Lic. Adolfo Rojas Corona

1989

ANDRES ADOLFO ROJAS CORONA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

INTRODUCCION.

Para un jurista, hablar de Administración Pública, es hablar -- de órganos, personas físicas y morales que unidas, propugnan el correcto desempeño de las funciones de mi Estado, para guardar la justa distribución de los bienes comunes y para prestar los servicios -- indispensables de la sociedad.

Se sabe bien que quien ingresa a esta Administración Pública, -- en forma voluntaria, tiene entre sus objetivos, el servir con eficacia y honradez a su país, independientemente de la remuneración que con justicia, por la prestación de sus servicios le corresponda. Pero por desgracia, concebimos que en la realidad, en el campo de los -- hechos, no todos los servidores públicos ingresan y actúan con el -- altruismo patriótico esperado; antes bien pretenden en muchos casos -- obtener retribuciones ilícitas o aprovecharse del poder, en el abuso de sus funciones. Ello ha generado en la voluntad de los Legislado-- res de todos los tiempos la intención de regular los abusos y desvi-- os mencionados creando las leyes de responsabilidades, como la que -- en este trabajo nos ocupará.

Es conocido por los estudiosos del Derecho, que la existencia -- de una ley no siempre implica su eficacia ni su aplicabilidad. De es ta manera nos hemos dado cuenta que la vigente Ley Federal de Respon-- sabilidades de los Servidores Públicos, aún cuando tiene la inten-- ción positiva de eficacia, adolece de algunos defectos que finalmen--

te la hacen inaplicable con respecto de los trabajadores de base que transitan en las Instituciones del Estado.

Con el objeto de conducir a nuestros lectores dentro del tema que tratamos, nos adentraremos en el terreno histórico que en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos se ha desarrollado en nuestro país. No sin antes tocar por su influencia histórica en las instituciones del Derecho Nacional al Derecho Canónico, que así como otorga prerrogativas, beneficios e inmunidades a sus Ministros, también les requiere de responsabilidad cuando sus conductas son irregulares o delictivas, aplicando les sanciones tanto materiales como morales.

En el terreno laico, veremos las influencias prehispánicas y coloniales que en el rubro se han dejado sentir. También sobre volaremos las Constituciones del México Independiente, del Centralista, del Reformista y del Imperial con influencia Francesa, para posteriormente internarnos en el mundo de la doctrina de la responsabilidad en sus diferentes connotaciones así como en las ramas civil y penal del Derecho, para poder interrelacionarlas con el servidor público.

Es de singular importancia conocer las formas en que los diferentes países y la doctrina y legislación mexicanas han decidido nombrar a la persona que presta sus servicios al Estado. Lo anterior ha provocado infinidad de confusiones, principalmente en nuestro país, donde ha privado el desorden en este sentido.

La naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y -- sus empleados, han provocado también un sinnúmero de discusiones, y nosotros no somos la excepción, por lo que proponemos también en el transcurso de este trabajo nuestro punto de vista.

Finalmente entraremos a ver los aspectos Constitucionales y - Legislativos generales que la Constitución del 17 guardó hasta --- 1982, en el terreno de las responsabilidades, así como sus criti-- cas, que orillaron a la reforma del Título Cuarto Constitucional - y de otras normas, desembocando en la promulgación de la Lcy Fedc-- ral de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, misma que hemos considerado en muchos aspectos inaplicable cuando se tra-- ta de trabajadores de base. Explicando al final del trabajo las ra zones que nos han conducido a dicha afirmación.

Como ningún trabajo resulta satisfactorio si no contiene al re nos, una propuesta de solución, nos permitimos en el colofón, plan tear los cambios, que en forma general pudieran servir para mejo-- rar nuestra legislación en la materia que nos ocupa.

## C A P I T U L O I

### VISION HISTORICA DE LAS RESPONSABILIDADES EN SUJETOS QUE BRINDAN UN SERVICIO PUBLICO.

- A) DERECHO CANONICO. 1.- LAS IRREGULARIDADES.- a) definición y naturaleza.- b) causas de irregularidad.- c) competencia para conocer y dictaminar las irregularidades.- d) modos de cesar la irregularidad. / 2.- -- LOS BENEFICIOS ECLESIATICOS.- a) clases de beneficios.- a.1.) los beneficios materiales y económicos.- a.2.) beneficios de inmunidad.- b) requisitos para obtener los beneficios.- c) modos de perder los beneficios. / 3.- LOS DELITOS Y PENAS ECLESIATICAS.- -- a) concepto de delito.- b) los delitos.- c) las penas.
- B) ANTECEDENTES PREHISPANICOS.
- C) EPOCA COLONIAL. 1.- JUICIO DE RESIDENCIA / 2.- CONSTITUCION DE CADIZ, 18 DE MARZO DE 1812.
- D) MEXICO INDEPENDIENTE. 1.- CONSTITUCION DE APATZINGAN 22 DE OCTUBRE DE 1814. / 2.- CONSTITUCION DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824. / 3.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836. / 4.- BASES ORGANICAS DEL 12 DE JUNIO DE 1843.
- E) EPOCA DE LA REFORMA Y SEGUNDO IMPERIO. / 1.- CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1857. / 2.- ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO.

A) DERECHO CANONICO

Hablar de cualquier figura jurídica en nuestro sistema, implica por fuerza, remontarnos a la historia que nos ha influido en -- forma tal, que no podemos negar sus razgos, como no podemos negar los que como humanos tenemos de nuestros padres. Por lo tanto, si-- nos hemos de referir a las responsabilidades que se desprenden de-- la función de individuos que prestar un servicio público, no sola-- yaremos la existencia de una de las instituciones que, criticada o no, se ha destacado por su eficiencia y amplia capacidad de adapta-- ción, tanto en el terreno administrativo --en forma muy importante-- como en el jurídico, como lo ha sido la Iglesia Católica, lo que -- no en vano le significó un amplio poder, que hasta la fecha ostenta aunque con algunas limitantes, frente a los Estados civiles. -- Este sistema jurídico, conocido como Derecho Canónico, contempla -- con simplicidad, sus capítulos equiparables a las responsabilida-- des de sus ministros, no sólo de los altos funcionarios, sino tam-- bién de los clérigos de más ínfima categoría y valga aquí la acla-- ración de que es común encontrar en la mayoría de los órdenes jurí-- dicos la mención de sanciones diversas por responsabilidades de -- los funcionarios --cuestión que trataremos en otro capítulo-- dejan-- do a un lado a los que trabajan para el Estado y por lo tanto tam-- bién prestan un servicio público sin tener que ser funcionarios y-- que nuestra vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servi--

dores Públicos, pretende, con razón contemplar, por desgracia sin éxito.

Si observamos en una panorámica, las acciones u omisiones que son susceptibles de sanción, sin que necesariamente sean delitos y que se refieren a las funciones de los clérigos, el Derecho Canónico, las divide en dos grupos, que son: el primero las irregularidades y el segundo los delitos eclesiásticos. Sin embargo, queremos contemplar también los beneficios en sus dos modalidades, que son los materiales por un lado y los de inmunidad por el otro, ya que se vinculan fuertemente con las conductas que los clérigos externalizan para su obtención o pérdida. Beneficios que, por otro lado se consideran perpetuos como se establece claramente en el art. 6 del concordato del 27 de septiembre de 1737"... quedó abolida la costumbre de erigir beneficios temporales que sólo duren por tiempo limitado, i acordado mándese Su Santidad a los Obispos de España, no permitan semejantes erecciones, por deber hacerse con la perpetuidad que ordenan los Sagrados Cánones" (1). Estos beneficios -- les son permitidos a todos los clérigos, sin embargo los que incurrían en faltas pueden ser despojados de aquellos y desafortunados para ser enjuiciados en el orden criminal, si el caso se dicta.

---

(1) DONOSO, Justo. INSTITUCIONES DE DERECHO CANÓNICO AMERICANO. Tomo I. Ed. Valparaíso del Mercurio. México 1848. P. 293.



## 1.- LAS IRREGULARIDADES.

a) Definición y naturaleza. - Para poder referirnos a este tema, es imprescindible partir de su concepto, para ello lo abordaremos desde el punto de vista de la definición de Donoso, quien, afirma que "es el impedimento canónico que prohíbe directe et primario la recepción de las órdenes, et indirecte et secundario el ejercicio de las recibidas, es decir inhabilidad moral proveniente de alguna indecencia, que excluye del sagrado ministerio" (2). Si observamos con detalle esta definición, se desprende, que en el primer caso se refiere, hablando en términos del Derecho Civil, a una incapacidad de goce y en el segundo una incapacidad de ejercicio, claro que en este caso no se establece lo que es una indecencia, pero se deja al arbitrio interpretativo del juzgador, en una de las características principales del Derecho Canónico que es el ser, en gran medida consuetudinario; pero nuestra doctrina nos auxilia al enunciar que "la capacidad de ejercicio requiere: a) que la persona tenga el discernimiento necesario para comprender las consecuencias de sus actos y b) que no haya sido declarada en estado de interdicción." (3), de la anterior afirmación se desprende de un elemento volitivo con respecto al que tiene entendimiento de

(2) DONOSO, Justo. Cp. Cit. P. 131

(3) GALINDO GARFIAS, Ignacio. DERECHO CIVIL. Parte General, Personas, Familia. Ed. Porrúa. Sa. ed. México-1982. P. 240.

sus actos, luego entonces interpretado a contrario sensu, el que carece del discernimiento, no actuará por propia voluntad, es decir desaparece el elemento volitivo, por lo que tanto en el Derecho Canónico como en el Derecho Civil la conducta es culposa y no dolosa, cuando la naturaleza de la irregularidad es de defecto, es decir que devenga por ceguera, sordera, deformidad, etc.

Por otro lado, cuando la irregularidad nace de una "indecencia" derivada de un delito, se considera por el Derecho Canónico - como dolosa y en su caso equiparable a lo que se da en llamar delitos oficiales en nuestro derecho. No obstante lo anterior, al responsable de la conducta se le sanciona penalmente por el delito y en relación a la irregularidad se le destituye ya que se pretende "separar al indigno del Ministerio Sagrado". (4).

En todos los casos de irregularidad, se sanciona al postulante que cae en ella, con la exclusión de la recepción de las órdenes temporal o definitivamente, si no se rehabilita y al obispo - en funciones con la exclusión del ejercicio de las mismas en iguales términos.

b) Causas de irregularidad.- Desde luego, como ya se comentaba con anterioridad, las causas pueden ser derivadas de defecto como son las mutilaciones notorias, la sordera, las deformidades, la mudéz y la eunicidad. Son también causas de irregularidad pero de índole penal, el defecto de Fe, ya porque se pierda o ya porque se

(4) DONOSO, Justo. Op. Cit. P. 131.

trate de un recién convertido. Es también causa de este tipo de irregularidad, la bigamia, la leñidad, el defecto de fama o reputación; no recibir los sacramentos (todos o alguno) y desde luego -- todos los que impliquen un delito de los que llamamos del Orden común [5].

e) Competencia para conocer y dictaminar las irregularidades.- En lo tocante a este punto, es conveniente mencionar, que entra en un campo propiamente administrativo, pues son por derecho incompetentes los tribunales eclesiásticos y desde luego los laicos, correspondiendo al propio Papa la determinación, lo que le da carácter administrativo y no judicial, siendo que además es una facultad descrecional del citado personaje como lo enuncia la afirmación consuetudinaria canónica, al decir "Conviene todos que la -- presente disciplina, sólo el Romano Pontífice; el Concilio Euménico pueden establecer irregularidades. Así pues ni Obispo ni Juez -- eclesiástico podrán establecer ni imponer la pena de irregularidad. [6]".

d) Modos de cesar la irregularidad.- Como toda violación o -- inhabilitación --siempre que sean convalidables las irregularidades cesan: 1.- Por desaparecer la incapacidad, ya sea volver a ver, a-

[5] DONOSO, Justo. Op. Cit. P. 5. 140-143.

[6] CADENA Y ELETA, José. TRATADO TEORICO PRACTICO DE PROCEDIMIENTOS ECLESIASTICOS. Librería de D. Gregorio del Amo. Madrid -- 1894. P. 426

oir, a hablar; en caso de dementes cuando se restablezca la lucidez, o 2.- Por el Bautismo, es decir, cuando siendo lo que se considera infiel, se convierte y toma el Bautismo, con lo que desaparecen las irregularidades surgidas antes de éste, no así las posteriores, las cuales serán, desde luego, objeto de diferente proceso y finalmente 3.- por la dispensa legítima, por parte del Sumo Pontífice, cuando las irregularidades sean susceptibles de tal dispensa, y no lo serán: El sexo femenino, la demencia perpetua, el defecto del Bautismo, el horror invencible al vino, que por su naturaleza inhabilitan al clérigo o al postulante (7).

## 2.- LOS BENEFICIOS ECLESIASTICOS.

a) Clases de beneficios.- Al principio del presente capítulo ya comentábamos que los clérigos en todos los niveles, gozan de -- privilegios o beneficios, que por su condición les otorga el Derecho Canónico, sustentado en los principios del Derecho Natural, -- tomando en cuenta que se les considera investidos de calidad Divina y por lo tanto representan a Dios, lo que les otorga los beneficios de Canon y de Fuero también llamados de inmunidad. Por otro lado, y atendiendo a que curan almas y no reciben por ello remuneración alguna, pues es, supuestamente su mera vocación de servicio la que les conduce, se constituyen los beneficios de carácter material o económico.

(7) Ibidem. P. 147.

a. 1. ) Los Beneficios materiales y económicos.- A este tipo de beneficios, el Derecho Canónico los define como "el derecho perpetuo instituido por autoridad de la Iglesia, que compete al clérigo, por razón de un oficio espiritual, para percibir, en nombre propio, cierta parte de los frutos de los bienes eclesiásticos", (8). Entre éstos, el más común es el relativo a la jurisdicción del clérigo en la administración de un Curato como territorio y en la cura de almas en el fuero interno, Sin embargo, existen varios más y de mayor importancia, tanto en jerarquía como en cuanto a las percepciones pecuniarias, como lo son las provisiones como economo, coadjutor o arcipreste; así como las abadías y los obispados en administración, todos ellos otorgados con la suficiente autonomía como para que no sientan una presión de vigilancia que derivara en fricciones.

a. 2.) Beneficios de inmunidad.- Entre éstos, destacan por su importancia, el de Canon, el cual consiste según el art. 252 del Código Canónico en que "los fieles todos deben a los Clérigos reverencia según sus diversos grados y oficios. Si les injerieren alguna injuria real, incurren en sacrilegio para lo cual no bastan las injurias de palabra. Injuria real o de hecho habrá si se ponen las manos violentamente en un Clérigo; si se le detiene o encarcela

---

(8) CADENA Y ELETA, José. Op. Cit. P. 154.

contra derecho; si se le persigue con ánimo de hacerle matar o --- aprisionarle injustamente; si se le lleva como reo a los tribunales laicos sin la debida licencia, etc. (9)", como podrá observarse esta inmunidad establece una intocabilidad corporal del clérigo, - es decir lo protege de las agresiones hacia su persona y nos prepara de alguna manera para conocer de la inmunidad del Fuero.

La inmunidad eclesiástica más importante por mucho, es la del Fuero y a ella tienen derecho no solamente los clérigos, sino también los religiosos en general. Esta implica la no intromisión de los legos o laicos, tanto en carácter de particulares como en el de autoridades civiles. Esta afirmación es apoyada por el texto -- del art. 255 del Código Canónico, que ordena "los Clérigos, en todas sus causas, sean contenciosas, sean criminales, no pueden ser llevados sino ante el juez eclesiástico y no ante los tribunales laicos (civiles o militares), a no ser que en alguna parte se haya resuelto legítimamente lo contrario, como realmente en virtud de -- concordatos se ha concedido en varias naciones de América Latina," (10). De la lectura del texto del artículo anterior, se entiende, - en su primera parte, la exclusividad de la competencia de los tribunales eclesiásticos respecto de los clérigos, esto, desde luego,

---

( 9 ) FERRERES, S. Juan Bautista. INSTITUCIONES CANONICAS CON ARREGLO AL NOVISIMO CODIGO DE PIO X. Ed. - Agencia Eclesiástica Mexicana. México 1929. P.106.

(10 ) Ibidem. P. 107.

se derivan del poder adquirido por la Iglesia en Europa y concretamente en España y sus colonias hasta los siglos XVI en la primera y XVIII en los segundos, cuando comienza el fortalecimiento de los Estados Soberanos y el advenimiento del absolutismo, deviniendo en una merma importante en el poder de la Iglesia Católica; circunstancia que en México se da hasta las Leyes de Reforma. Todos estos acontecimientos, dan lugar finalmente a la reforma del Código Canónico, que se plasma en la parte final del artículo transcrito en el párrafo anterior, y que se refleja en el Código de Pío X, que establece claras excepciones en el art. 266 "Hay algunas naciones en las cuales el Papa ha concedido por Concordato que se pueden tratar en los tribunales laicos las causas civiles y aún las criminales de los Clérigos (con ciertas restricciones), como consta de lo dicho antes. En tales casos no se incurre en excomunión, pues por el concordato se tiene ya la licencia general de la autoridad Eclesiástica. Pero en España y en las demás naciones de la América Latina así como en casi todas las demás naciones en todo el mundo, - se requiere tal licencia, bajo las penas canónicas." (11).

b) Requisitos para obtener los beneficios.- En general los beneficios son adquiridos si se cumplen determinados supuestos, que no se encuentran especificados dentro del Código Canónico en forma expresa, pero que de las interpretaciones doctrinarias se despren-

---

(11) Ibid. P. 108.

den de la siguiente manera:

- La probidad de costumbres; bajo la cual se comprende también la intención de abrazar el estado eclesiástico.
- La ciencia; que no significa necesariamente la erudición, - sino el tener los conocimientos necesarios para desempeñar los oficios y deberes que implique el beneficio.
- Edad competente; ésta, depende del beneficio de que se trate, siendo el mínimo el de 14 años.
- El Estado Clerical; quiere ésto decir, que para obtener --- cualquier beneficio, es necesario tener al menos la primera tonsura.
- El Orden Sagrado; o bien en otros términos, pasar por la antigüedad y los "escalafones" correspondientes.
- No ser irregular; es decir, no estar implicado en alguno de los supuestos que tocamos en el apartado correspondiente a las irregularidades.
- Ser hijo legítimo; en otras palabras, haber nacido dentro - del matrimonio, por supuesto eclesiástico.
- Ser célibe; lo que implica según la interpretación canónica, no ser casado y habiéndolo estado hacer voto perpetuo de -- castidad.
- No poseer otro beneficio incompatible. (12).

---

(12) CAVALLARI, Dominici. INSTITUTIONES JURIS CANONICI.  
Matriti Typograpfia Repullés 1884. P.P.156-158.



En relación al último requisito mencionado, no se establece que beneficios son incompatibles, pero según Cadena y Eleta, se deja a la interpretación consuetudinaria de los juzgadores [13].

Para poder dejar bien esclarecido el tema de los requisitos para obtener beneficios, mencionaremos los que según el Código Canónico marca en su art. 264 y que son exclusivos para obtener las inmunidades," tanto en la antigua como en la nueva disciplina gozan de este privilegio (fuero) y del otro (canon) no sólo todos los -- clérigos, aún los que simplemente han recibido la primera clerical tonsura sino también los religiosos o religiosas (aún los que sólo lo son en sentido lato), sin excluir los legos ni los novicios, y aún que se trate de religiosos perteneciente a institutos diocesanos." (14). Se puede entender, de esta manera, que el canon y el -- fuero, atienden al estado religioso, mientras que los beneficios -- materiales son personales, esto lo confirma la irrenunciabilidad -- que se contempla con respecto a los primeros, pues el art. 265 del -- ya citado código, nos dice que "aunque alguna de las personas eclesiásticas quisiera de su voluntad renunciar al privilegio del fuero y diera permiso a otro para que éste pudiera llevarla a los tribunales laicos, la violación existiría del mismo modo, pues siendo

(13) CADENA Y ELETA, José. Cp. Cit. P. 198.

(14) FERRERES, S. Juan Bautista. Op. Cit. P.P. 110-111.

Este un privilegio en favor del estado eclesiástico y no del individuo, no puede válidamente ser renunciado por ningún particular." [15].

c) Modos de perder los beneficios. - Este apartado, guarda por sí mismo importancia, dado que para perderlos será menester que se incurra, al menos en algunos casos, en una falta atribuible al clérigo en su responsabilidad. De esta manera, los beneficios materia les pueden ser suspendidos de dos maneras:

- Por renuncia voluntaria expresa; esta, desde luego, no implica responsabilidad alguna, pero la siguiente sí.
- Por hechos o condiciones externas o bien por realizarse conductas imputables al beneficiario así pues, la primera causa para perder un beneficio es la conciencia de un crimen, pero de un crimen tal que, aun después de hecha penitencia, impida que se desempeñe decorosamente el oficio. La segunda es la debilidad del cuerpo, ora provenga de ancianidad o de enfermedad que impida el cumplimiento del cargo pastoral; o si el Obispo no pudiese permanecer en su Iglesia sin peligro de muerte. La tercera es el defecto de ciencia necesaria para el gobierno de la Iglesia. La cuarta es la maldad del pueblo, tal que no deje al prelado ninguna esperanza de poder ser útil a sus súbditos. La quinta, la necesi-

[15] Ibid. Infra.

dad de evitar un grave escándalo que perjudique a las buenas costumbres y a la utilidad espiritual de los fieles. -- La sexta en fin, la irregularidad proveniente de defecto, -- pues la que nace de delito se refiere a la primera causa o a la conciencia de un grave crimen y además la irregularidad debe ser tal que no admita dispensa alguna o de difícil dispensa v.g. la que proviene de bigamia o de homicidio voluntario." (16). Estas formas de perder los beneficios materiales, desde luego, están relacionadas con la pérdida de la condición y puesto al que pertenece el beneficio. En ninguno de estos casos, se requiere un procedimiento judicial, basta uno administrativo, pues incluso en los casos de delito, basta "la conciencia" -- de la comisión de un crimen lo que no necesariamente implica haber sido juzgado por ello.

d) El desafuero. -- Por otro lado, y refiriéndonos a las inmunidades, como ya se habla tocado en el apartado anterior, el carácter es irrenunciable estableciéndolo expresamente el art. 175 del Código Canónico "a ninguno de estos privilegios puede renunciar el clérigo; porque no son en favor personal suyo sino del estado clerical; pero los pierden cuando son reducidos al estado laical o se les castiga con la privación perpetua de llevar el traje eclesiás-

---

(16) CAVALLARI, Dominici. Op. Cit. P.P. 171-172.

tico, según lo prescriben las leyes." (17). Aunque este artículo no establece que para la pérdida del estado o el traje -- clerical se requiera juicio alguno, los principios generales del Derecho Canónico establecen que toda pérdida de la calidad de eclesiástico deberá ser sustanciada ante el tribunal canónico de la -- Santa Sede o si lo pidiere el indiciado, ante el Sumo Pontífice -- (18).

### 3.- LOS DELITOS Y PENAS ECLESIÁSTICAS.

En el presente apartado, trataremos exclusivamente los delitos que se derivan de la profesión religiosa, es decir los que podrían equipararse a los delitos oficiales del Derecho en general y pasaremos por alto aquellos, que siendo delitos y que castiga el Derecho Canónico, son considerados del orden común.

a) Concepto de delito.- Son considerados como delitos, según el Derecho Canónico, "toda acción u omisión voluntaria y libre, -- contraria a las leyes y que según éstas debe ser castigada con la pena correspondiente en el fuero externo. Todo delito entraña la -- razón de pecado; el cual no es otra cosa que la violación de cualquiera ley Divina o humana; mas no todo pecado es delito puesto -- que muchos de aquellos en ningún sentido ofenden a la sociedad humana ni están sujetos a la coerción de las leyes humanas, sino s6-

(17) FERRERES, S. Juan Bautista. Op. Cit. P. 115.

(18) CADENA Y ELETA. Op. Cit. P. 339.

Lo a la Divina Vindicta. " (19). Por supuesto que esta definición tiene grandes diferencias con las tradicionales del derecho penal-común, sin embargo, para poder analizar los delitos a continuación enumerados, es necesario entender el concepto que tiene el Derecho Canónico de esta figura jurídica.

b) Los delitos.- En este apartado, enunciaremos lo que el Derecho Canónico llama delitos y que, como ya se dijo, se desprenden de la profesión del ministerio eclesiástico:

- La apostasía del Orden o Estado religioso o clerical, que - traducido en otros términos, es cuando el clérigo abandona su claustro o sus hábitos sin licencia, o bien abraza el -- estado laical, en cuyo caso se considera que ha abandonado también la religión.
- La herejía; que es la inconformidad o no aceptación de alguna o varias ( sin que sean todas porque sería apostasía) de las instituciones religiosas, pudiendo suplirlas por otras o no.
- El cisma; que se refiere a la separación o división de la - "Iglesia Universal", desconociendo al Papa y que según el - Derecho Canónico, invariablemente va acompañado de herejía.
- La simonía; que es la compra venta (no pago de derechos) de un bien espiritual, a cambio de uno material.

---

(19) DEVOTI, Juan. INSTITUCIONES CANONICAS PUESTAS EN - CASTELLANO Y ... Librería de la Rosa. Paris 1852 - P. 330.

- El sacrilegio real; cuando se violan o tratan con irreverencia las cosas consideradas como sagradas, como si se profanaran al administrar o recibir los Sacramentos.
- La blasfemia y el perjurio; que implican ambos un insulto - a Dios o a sus atributos ya por mentira (en el perjurio), - ya por afirmación en la blasfemia.
- La adivinación, magia, sortilegio (practicados por los clérigos), que por su naturaleza se entienden estos delitos.

c) Las penas. - El concepto de pena que establece el Derecho Canónico, no es el mismo que ordinariamente se conoce, por lo que es menester establecer la definición que al respecto maneja y que se entiende por "las que inflinge la Iglesia o la Potestad Eclesiástica por los cánones o según los cánones." (20).

Las penas que se deriven de delitos, invariablemente serán -- dictaminadas por los tribunales eclesiásticos al igual que en el -- derecho penal ordinario, como se entiende en la afirmación doctrinaria "dícese por los cánones, con relación a la pena ya existente impuesta por el Derecho Canónico y por consiguiente latae sententiae; o según los cánones, para indicar la que se le impone por -- sentencia del juez, imposición que debe ser conforme a las pres-- cripciones canónicas, pues no siéndolo la pena es injusta." (21).

(20) DONOSO, Justo, Op, Cit. P. 470

(21) Ibid. Infra.

En el Derecho Canónico, podemos distinguir dos clases de penas, por un lado, las medicinales, que tienen como fin directo la enmienda del delincuente y que son la excomunión, la suspensión y el entredicho; y por otro las vindicativas que más que atender la enmienda del delincuente, buscan procurar el "bien público" y que enumeradas son la inhabilidad para obtener los beneficios, la deposición, la degradación y la infamia. En relación a este segundo -- tipo de penas, por ser de carácter eminentemente penal, bastará, -- por esta ocasión con nombrarlas para poder atender a las que son -- aplicables a manera de castigo administrativo --sin serlo-- pretendiendo una rectificación en la conducta del transgresor y sea posteriormente restituido si se rehabilita, ya que son las que de alguna manera se analogan a las responsabilidades de los servidores-públicos, y que son las nombradas en primer término, conocidas también como censuras.

- La excomunión; es entendida como "la censura eclesíástica -- por la cual se priva a los fieles de todos o de algunos de los bienes espirituales comunes de la Iglesia que dependen de ella ." (22), en atención a la definición antecedente, -- es justo aclarar que se entienden por bienes espirituales -- comunes de la Iglesia, los Sacramentos, los sufragios públicos, la comunión de los fieles en las cosas sagradas y en --

---

(22) DEVOTI, Juan. Op. Cit. P. 385.

los oficios Divinos, la sepultura y jurisdicción." [23].

- La suspensión; que se entiende como aquella por la cual, se priva al clérigo temporal o definitivamente --de acuerdo a -- la gravedad-- del ejercicio de alguna de las atribuciones -- clericales." [24], como se puede apreciar, esta pena es mucho menor que la excomunión, puesto que en este caso, sólo se -- le suspende por ejemplo para oficiar Misa u otorgar Sacramentos, pero las restantes quedan subsistentes; claro está -- que dado el carácter consuetudinario, en gran medida, del -- Derecho Canónico, se deja abierto al juzgador el número de atribuciones a suspender, según la gravedad de la conducta -- del clérigo suspendido.
- El entredicho; se refiere a "la pena medicinal por la cual el cristiano delincuente contumaz es privado de la participación de algunos de los bienes espirituales a que tienen -- derecho a participar todos los fieles. [25]; este tipo de -- censura, aunque en apariencia según la definición transcrita, parece idéntica a la suspensión, sólo que extendida -- también a los fieles no clérigos, difiere, en que tratándose -- se de ministros religiosos, se extiende no sólo a la perso-

---

[23] *Ibidem*. P. 387.

[24] *Ibid*, P. 393.

[25] *Ibid*. P. 390.



na, sino también a los edificios, comarcas y territorios.

El hecho de habernos internado en el campo del Derecho Canónico, reviste gran significación, dada su fuerte influencia y paridad con el derecho español, que a su vez influye en forma determinante en nuestro derecho nacional.

#### B) ANTECEDENTES PREHISPANICOS.

Si hemos de tocar temas e instituciones jurídicas mexicanas, no podemos hacer a un lado aquellos rasgos que a veces sin querer nos han dejado los juristas prehispánicos en relación a las responsabilidades de servidores públicos, que concretamente se relacionan con los funcionarios judiciales.

Aunque el contacto con las culturas previas a la era cortesiana, no lo tenemos en forma directa, sí podemos conocer que las penas relacionadas con los funcionarios, principalmente judiciales -- eran en extremo severas para asegurarse la honradez del servidor público en general ya que existen documentos amplios que nos han legado los cronistas españoles y mestizos que tuvieron contacto -- con ellos.

Haciendo mención del oficio de juzgador, se decía que "las -- personas encargadas de la administración de justicia ya formaran -- parte del Cihuacoatl o del Acatecatl, ya se tratara de Jueces de -- Tlanguis o de los Jueces menores y demás inferiores, eran remunerados con los frutos de determinadas tierras, destinadas especialmente, a las cuales se les daba el nombre de tierras de servicio, las-

que eran cultivadas por algunos vecinos considerados como renteros suyos." (26). En el texto anterior, el cronista deja esclarecido, - que la remuneración de los jueces, era decorosa por un lado y fácil de controlar, por otro por ser tangible y visible, lo que permitiría detectar, por evidente, cualquier incremento patrimonial - diferente al esperado, de ahí que cuando se desviarán en sus funciones, se afirmara que "Los jueces injustos eran castigados muy - severamente, por esta causa estaban obligados dichos jueces a no recibir ddividas ni cohechos, ni cosas que otieran a presente o a - regalo; porque el que en algo de esto era sorprendido, morla por - ello sin remisión, no habiendo de ser aceptadores de personas, si- no que igualmente habían de partir la justicia dando a cada uno - la parte de ella que le venla, según su recta distribución que es - condición necesaria... Los jueces de cualquier consejo que fuesen, tenían pena de muerte si hacían alguna relación falsa al rey o se- ñor superior, acerca de algún delito o causa que en su tribunal o - juzgado parase, y lo mismo, los que sentenciaban las causas injus- tamente. Si algún juez recibía ddividas o presentes y se inclinaba - por ello a alguna de las partes o cometía alguna falta ligera, co- mo embriagarse, los jueces superiores los reprendían hasta por --- tres veces y si a la tercera monición no se enmendaba, le tras--- quilaban el cabello, lo que entre los antiguos mexicanos era teni-

---

(26) TORQUEMADA, Fray Juan de. MONARQUÍA INDIANA. Vol. I. U.N.A.M. 1965. P. 403.

do por gran afrenta e ignominia, privándole luego del oficio." [27]. De lo anterior, se desprende que las sanciones de las faltas llamadas leves por el cronista, se les afrentaba y privaba del cargo, -- mientras que nosotros las consideraríamos y las castigaríamos como faltas y con sanciones administrativas. Si bien, ya mencionábase -- que todos los datos que tenemos de las conductas que implican responsabilidades en la Época prehispánica, se refieren a los jueces, -- veremos una de las pocas, si no la única, que se refiere además a -- otro tipo de funcionarios que nos refiere diciendo "que en tiempo -- de Motecuhzoma aprehendieron y sentenciaron a muerte a muchos senadores y jueces por haberse dado cuenta este monarca de que no hacían justicia derechamente." [28]; bien podemos entender que en este caso al referirse a los "senadores", término europeo, lo relaciona con los consejeros ancianos del Tlatoani y de las milicias mexicas, comunmente respetados por su buena reputación y edad avanzada, como lo ha sido por siglos en las diferentes culturas.

Por otro lado, Fernando de Alva Ixtlilxóchitl, hablando de la legislación de Texcoco, que si bien era aliado y en cierto modo subordinado al dominio mexica, tenía sus propios cuerpos legislativos y administrativos, nos relata lo que bien puede reflejar la uniformi-

[27] ibidem. P. 407.

[28] SAHAGUN, Fray Bernardino de. HISTORIA GENERAL DE LAS COSAS DE NUEVA ESPAÑA. Ed. Porrúa. Col. Sepan Cuentos... No. 300 México 1979, P. P.470-471.

dad de criterios comunes por lo menos en los pueblos de origen nahuatl al comentar la décima ley del segundo grupo de leyes de Netzahuacóyotl, dice que "los jueces a quienes se averigua se haber admitido cohechos muriesen degollados, si el cohecho fuese de entidad, y si fuese de poca monta, quedasen despojados del empleo y los trasquilasen en público mercado." (29) y continúa en la décima quinta de las ochenta leyes de Netzahuacóyotl, "Los jueces no podían recibir ningún cohecho, ni ser parciales a ninguna de las partes, pena de vida; a todos los cuales el Rey sustentaba y cada ochenta días hacía mercedes, dándoles dones y presentes de oro, mantos y plumería conforme a la calidad de sus oficios y méritos, sin que en esto hubiera límite señalado mas que lo que al rey le parecía conveniente." (30). En la última parte del texto precedente, podemos notar y confirmar una vez más, como los jueces eran bien remunerados y en cuasi alta estima y consideración se les tenía, por lo que también era exigible una conducta digna del cargo, cuestión que dista mucho de ser en nuestro país actualmente y que, valga como comentario, da origen a la mala reputación del gremio.

### C) EPOCA COLONIAL.

Nuestras características temperamentales, como pueblo, están-

(29) ALBA IXTLIXOCHITL, Fernando de, OBPAS HISTORICAS, - Tomo I 'Relaciones' Publicadas y Anotadas por Alfredo Chavero. México 1891-92. Reimpresión fotográfica México 1965, P.P. 159-160,

(30) Ibidem. P. 161.

signadas por nuestros ancestros. así, tenemos el recio temperamen-  
to indígena, pero su herencia legislativa está por completo perdi-  
 da. En cambio, en la fusión heredamos el temperamento español tam-  
 bién y con él, por ser el dominante, adquirimos la tradición legis-  
 lativa que durante tres siglos nos rigió y de la que a grandes raz-  
 gos podemos considerar dos épocas que a continuación trataremos.

1.- Juicio de Residencia.- Por sus características, los juí-  
 cios de residencia españoles, y éste en el nuevo mundo, son verda-  
 deros antecedentes de cualquier ley de responsabilidades en nues-  
 tro país ya que se instituyó en tierras americanas con el objeto -  
 de "sustantivar el derecho americano en la legislación Indiana y -  
 como remedio adjetivo que ponga freno a los abusos, desmanes, in-  
 cumplimiento, faltas y delitos de los funcionarios de ultramar...  
 y como lección moralizadora que contribuyó en muchos funcionarios-  
 al cumplimiento de los mandatos reales en procura del bienestar --  
 del indígena y demás vasallos." [31].

Este tipo de juicio, que pretendía mantener la honradez de --  
 los gobernantes y sus subalternos, era requerido por el monarca --  
 español, pero el nombramiento del juez --que era especial en cada --  
 caso-- lo hacía la autoridad superior al residenciado, así en el --  
 caso de Cortés, después de suscitadas sus diferencias con Velaz---

[31] PONCE, Marianela y VACCARI DE VENTURINI, Letizia. -  
 JUICIOS DE RESIDENCIA EN LA PROVINCIA DE VENEZUELA.  
 Instituto Nacional de Historia Caracas 1980. P.12.

que, es mandado investigar por el Emperador Carlos V, a través de una junta especial, que lo absuelve, trayendo consigo el nombramiento de Cortés como Capitán General y Gobernador por parte del mismo Emperador [32]; sin embargo, más adelante Carlos V envía al Licenciado Don Luis Ponce de León, con instrucciones expresas para tomarle cuenta a Hernán Cortés de su administración a través de un verdadero juicio de residencia, pero no sólo se refería a él sino también a sus allegados, además acompañado de un pequeño cuerpo -- del ejército para aprenderle en caso de resistencia y el 4 de julio de 1526 se publica el pregón para hacer del conocimiento general la existencia del citado juicio y decía: "Sepan todos los vecinos e moradores y estantes y habitantes de esta Nueva España, como el señor Licenciado Luis Ponce de León, Xuez de Residencia de esta Nueva España e sus provincias por su Magestad, a de tomar residencia por mandado de su Magestad a Don Hernando Cortés, Capitán General e Gobernador que a seydo en esta Nueva España, e a sus Alcaldes Mayores e Lugares tenientes e Alguaciles Mayores e Menores e Capitanes e otros cualesquier Oficiales de Justicia e Capitanes que a tenido en esta Nueva España desde que a ella pasó fasta agora; e así mesmo Alonso de Estrada Thesorero de su Magestad, e a Rodrigo de Albornoz contador de su Magestad e a Pedro Alminde Chiri

---

[32] CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS. HISTORIA GENERAL DE MEXICO. Tomo I, Colegio de México. Tercera Ed. México 1981. P.P. 289-347.

ne, veedor e a Gonzalo de Salazar factor de su Magestad e a sus lu  
gares tenientes, e a se hazer pesquisa e inquisición e inquirir --  
para saber como y de que manera cada uno de ellos en usado y exer-  
cido sus oficios, la qual dicha residencia los a de tomar por tiem-  
po e espacio de noventa dias primeros siguientes, que su Magestad-  
por su Providencia Real lo invia mandar los quales corren e se --  
cuentan desde hoy día en adelante; por ende todas las personas --  
que de los dichos o de cualesquiera de ellos a seydo o son agravia-  
dos o estovieron quejosos en cualquiera manera parescan ante el --  
dicho licenciado señor Luis Ponce de León, dentro del dicho térmi-  
no de los dichos noventa dias e oírles e guardarles, e en todo en-  
justicia e para ellos señala apdiencia, cada un día en su posada -  
desde las dos e después de medio día..." [33]. Es importante men-  
cionar este pregón porque se entiende el objetivo principalísimo -  
del juicio de residencia, que era el de juzgar a los servidores --  
públicos de entonces con motivo de actos u omisiones derivadas di-  
rectamente de sus encargos, lo que constituye una verdadera direc-  
ción hacia las responsabilidades de los servidores públicos.

En la época posterior, virreinal, se encargaron de la vigilan-  
cia de los servidores reales, las famosas Audiencias, que con el -  
tiempo se convirtieron en órganos de gobierno.

---

[33] CORTES, Hernán. CARTA DEL MARQUEZ DEL VALLE A SU --  
PARIENTE Y PROCURADOR AD LITEM, EL LICENCIADO ---  
FRANCISCO NÚÑEZ, MEXICO 25 JUNIO 1532. Ed. Vargas -  
Rea. México 1944. P.P. 26-27

2.- Constitución de Cádiz, 18 de marzo de 1812.- Esta Constitución Española que rigió a España y a sus colonias por breves períodos en los últimos años de dominio hispano, tuvo, sin lugar a dudas una influencia definitiva, no solo por haber regido, sino -- por su carácter novedoso y revolucionario para el mundo español -- --incluyendo a sus colonias-- que habla sido hasta entonces más medieval que renacentista o enciclopedista liberal.

Por otro lado y refiriéndonos en concreto a los aspectos de responsabilidad de los servidores públicos, en su art. 226 habla de las responsabilidades en que podían incurrir los Secretarios de Despacho ante las Cortes. La responsabilidad se exigía por contravenir o violar la Constitución o las leyes (34); este artículo más nos parece antecedente del Derecho de Amparo, aunque para fines -- históricos, está relacionado con la materia que pretendemos abordar.

En relación a los fueros y privilegios, destacan, el fuero de los Diputados y Senadores a las Cortes y los fueros de los cuerpos de Casa Real integrados por militares y que a semejanza del Estado Mayor Presidencial tenía entre sus funciones velar y cuidar por la persona del Rey,

Respecto del fuero de los Diputados y Senadores a Cortes, les

(34) CONSTITUCION DE CADIZ, 18 de Marzo de 1812, Transcrita por TENA, Ramirez Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1964. Ed. Porrúa S. A. 2a. Ed. México 1964. P.P. 60-104.



otorgaba la inviolabilidad contra toda acción penal, por sus opiniones emitidas durante el tiempo de su representación. En cuanto al procedimiento criminal que pudiera seguirseles, era la única y exclusiva competencia del Tribunal de Cortés para conocer y sentenciar, quedando inmunes totalmente hasta después de un mes de terminado su mandato, respecto de las demandas de carácter civil y ejecuciones en su patrimonio (35).

#### D) MEXICO INDEPENDIENTE.

1.- Constitución de Apatzúgán del 22 de octubre de 1814.- Este supremo ordenamiento, que surgió en pleno calor de la Revolución de Independencia de nuestro país y como resultado del carácter de estadista de Morelos, lo consideramos como propio del México Independiente, debido a que fué hecho con esa consideración, no obstante que por parte del gobierno realista no fué tomado como válido.

Por su parte, este constituyente, no olvidó la responsabilidad que se desprende del ejercicio público, así habla de la creación de un tribunal de residencia —influencia clara de la época —cortesiana— que conocería privativamente de las causas de esta especie, referentes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

Por otro lado, consideraba sin responsabilidad a los Diputados (fuero) por sus opiniones pronunciadas en todo tiempo —circunstancia que a la fecha se conserva— sin que ello los redimiera del-

(35) *Ibidem.* *Infra.*

juicio de residencia por el mal uso de sus funciones, el cual era extraordinariamente sumario, pues se sustentaba en un máximo de tres meses aplicándose en los casos de herejía, apostasía infidencia concusión y dilapidación de los caudales públicos (36).

2.- Constitución del 4 de octubre de 1824.- Por su parte, ya propiamente en la época independiente de nuestro país, la primera Constitución propiamente dicha sostenía que la Suprema Corte de -- Justicia sería la que conocerla de las causas promovidas contra -- el Presidente, Vicepresidente, Diputados, Senadores Gobernadores, -- Secretarios de Despacho, Diplomáticos y Cónsules; mientras que para juzgar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Congreso elegía cada bienio a un número de personas con características de jueces, para el caso de juzgar a los citados Ministros. En todos los casos la declaratoria del Jurado se limitaba solo a indicar si había o no lugar para la formación de la causa y si resultaba afirmativa, se desahoraba al enjuiciado --equivale, en este sentido a nuestro actual juicio político-- quedando a disposición de -- las autoridades ordinarias. Los funcionarios a que hemos hecho mención líneas arriba, eran susceptibles de ser enjuiciados según esta Carta Magna, por iniciación a la Independencia Nacional o a la -- forma de gobierno, por cohecho, soberano o bien por impedir de cualquier forma la realización de las elecciones para Presidente Sena-

(36) CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN. 22 DE OCTUBRE DE 1814. Art. 59, 140, 146, 147, 212, 224, 225, 227 y 228. Transcrita por Ibidem. P.P. 32-58.

dores o Diputados (37),

3.- Las siete Leyes Constitucionales de 1836.- Cabe destacar, que en estas leyes, se instituye un cuarto poder, que por sus características era omnímodo y se encontraba por encima de los demás. Este poder se llamaba Supremo Poder Conservador y su función era - la de juzgar y anular, en su caso, los actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, sin ser responsable de sus operaciones sino ante Dios y la opinión pública, es decir, que tenían fuero absoluto en cuanto los actos derivados de sus funciones y so lo podían ser desahogados por la comisión de delitos del orden común siempre y cuando se demostrase ante el Congreso General tal -- circunstancia.

Por otra parte, los demás funcionarios, fuesen Presidentes, - Senadores, Ministros de la Alta Corte de Justicia, de la Corte Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores, eran fuz gados ante la Cámara de Diputados, misma que declaraba la viabilidad de la causa y en su caso la sostenía ante la Cámara de Senadores, la cual imponía la sanción administrativa que podía ir desde la destitución, hasta la inhabilitación temporal o perpetua.

Tratándose, por otro lado, de delitos del orden común, además del procedimiento anterior, se le juzgaba por las autoridades judi

---

(37) CONSTITUCION DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824, Transcrita-  
por Ibid. P.P. 153-195.

ciales correspondientes (38).

4.- Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843.- Estas Bases, cuyo carácter político es centralista, proponen la erección de las --  
--Cámaras, la de Senadores y la de Diputados, en Gran Jurado --  
--aspecto hasta ahora novedoso-- para conocer de los delitos oficiales del Presidente en caso de que atentara contra la Independencia Nacional y a su forma de Gobierno, quedando eximido de la persecución por delitos comunes durante su mandato. El mismo Gran Jurado era el que conocía de las causas contra los Ministros de las Cortes Marcial y de Justicia.

Por lo que se refiere a los Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores podía cualquiera de las Cámaras actuar erigida en Gran Jurado (39).

#### E) EPOCA DE LA REFORMA Y SEGUNDO IMPERIO.

1.- Constitución del 5 de febrero de 1857.- Esta Constitución que ha sido altamente considerada por su técnica jurídico-constitucional, sienta las bases definitivas que heredarla más tarde nuestra Constitución vigente, al contemplar por primera vez un título-

(38) LEYES CONSTITUCIONALES DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1836. Arts. 12,17,18, 2a. Ley; 47,48 y 49 3a. Ley; 36,37 y 38 5a. Ley. Transcritas por Ibid. P.P. 204-248.

(39) BASES ORGANICAS DEL 12 DE JUNIO DE 1843. Arts.76, 77, 78,90,118,124,182. Transcritas por Ibid. P.P.- 403-436.

completo (título IV) que trata en exclusiva las responsabilidades de los servidores públicos, estableciendo que quedan sujetos a -- juicio político, el Presidente, los Senadores, los Diputados, los Secretarios de Despacho, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Gobernadores, por delitos que revistiesen gravedad para la integridad de la Nación, tales como la traición a la Patria, ataques directos a la Constitución y la notoria malversación de -- fondos, es decir delitos oficiales, erigiéndose el Congreso en Jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia en Jurado de Sentencia y tratándose de delitos del orden común, se establecía que la Cámara de Diputados era la encargada de declarar la procedencia de la causa y el desafuero del funcionario, para ponerlo a disposición de los Tribunales Comunes, Finalmente, establecía que tratándose de delitos de carácter oficial no procedía el indulto (40).

2.- Estatuto Provisional del Imperio.- Toca a Maximiliano, es tablecer en forma provisional el bosquejo de lo que sería una posterior Constitución. En relación a la responsabilidad de los servi dores públicos, se observa --sin consideraciones ideológicas-- un -- verdadero avance, ya que crea dos órganos que, sin ser exactas las comparaciones, equivalen, el Tribunal de Cuentas, a nuestro actual Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados ya que sus funciones especiales, eran las del examen y liquidación de cuentas

---

(40) CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1857. Arts. 103 - 108, Título IV. Transcrita por Ibid. P.P. 606-609.

que de las oficinas de la Nación y cualesquiera otra le pasara el Emperador, con el fin de juzgar el correcto uso del presupuesto, - claro está que esta Institución es más peculiar pues tiene el carácter de autoridad judicial.

Además de lo enunciado líneas arriba, contemplaba la existencia de los Comisarios Imperiales y los visitadores, quienes estaban a la cabeza de cada división del Imperio para cuidar "el buen desarrollo y administración" y para recorrer el Imperio, tratándose de oficinas o tribunales para enmendar y prevenir los abusos así como para investigar la marcha de la administración respectivamente [47]. Este segundo de "vigilantes", podríamos equipararlo con sus debidas distancias a la Contraloría General de la Federación y Contralorías Internas de las Dependencias del Ejecutivo, el Congreso y el Poder Judicial.

Habiendo recorrido el panorama histórico que nos ha ocupado a lo largo de este primer capítulo podemos concluir dos cosas:

- Resulta evidente que todas las leyes fundamentales, en todas las épocas se han preocupado por castigar a los funcionarios públicos, entendiéndolos por el momento, como los titulares o miembros de mayor jerarquía de la Administración Pública, pasando por alto a la gran mayoría de los servido-

(41) ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO. Arts. - 7, 9, 20, 21, 22 y 23. Transcrito por Ibid. P.P. - 668-680.

res públicos que sin ser funcionarios no trabajan para éstos sino para el Estado mismo y por lo tanto deben de responder de su función como servidores públicos que son.

Solamente del Estatuto Provisional del Imperio, se desprende una más amplia concepción del servidor público, haciéndose notorio que abarca todos los niveles, contando con órganos de competencia y vigilancia más completos que el resto de las Leyes.

## C A P I T U L O   I I

### ASPECTOS DOCTRINARIOS DE LA RESPONSABILIDAD Y CORRELACION CON LOS-SERVIDORES PUBLICOS.

- A) CONCEPTOS GENERICOS DE RESPONSABILIDAD. 1.- CONCEPCION ETIMOLOGICA. / 2.- EN EL LENGUAJE ORDINARIO MODERNO. / 3.- CONCEPTO -- JURIDICO GENERAL.
- B) RESPONSABILIDAD CIVIL. 1.- CONCEPTO. / 2.- FUENTES DE LA RESPONSABILIDAD.- a) Obligación.- b) La culpa.- c) El riesgo. / 3.- LA CULPA Y EL DULO.- a) El dolo.- b) Culpa propiamente dicha. / 4.- RESPONSABILIDAD POR EL HECHO DE OTRO. / 5.- REPARACION -- DEL DAÑO. / 6.- LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
- C) RESPONSABILIDAD PENAL. 1.- SEPARACION DE LAS RESPONSABILIDADES-CIVIL Y PENAL.- a) Resultado que afecta el interés particular.-- b) Resultado que afecta el interés general. / 2.- PREMISAS DE - PARTIDA. / 3.- IMPUTABILIDAD. / 4.- CULPABILIDAD.- a) Dolo.- b) Culpa. / 5.- DEFINICION DE LA RESPONSABILIDAD PENAL. / 6.- LA - RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
- D) RESPONSABILIDAD OBJETIVA. 1.- DEFINICION. / 2.- FUNDAMENTOS. / 3.- EL SERVIDOR PUBLICO Y LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA.



#### A) CONCEPTOS GENERICOS DE RESPONSABILIDAD.

Si el tema central del presente trabajo es el dejar sentado - que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es aplicable, por diversos aspectos, a los trabajadores de base de la Administración Pública (principalmente la centralizada), es necesario antes, tratar de poner en claro el concepto de responsabilidad, en tanto que ya en el ámbito del lenguaje ordinario o ya del jurídico se encuentra con diferentes acepciones; basta recordar, que la contienen también los ordenes moral y religioso. Por lo tanto, hagamos algunas reflexiones que nos conduzcan a un mejor entendimiento del término responsabilidad.

##### 1.- CONCEPCION ETIMOLOGICA. -

Desde este punto de vista, "la voz respondere significa prometer, merecer, pagar. Así, responsalis significa: el que responde. - En un sentido más restringido, responsum significa el obligado a responder de algo o de alguien y respondere a su vez se relaciona con spondere, expresión solemne de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación." (1). A grandes rasgos, podemos entender que significa la obligación que tiene una persona de pagar, merecer o prometer algo. Sin embargo, a todas luces, se antoja insu-

---

(1) BERGER, A. Citado por INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS U.N.A.M. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. T. VIII. Editorial Porrúa S. A. México 1985 p. 44.

ficiente esta definición para el ámbito jurídico en general y para la materia que nos importa, en concreto.

## 2.- EN EL LENGUAJE ORDINARIO MODERNO.

Por su parte, la escuela analítica de Oxford, que ha abierto una brecha importante en los conceptos filosóficos que atañen al Derecho, ejemplifica con su peculiar estilo, cuatro formas diferentes de entender a la palabra responsabilidad en el uso moderno cotidiano y que habla de la diversidad semántica de significados que de un mismo hecho se derivan, de esta manera hace una narración imaginaria: "Como capitán de un barco, X era responsable de la seguridad de sus pasajeros y de su tripulación. Sin embargo, en su último viaje X se embriagó todas las noches y fue responsable de la pérdida del barco con todo lo que se encontraba a bordo. Se rumora que X estaba loco; sin embargo, los médicos consideraron que -- era responsable de sus actos. Durante todo el viaje se comportó -- muy irresponsablemente y varios incidentes en su carrera mostraban que no era una persona responsable, X siempre sostuvo que las excepcionales tormentas de invierno fueron las responsables de la pérdida del barco, pero en el proceso criminal que se instruyó en su contra, fue encontrado responsable penalmente por su conducta negligente y en un juicio civil, fue considerado responsable jurídicamente de la pérdida de vidas y bienes. El Capitán aún vive y es-

moralmente responsable por la muerte de muchas mujeres y niños." (2).

Los cuatro sentidos a que hacíamos referencia se entienden de la siguiente manera: a) como causa de un acontecimiento, - "la tormenta fue responsable de la pérdida..."; b) como merecimiento, reacción, respuesta, - es decir, se hizo acreedor, mereció una sanción penal, civil o moral; c) como capacidad mental, - en el caso - en el que el médico lo encontró responsable de sus actos y "se comportó de una manera irresponsable..."; d) como deberes de un cargo, - responsabilidad como Capitán del barco, Este último caso, es el que para nosotros reviste mayor importancia, toda vez que se refiere a la responsabilidad derivada de un cargo, en nuestro caso, - como servidor público, ya sea el jardinero, el mensajero, o el mismo Presidente. No obstante que hacemos la anterior observación, no resultan despreciables en lo absoluto los demás casos, ya que muchos de ellos se interconectan con nuestro tema.

Ya hemos visto dos formas generales de entender el término -- responsabilidad, la primera etimológica y la segunda semántica, -- que por cierto, en gran medida nos vincula con la jurídica, toda vez que Hart parte de sus concepciones lingüísticas ordinarias, -- para llegar a las jurídicas con extraordinaria claridad. Sin embar

---

(2) HART, H. L. A. PUNISHMENT AND RESPONSABILITY. Oxford University Press. Oxford 1970. p. 211.

ge, por pertenecer a otro campo del derecho, dejaremos hasta --- aquí la explicación, para pasar a la siguiente.

### 3.- CONCEPTO JURIDICO GENERAL.

El tercero y último concepto de responsabilidad y que en general nos liga ya directamente con lo jurídico en su sentido lato, - es el que ha adoptado la dogmática jurídica a partir de la Teoría Pura del Derecho de Hans Kelsen, que se establece en la premisa -- que afirma que "un individuo se encuentra jurídicamente obligado a determinada conducta, cuando su conducta contraria es condición de un acto coactivo (como sanción). No solamente aquel cuyo comportamiento realizó la ruptura del orden, sino también aquel que tiene relación con el primero por determinación del orden jurídico, por lo que el primero responde de la propia ilicitud y el segundo de - la ilicitud del otro." (3); para clarificar un poco el pensamiento kelseniano, cabe indicar, que él considera que la responsabilidad se liga a una obligación. En este sentido, quien la incumple se -- considera responsable, es decir, que responde de los resultados de su conducta (obligado y responsable son el mismo); pero en otro or den de ideas, hay un tipo de personas, vg. los fiadores que por in cumplimiento de la obligación de otro, responden ellos. En este ca

(3) KELSEN, Hans, TEORIA PURA DEL DERECHO, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. 1a. ed. 1981, pp. 133-134.

so, según Kelsen, el obligado y el responsable no son el mismo (4). Kelsen completa su noción de responsabilidad, al distinguir dos -- clases: la responsabilidad por intención y la responsabilidad por resultado, describiéndolo de la siguiente manera: "Cuando el orden jurídico convierte en condición de una sanción consecuencia de lo ilícito, a determinada acción u omisión mediante la cual se produce o no se impide, un acontecimiento indeseable (ejemplo la muerte de un hombre) puede distinguirse entre el caso en que ese acontecimiento haya sido buscado por el individuo cuya conducta interesa, o por lo menos previsto; o bien que se haya producido sin ninguna intención o previsión 'accidentalmente' como se suele decir. En el primer caso, se habla de una responsabilidad por intención, en el segundo de una responsabilidad por resultado." (5).

Después de haber sobrevolado el campo conceptual de las responsabilidades en general y de la jurídica en su amplio sentido, nos podemos dar por satisfechos, por el momento y dar pie, así, para entrar en los siguientes apartados a las responsabilidades ci--

---

(4) Valga como comentario al margen, que esta tesis es discutible, tanto, que ha sido impugnada por diversos autores. Sin embargo no podemos olvidar que Kelsen ha sido por mucho tiempo la base dominante de nuestro sistema jurídico, trasluciendo en el pensamiento de nuestros legisladores.

(5) KELSEN, Hans. Op. Cit. p.136.

vil, penal y objetiva.

## B) RESPONSABILIDAD CIVIL.

Pasados los prolegómenos introductorios y generales de las -- responsabilidades, nos hemos obligado a tratar, aunque sea de mane -- ra somera, la teoría de las responsabilidades que, en términos ge -- nerales se ha dado en llamar la responsabilidad civil. Sin embargo, hablar de la responsabilidad en este campo, es tocar todas las ra -- mas del Derecho, pues, si a grandes rasgos, el Derecho regula la -- conducta humana; de esta conducta, con frecuencia suelen despren -- derse hechos o actos, que lesionan la integridad de las personas -- en diferentes ordenes. Así encontramos responsabilidad en el Dere -- cho Mercantil, en el Derecho Físcal, en el Administrativo en el -- Penal, etc. y todos ellos, pertenezcan al Derecho Privado o al De -- recho Público, explican la responsabilidad de las personas basados por lo menos en gran medida en la Teoría de las Responsabilidades -- o responsabilidad civil, incluido, como veremos más adelante, el -- Derecho del Trabajo, que tanto busca su autonomía --hasta diame--- -- tral-- del Derecho Civil, utiliza la responsabilidad objetiva, deri -- vada totalmente de su tan repudiado origen.

Nosotros, no somos pioneros, ni por mucho, en estas aprecia -- ciones, por lo que nos permitimos citar a los hermanos Mazeaud, -- quienes por muchas razones son los campeones de la teoría de las -- responsabilidades, considerando que la responsabilidad civil se u --

bica en un lugar privilegiado en virtud de ser "centre du Droit Civil, donc du Droit tout entier en chaque matière dans toutes ces directions, c'est à lui que l'on aboutit, dans le Droit Public -- comme dans le Droit Privé, dans le domaine de personnes ou de la famille comme dans celui de biens; il est de tous les instans et de toutes les situations, il devient le point névralgique commun a -- toutes nos institutions." (6) (7).

#### 1.- CONCEPTO.

Al decir de la gran mayoría de los autores definir la responsabilidad, más que aclarar, aumentaría la problemática, pues es notorio, como ya apuntábamos al principio del capítulo, la diversidad de acepciones que la palabra tiene y la multiplicidad de casos que en Derecho es usada; sin embargo, hay quienes sí se han permitido hacerlo, así tenemos que Grobet explica que "La responsabilidad civil consiste en que toda persona física o moral, debe responder de los daños y perjuicios causados directa o indirectamente a otra persona, o lo que es lo mismo, la responsabilidad se ocupa de la reparación del daño causado a otras personas y trata de hacer honorar sobre el patrimonio del autor del daño, la pérdida causada-

(6) MAZEAUD, Henri et Leon. TRAITE THEORIQUE ET PRACTIQUE DE LA RESPONSABILITE CIVILE, DELICTUELLE ET CONTRACTUELLE. Editions Montchrestien. 3a. ed. Paris - 1938. T.I p.3.

(7) Se hace esta cita en el idioma original, con objeto de preservar su tono poético y con el fin de no robarle su sentido original.

en el patrimonio de la víctima de este hecho." (8); esta definición no es doctrinaria, sino desprendida de los supuestos contemplados en el articulado de nuestro Código Civil, por lo que en buena parte nos resulta útil en nuestro trabajo.

Por su parte, los hermanos Mazeaud, imponen como elemento *sine qua non*, la confrontación de dos personas, es decir, suponen un enfrentamiento suscitado entre ellas y califican como responsable a aquel que debe reparar el perjuicio (9). Esto lo establecen ellos, para integrar el elemento "culpa" en cualquier definición, ya que ellos son los sustentadores de la teoría de la culpa.

Josserand, en cambio, eleva a la responsabilidad hasta sus extremos, toda vez que califica como responsable al causante de un daño que además tiene que soportarlo, incluso tratándose del que se daña a sí mismo (10).

Si atendemos a la primera definición que dimos y la vimos -- con las premisas posteriores que la complementan con el elemento --

- (8) RIVEROLI, Juan B., GROBET, T. Luciano y PRICE, -- Kenneth. TRES CONFERENCIAS SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL. Asociación de Agentes Técnicos de Seguros y Fianzas. México 1964. pp. 26-27.
- (9) MAZEAUD, Henri et Lecl. Op. Cit. pp. 2 y sigs.
- (10) JOSSERAND, citado por AGUILAR DIAZ, José De. TRATADO DE RESPONSABILIDAD CIVIL. Ed. José M. Cajica, -- Jr. S. A. Trad. por Juan Agustín e Ignacia Moyano, -- México 1957 p. 80.



de la culpa la primera, y con el soporte forzado del daño la última, tendremos una concepción más útil para los fines perseguidos.

## 2.- FUENTES DE LA RESPONSABILIDAD.

Ya que nos encontramos adentrados en el campo doctrinario, resulta indispensable establecer aquellos supuestos que pudieran dar origen a las responsabilidades. Vistas las cosas de este modo, podemos encontrar tres elementos que indefectiblemente generan la responsabilidad de una persona:

a) Obligación.- De todas las definiciones y afirmaciones sobre responsabilidad que hasta aquí hemos tratado, se desprende que resulta necesaria la existencia de una obligación, es decir que en principio, una persona se obliga a merecer, pagar, proteger, cuidar, etc. una cosa, persona o derecho (11), para que de su incumplimiento (de la obligación) se derive la responsabilidad y con ella una nueva obligación, de resarcir los daños provocados, haya sido con intención o sin ella, lo cual es materia de otro apartado.

b) La culpa.- Este tema es fundamental dentro de la teoría de la responsabilidad, dado que invariablemente, cuando este aparece la segunda se hace patente. No obstante lo anterior, veremos más adelante que no es un elemento indispensable, pues puede existir -

---

(11) Cfr. Cits. 1, 2, 3. pp. 35, 37 y 38.

responsabilidad sin culpa, pero por el momento, bástenos definirla y considerarla como fuente de las responsabilidades.

Se entiende como culpa y por lo tanto como fuente generadora de responsabilidad, "al fondo animador del acto ilícito, de la injuria, ofensa o mala conducta imputable." (12).

c) El riesgo.- Es difícil, y lo ha sido por mucho tiempo, aceptar, que pueda surgir responsabilidad en una persona, cuando no ha actuado por sí misma para que se dañen los intereses de otra. - En este caso, se puede entender derivada de la obligación adquirida por él para responder por la conducta de un tercero ya como fian dor, ya como aval, incluso como padre de un menor o como tutor de un incapaz. De éstos, se derivan con cierta claridad responsabilidades; pero ha resultado inaudible para muchos, el hecho de que se pueda responsabilizar a una persona, por los daños que se ocasionan a otros, a través de objetos propiedad del primero y que ni siquiera ha utilizado directamente o han causado el perjuicio sin la intervención de él; en cuyo caso no se desprende una conducta ni dolosa ni culposa, de hecho ni siquiera se ha presentado una conducta. En este caso, la responsabilidad nace del riesgo que se crea al utilizar, colocar, manejar o simplemente poseer determinados bienes, que por su naturaleza devienen peligrosos para terceros.

---

(12) AGUILAR DIAZ, José De. Op. Cit, p. 141.

### 3. - LA CULPA Y EL DOLO.

Tomemos como punto de partida, el concepto que se tiene de -- culpa en su sentido más generalizado y que llevas atrás ya apuntá-- bamos, consistente en "el fondo animador del acto ilícito de la in juria, ofensa o mala conducta imputable. En esta figura se encuen-- tran dos elementos: El objetivo, expresado en la ilicitud; y el -- subjetivo, derivado del mal procedimiento imputable," [13].

Del elemento subjetivo, o conducta reprobable, podemos obte-- ner las dos clases fundamentales de culpa a saber:

a) El dolo.- Que por todos lo juristas es bien sabido que con siste en el aspecto volitivo de la conducta, es decir, existe la - voluntad, de perjudicar, de causar el daño, por parte del que la - ejecuta, estableciéndose con éste el sentido más amplio de la cul- pa.

Refiriéndose al dolo, Aguilar Díaz, analiza la evolución de - las expresiones "delito" y "cuasi-delito", concluyendo que en la - actualidad, la palabra delito, se deriva de lo que los romanos -- llamaban "dolus", por lo que a la conducta que lleva la intención - de causar el daño, se le denomina dolosa; en cambio el cuasi-deli- to, denota la conducta que los romanos llamaban "culpa". De este -

---

[13] Ibidem Infra.

modo se establece que el dolo es la culpa delictual, que es una -- falta intencional y la culpa cuasi-delictual, o culpa propiamente dicha, es la negligencia o imprudencia [14],

b) Culpa propiamente dicha.- En relación a ésta, es también conocido que se refiere a la conducta no intencional, es decir, ca rece del aspecto volitivo del que hablabamos en el dolo, en este caso, quien produce el daño, lo hace sin el interés de realizarlo. Sin embargo este hecho no lo excluye de responsabilidad, ya que se entiende que incurrió en tal por no haber puesto todo de su parte para impedirlo. En este sentido, los hermanos Mazeaud, definen la culpa cuasi-delictual como "el error de conducta que no habría sido cometido por una persona avisada colocada en las mismas circun tancias externas que el autor del daño." [15].

Con estas apreciaciones, podemos dar por concluido sin buscar ahondar en el ni agotarlo, el tema de la culpa y del dolo, que son instrumentos idóneos y fundamentales, para posteriormente, hacer las relaciones que correspondan, en lo que toca a los servidores públicos, dado que la Ley Federal de Responsabilidades que los sus tantiva, abarca las actitudes intencionales tanto como las de ne gligencia o imprudencia del infractor.

---

[14] Ibid. pp. 152-153.

[15] MAZEAUD, Henri et Leon. Op. Cit. p. 489.

Aunque como ya dijimos, no pretendemos agotar el tema, sí consideramos importante hacer una observación de índole doctrinaria, en que tratándose de negligencia, el agente puede bien tener la conciencia del posible daño que causarla su conducta y en una acción constante de negligencia, buscar en un azar el perjuicio. - Subrayamos este hecho, debido a que es muy común entre los empleados de base, actuar simulando negligencia o imprudencia, buscando el perjuicio en realidad de manera intencional, lo que en términos de la doctrina penal sería el dolo eventual.

#### 4.- RESPONSABILIDAD POR EL HECHO DE OTRO.

Va se apuntaba con anterioridad, que afirmar el hecho de que alguien sea responsable por la conducta de otra persona, respecto de los daños sufridos por otra distinta, es difícil de entender en principio, sin embargo, en el ámbito de las responsabilidades civiles, se ha planteado con prolijidad, toda vez, que se considera que al contratar, en ocasiones las partes, recurren a ayudantes, - a quienes les atribuyen diversas funciones, por lo que el que recurrió a tales, es responsable frente al que se obligó directamente, no obstante que el daño lo hubiese ocasionado un tercero. Esto lo establece más claramente Aguilar, al decir: "ocurre que el deudor no habiéndose encargado personalmente de realizar el acto o serie de actos en que ocurrió el daño, sino habiendo confiado esa tarea a uno o más dependientes, hasta porque le sería imposible aten-

der a tantas obligaciones simultáneas de una empresa de vastas proporciones, no interviene con acción inmediata y directa en la producción del daño. El error, imprevisión, negligencia, en fin, el acto del que emana el daño puede ser de uno de sus auxiliares, pero la responsabilidad, para cuyo establecimiento se tiene en mira la inexecución del contrato, es la responsabilidad del contratante." [16]. Con la aclaración que antecede, podemos ligarnos en --- cierto modo y de manera superficial, a la Administración Pública y preguntarnos si el Estado es el contratante y el servidor público-su auxiliar, podría constituirse el Estado en responsable de las conductas causantes de daños diversos, derivadas de sus empleados?, a lo que responderíamos que sí, pero sin olvidar que en nuestra legislación no se considera responsable civilmente al Estado frente a sus gobernados.

##### 5.- REPARACIÓN DEL DAÑO.

Una vez más, el Derecho Civil, en relación a las responsabilidades, se establece como antecedente y base de otros, ya que a la reparación del daño, se refieren además, el Derecho Penal y el Internacional entre otros. Nuestra Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es la excepción y de ahí la importancia que reviste el presente capítulo.

---

[16] AGUILAR DIAZ, José De. Op. Cit. p. 240.

El Derecho, trata de aplicar en justicia, una imposición al - que causa un daño, para que reintegre de una manera pecuniaria, el bien dañado o perjudicado, ya sea en efectivo o en especie, incluso, desde luego, aquello que se dejó de percibir, por la conducta indeseable del agente. Esta reparación, se define como "la pena -- pecuniaria que consiste en la obligación impuesta al que incurre - en un ilícito, de restablecer el Statu Quo Ante y resarcir los per- juicios derivados de su conducta." (17).

Esta reparación del daño pues, pretende restituir a la perso- na afectada, en la medida que esto se pueda, los bienes perdidos - por la conducta del agente dañino, así, se dice que "es una forma- de restablecer ese equilibrio, en cuya conservación se interesa u- na civilización avanzada que teme la decadencia. Es también el mo- do de satisfacer, para cada miembro de la sociedad, su aspiración- de seguridad comprometida y amenazada por la vida moderna," (18).

#### 6.- LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Se puede decir, a grandes rasgos, que el servidor público en- general, es responsable civilmente de la conducta ilícita que re- sulte de su función mal desarrollada. Esto es una excepción, por - cierto discutible al Derecho del Trabajo, pues en éste es responsa

(17) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS U.N.A.M. Op. Cit. p. 13.

(18) SAVATIER, citado por AGUILAR DIAZ, José De. Op. -- Cit. p. 31.

ble la empresa de los actos de responsabilidad civil que se deriven de la función u objetivos de la misma, a menos que el trabajador lo haya hecho con culpa (art. 1924 C. C. V.).

En cambio, por otra parte, el mismo Código Civil, establece que el Estado es responsable civilmente por los daños y perjuicios causados por los funcionarios (término obscuro para los fines de imputación y que se disculterà más adelante) en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando éstos carezcan de bienes e los que ten gan sean insuficientes para reparar el daño (art. 1928 C.C.V.). Es te artículo interpretado a contrario sensu, nos manifestaría que los funcionarios del Estado son responsables civilmente de los actos que se deriven de su función, a menos que carezcan o sean insuficientes sus bienes para resarcir los daños, en cuyo caso el Es tado actuará en forma subsidiaria como responsable. La acción para hacer efectiva este tipo de responsabilidad quedará salva, aún -- cuando se le aplique al servidor público cualquier otro tipo de -- responsabilidad (penal o administrativa).

#### C) RESPONSABILIDAD PENAL.

##### 1.- SEPARACION DE LAS RESPONSABILIDADES CIVIL Y PENAL.

Si hacemos una remembranza de las cátedras impartidas por los maestros de nuestra querida Facultad, podemos afirmar que el mundo de las responsabilidades atiende para su aparición, a los resulta-



des de una conducta, éste, a grandes rasgos, ya lo apuntábamos en la parte de las generalidades y en la responsabilidad civil, sin embargo, bien cabe preguntarnos en qué momento, los resultados de una conducta ilícita, caen dentro del campo civil y cuando del penal?. La respuesta a esta interrogante, nos dilucidará en definitiva va el punto de separación de estos dos amplios campos del Derecho.

Para poder responder adecuadamente, nos situemos en lo fundamental. Sabemos que para que cualquier responsabilidad surja, -- es necesaria la previa existencia de una obligación, si esta obligación es cumplida cabalmente, las cosas quedan en un estado de normalidad. Pero si por alguna contingencia, de cualquiera índole, se incumple, este incumplimiento trae consigo un cambio en las circunstancias ordinarias del afectante, tanto como del afectado, es decir que hay un resultado y éste, en una de sus perspectivas, puede ser de dos maneras:

a) Resultado que afecta el interés particular.- Este tipo de resultado lo entenderemos como aquel, en que habiéndose desarrollado una conducta que daña a una persona, este daño, finalmente importa en forma personalísima al perjudicado y atañe su reparación a la sociedad, sólo en su contexto de convivencia social de justicia y equidad, pero no porque se ponga en peligro el equilibrio social en sí. De esta manera, podemos decir que si una persona se obliga con otra a venderle su automóvil, y por alguna razón el ven-

dedor no cumple, importa sólo al comprador el daño, pues el hecho de que no se haya realizado la operación, no afecta el equilibrio social, pues se entiende claramente, que no se tratará de una persona, que en potencia o de hecho, se dedique a no cumplir con los compromisos de venta que adquiera. Este tipo de resultado, entra en exclusividad, en el campo del Derecho Civil.

b) Resultado que afecta el interés general.- Si, en cambio, nos referimos a una conducta que deviene en un daño, que aunque en principio, sólo importa al afectado, la repetición o la potencialidad del hecho, puede importar a la sociedad en general, puesto que se trata de un resultado lesivo para la generalidad y digno de preocupación, así, si una persona, roba a otra, ciertamente, como en el caso anterior, primeramente se lesiona el interés del robado, se lesiona su patrimonio, pero en segunda instancia, la conducta y el resultado, interesan a la generalidad de la gente, pues ataca los valores morales, se puede pensar que el agente repita su conducta y acaso se dedique reiteradamente a hacerlo.

Es a partir de estos dos supuestos, que se separan la responsabilidad civil, por un lado y la penal por otro, es decir, cuando se da el resultado que afecta al interés general. Con esta visión, nos podemos introducir en el terreno penal, que como veremos, tiene su singular punto de vista.

## 2.- PREMISAS DE PARTIDA.

No obstante todo lo que se ha hablado de la responsabilidad - en materia civil, el Derecho Penal, buscando su autonomía, como de hecho ya la tiene, se separa de las nociones de responsabilidad civil al crear su teoría del delito, ello deriva en una eliminación de la responsabilidad, del centro teórico, para relegarla a una -- consecuencia, así se manifiesta, que "la responsabilidad es el deber jurídico en que se encuentra el individuo imputable de dar -- cuenta a la sociedad por el hecho realizado. Son imputables quienes tienen desarrollada la mente y no padecen alguna anomalía psicológica que los imposibilite para entender y querer, es decir, -- los poseedores, al tiempo de la acción, del mínimo de salud y desarrollo psíquicos exigidos por la ley del Estado; pero sólo son -- responsables, quienes habiendo ejecutado el hecho, están obligados a responder de él." (19). De la afirmación hecha por el maestro -- Castellanos, podemos entender que como elemento fundamental de la responsabilidad, vuelve a aparecer la liga con una obligación. Pero no queda sólo en eso, pues como podemos ver, nos indica que sólo puede ser responsable quien pueda ser imputable, o en otros términos aquel a quien se le pueda atribuir un hecho. Más adelante, -- nos dice a su vez, que es imputable sólo el que tiene capacidad de discernimiento para "entender y querer", esto nos obliga a tocar,

---

(19) CASTELLANOS, Fernando. LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL. Editorial Porrúa, S. A. 10a. ed. México 1976. p. 219.

aunque sea de manera somera, la noción de imputabilidad. Refuerza a esta nuestra última afirmación, el comentario que dice: "Existe cierta confusión respecto a lo que en Derecho Penal debe entenderse por responsabilidad. No pocas veces se utiliza el vocablo como sinónimo de culpabilidad y también suele equipararse a la imputabilidad." (20); luego entonces, a continuación haremos breves reflexiones para clarificar a la imputabilidad y a la culpabilidad, para así concluir con un concepto más objetivo que de la responsabilidad tenga el Derecho Penal.

### 3.- IMPUTABILIDAD.

Al decir de la doctrina de Max Ernesto Mayer, que es la más científica y moderna, "la imputabilidad es la posibilidad condicionada por la salud mental y el desarrollo del autor, para obrar según el justo conocimiento del deber existente." (21). Aquí volvemos a toparnos con la necesidad de que el posible responsable, debe ser en primera instancia imputable y éste a su vez tiene que ser alguien con la capacidad de discernir y saber los alcances de su conducta. Esto tiene fundamento en que la teoría del delito es integral y para que se dé uno de los elementos es menester la previa existencia de otro o su simultaneidad; así, como la culpabili-

(20) Ibidem Infra.

(21) JIMENEZ DE ASUA, Luis. LA LEY Y EL DELITO. Editorial Sudamericana. 11a. ed. Buenos Aires 1960 p.333.

dad es un elemento esencial del delito, y ésta no existe si no es imputable el individuo, debe considerarse que el sujeto ha de tener la posibilidad de ejercer sus facultades de conocimiento y de voluntad que son fundamento de la culpabilidad penal.

Para ampliar más el entendimiento de la noción de imputabilidad, cabe explicar que significa "la capacidad de obrar en el Derecho Penal, es decir, de realizar actos referidos al Derecho Penal, que traigan consigo las consecuencias penales de la infracción." - (22).

Todo lo anterior implica, a nuestro entender, que la imputabilidad se vincula estrechamente con un desarrollo físico y mental, - es decir, que se exigirá una edad mínima, en virtud del desarrollo mental que genere la capacidad para querer y entender la conducta que nos conduzca al daño de otro.

Pero no obstante haber hablado sobre la imputabilidad, no queda aún clara la concepción que de responsabilidad se tiene, pues si lo analogamos a la responsabilidad civil, encontraremos que la imputabilidad es equivalente, a la responsabilidad y nos da la impresión de que el Derecho Penal, para sentar su terminología, prefiere prescindir de la responsabilidad, en los términos civilistas, pues ya veremos adelante, como la sitúa como satélite del delito.

---

(22) CASTELLANOS, Fernando. Op. Cit. p. 220.

Pasemos, para conocer un poco más de este tema a la culpabilidad.

#### 4.- CULPABILIDAD.

Este elemento del delito, que se liga irremisiblemente con la responsabilidad, pues como se ha visto en el ámbito civil -solamente como analogía- es un elemento importante de la responsabilidad, no obstante que algunos autores la colocan como consecuencia de la misma. Pero sin pretender ahondar en el tema, afirmaremos, que la culpabilidad habla de la subjetividad de la conducta, es decir, se interna en los procesos psicológicos que obran en el sujeto, para encausar sus actos a la realización de un daño; y de ese obrar culpable, se pueden desprender dos especies, como lo afirma Jiménez de Asúa: "Las especies de la culpabilidad, el dolo y la culpa... - constituyen auténticas especies en la que se encarna conceptualmente el género abstracto culpabilidad." (23). Dicho esto, nos quedamos solamente tratar en forma sucinta a cada una de ellas.

a) Dolo.- El dolo es sin duda la especie principal de la culpabilidad, y "existe cuando se producen un resultado típicamente -antijurídico, con conciencia de que se quebranta el deber, con conocimiento de las circunstancias de hecho y del curso esencial de la relación de causalidad existente entre la manifestación humana en el mundo exterior, con voluntad de realizar la acción y con re-

---

(23) JIMENEZ DE ASUA, Luis. Cp. Cit. p. 358.

presentación del resultado que se quiere o ratifica." (24). Después de tan explícita y amplia definición del dolo como carga intencional o voluntaria, no tenemos más que agregar. Por lo que nos dirigiremos hacia la culpa en su estricto sentido, no sin antes de jar sentado que sólo tocamos la definición de dolo, en su parte gnerica, sin aludir, por no ser necesario en este trabajo, a las diferentes clases que del mismo hay.

b) Culpa. - Mientras que al dolo nadie lo discute como entidad punible, la culpa en cambio, se ha discutido ampliamente en ese -- sentido. Pero acotamos esto sólo como dato importante, para destacar la mayor suavidad de este elemento subjetivo, con respecto del anterior, así que hagamos a un lado estas apreciaciones y afirmemos que existe "culpa cuando se produce un resultado típicamente -- antijurídico por falta de previsión del deber de conocer, no sólo -- cuando ha faltado al autor la representación del resultado que sobrevendrá, sino también cuando la esperanza de que no sobrevenga -- ha sido fundamento decisivo de las actividades del autor, que se -- producen sin querer el resultado antijurídico y sin ratificarlo." -- (25). Baste esta afirmación, para entender lo que la culpa signifi -- ca para el Derecho Penal y sus consecuencias que tiene.

---

(24) Ibidem p. 365.

(25) Ibid. p. 372.

#### 5.- DEFINICIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PENAL.

Habiendo hecho todos los comentarios, análisis y repasos anteriores, podemos decir que de una manera compleja, la responsabilidad, por un lado liga al imputable con su conducta culpable, en el sentido de una capacidad mental [26], mientras que en su sentido formal, es "una relación entre el sujeto y el estado, según la cual éste declara que aquel obró culpablemente y se hizo acreedor a las consecuencias señaladas por la ley a su conducta." [27]. De aquí se deriva la afirmación de que "...la imputabilidad es calidad o estado de capacidad del sujeto, la culpabilidad es relación del acto con el sujeto; y la responsabilidad lo es entre el sujeto y el Estado..." [28].

#### 6.- LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Para concluir con el apartado que nos ocupa, afirmaremos que las responsabilidades del orden penal de las que son susceptibles los servidores públicos, se encuentran contenidas en el título décimo del Código Penal vigente y que fue reformado, en forma conjunta con el título cuarto constitucional, y con la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, tratando todos ellos de mejorar los tan criticados contenidos-

[26] Cfr. cit. 2 y comentario. p. 36-37.

[27] CASTELLANOS, Fernando. Op. Cit. p. 219.

[28] VILLALOBOS, citado por Ibidem infra.



y redacciones de sus antecesoras y que sin lograr completamente su objetivo, si sienta las bases para lograr una más perfecta legislación al respecto. Nos limitamos, en esta parte a hacer este comentario, en virtud de que tocaremos el tema con más detalle en los capítulos posteriores.

#### D) RESPONSABILIDAD OBJETIVA.

No obstante que la responsabilidad objetiva, en principio pertenece al ramo civil, por su adopción aunque en forma especial, -- por otros campos del Derecho y en concreto por el Derecho del Trabajo Burocrático, le da cierta autonomía, para poderse mover hacia cualquier área del Derecho.

Por otra parte, hemos decidido incluirla pues como se verá, -- el Estado, que limitativamente es responsable civilmente, en relación a sus gobernados, si es en cambio, responsable objetivamente frente a sus empleados lo que ya establece una clara separación -- del uso civilista, para ingresar en el Derecho del Trabajo Burocrático. Pero para su mejor comprensión partamos de su concepción y fundamentos.

#### I.- DEFINICION.

" Es la determinada legalmente sin hecho propio que constituya infracción actual del orden jurídico ni intencionado quebranto-

del patrimonio ni de los derechos ajenos." (29). De la definición misma se desprende la inexistencia de conducta del "responsable" - para pretender el daño. Para ser mas claros, trataremos de analizar sus fundamentos.

## 2.- FUNDAMENTOS.

La responsabilidad objetiva, se funda, desde luego, en el actual uso de sustancias y aparatos que por sus características, re presentan un peligro potencial hacia terceros e incluso para el -- mismo operador, es decir, se le hace responsable al poseedor de dí cho bien, por el sólo hecho de que se cause el daño, sin la existencia de elemento subjetivo alguno, como dice la maestra Carreras: "Se ha sostenido que todo el que cause un daño, por ser responsable de sus propios actos debe indemnizar al perjudicado de sopor tar el riesgo haya o no culpa, en virtud de que ese autor del hecho de alguna manera se beneficia con el empleo de cosas peligrosas y por ello su patrimonio debe sufrir la disminución equivalente a la indemnización que debe recibir el perjudicado, quien sólo tendrá que demostrar el hecho, el daño y la relación de causa a efecto entre uno y otro." (30).

(29) CABANELLAS, Guillermo, DICCIONARIO DE DERECHO U--- SUAE, T. III, Ed. Heliasta S.R.L. 8a. ed. Buenos Aires 1974, p. 579.

(30) CARRERAS MALDONADO, María. citada por INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS U.N.A.M. Op. Cit. p. 59.

Cabe hacer mención al hecho, de que esta pieza del Derecho, - encaja bien en el Derecho Civil de una forma y en el Derecho del - Trabajo Burocrático de otra, pretendiéndose, con muy justificada - razón, introducirlo al Derecho Internacional, pero en el Derecho - Penal, aunque se ha intentado su integración, resulta evidente que no es posible en virtud de que es en extremo delicado ligar penalmente a una persona por el hecho dañoso de un objeto, sin la existencia previa de una conducta.

### 3.- EL SERVIDOR PUBLICO Y LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA.

Para completar lo referente a este tipo de responsabilidad, - tomemos en cuenta que desde un punto de vista de la relación Estado-Servidor Público, éste último es responsable objetivamente ante los particulares y el Estado lo es sólo de manera subsidiaria, de idéntica manera que en la responsabilidad civil (31), así lo establece el artículo 1916 del Código Civil vigente, en su segundo párrafo" ... quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al - artículo 1913; así como el Estado y sus funcionarios conforme al - artículo 1928..." (32).

De lo analizado en este capítulo, podemos generalizar, que para la existencia de una responsabilidad es necesaria la liga a una obligación previa.

(31) Cfr. p. 50.

(32) Ibidem Ibid.

### C A P I T U L O III

#### NEXOS INELUDIBLES CON EL DERECHO DEL TRABAJO.

- A) FORMAS DE ALUDIR A QUIENES PRESTAN UN SERVICIO PERSONAL, DE REPRESENTACION O SUBORDINADO. 1.- FUNCIONARIO PUBLICO.- a) doctrina francesa.- b) doctrina italiana.- c) paises de habla hispana. / 2.- SERVIDOR PUBLICO.- a) servicio público.- b) aclaración y separación de las expresiones servicio público y servidor público. c) concepción legal. / 3.- TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO. / 4.- INFERENCIAS TERMINOLOGICAS.
- B) NATURALEZA JURIDICA DE LAS RELACIONES DEL ESTADO Y SUS EMPLEADOS. 1.- CRITERIOS GENERALMENTE ACEPTADOS EN LA DOCTRINA Y LEGISLACION INTERNACIONALES.- a) tesis contractuales.- b) tesis de acto-unión-condición.- c) otros paises. / 2.- CRITERIO MEXICANO.- a) administrativistas.- b) el derecho administrativo del trabajo. / 3.- RELACION DE DERECHO DEL TRABAJO.- a) artículo 123 constitucional apartado "B".- b) argumentos de afirmación.- c) comentario consecuente.

A) FORMAS DE ALUDIR A QUIENES PRESTAN UN SERVICIO PERSONAL, DE REPRESENTACION O SUBORDINADO.

Es indiscutible el hecho de que la Ley de Responsabilidades, - que nos ocupa, liga su aplicabilidad, en exclusiva a aquellos que son llamados "servidores públicos", no obstante que ella misma los enumera para sus efectos, es importante hacer algunas consideraciones para colegir su naturaleza por lo que de ello nos ocuparemos en el presente apartado, ya que existen diversas categorías de los mismos o al menos hay grandes confusiones.

1.- FUNCIONARIO PUBLICO.

a) Doctrina Francesa.- Para el mundo galo, este término no representa mayor complicación, pues de su propio idioma es que se deriva la concepción de funcionario público y se refiere a todo aquel que presta sus servicios al Estado, manifestándolo categóricamente Marcel Waline al afirmar que "La opinión dominante hoy, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, es que funcionario público es - toda persona al servicio de una colectividad u órgano públicos franceses, que participa de manera normal y ordinaria en la gestión de un servicio público administrativo, no en forma interina, ocupando un puesto permanente comprendido en los cuadros administrativos."- (1), se ratifica esto, pues la noción francesa "fonction publique"

---

(1) WALINE, Marcel. TRAITE ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF. Librairie Recueil Sirey S. A. 5<sup>ème</sup> éd. Paris 1950 p. 301.

se refiere a las relaciones del Estado con sus empleados, cuestión que más adelante trataremos.

El único objeto de ciertas discrepancias en el sistema francés, es en relación al término "agentes", también del mismo origen y utilizado por Leon Duguit y por cierto generalizado, pero que se ha aplicado como sinónimo de funcionario. No obstante ello, lo repudia la doctrina administrativa francesa al expresar "... no hay pues que confundir más, la noción de funcionario que es una noción administrativa, con la de 'agente' (por oposición a gobernante) que es una noción de Derecho Constitucional." [2].

b) Doctrina Italiana.- Por su parte, la doctrina italiana, elimina sus problemas, al utilizar el término "impiegato", es decir empleado público y pese a que comparte ideas doctrinarias, toma su propia terminología estableciéndonos que "entendemos como empleado del Estado, a cualquiera que haya asumido la obligación de prestar por obra suya, un servicio del Estado mismo, mediante una retribución, proporcional y haciendo del empleo público su profesión, es decir dedicando permanentemente su actividad física e intelectual con el objeto de obtener una retribución económica." [3].

c) Países de Habla Hispana.- El gran problema --aunque al decir de los doctrinarios mexicanos Gabino Fraga, Serra Rojas y Acosta --

(2) Ibidem Supra.

(3) ORLANDO, Vittorio Emanuele. PRINCIPII DI DIRITTO --- AMMINISTRATIVO. G. Barbera Editore. Seconda edizione. Firenze 1982. pp. 90-91.

Romero es irrelevante. surge cuando los autores de habla hispana, toman los elementos y hasta los términos de los vanguardistas europeos no españoles del Derecho Administrativo por lo que las palabras funcionario y empleado les provocan grandes dificultades en su diferenciación. Este tema está ampliamente tratado por nuestros maestros y por muchos más, por lo que no profundizaremos demasiado en él, pero sí mostraremos algunos ejemplos de su problemática, vg. en la doctrina española "Es funcionario todo el que se incorpora -- voluntariamente al organismo del Estado, pero participando en la -- formación o ejecución de su voluntad. El empleado es quien igualmente se incorpora al organismo estatal, prestando servicios que pueden ser o no ser de la expresada participación y haciendo del ejercicio de la función encomendada el objeto primordial de sus actividades y su vida." (4). En esta definición, se trasluce una clara -- influencia francesa en la primera parte y mayormente italiana en la segunda, y que al unirlos se complica el esclarecimiento.

Por su parte, el maestro Serra Rojas, hace un detalladísimo análisis, tratando de diferenciar los términos de funcionario y empleado público, dándoles a los primeros las características de imperium o representatividad de la voluntad del Estado (5), en esto -

(4) GARCIA OVIEDO, Carlos. DERECHO ADMINISTRATIVO. 7a Ed. por Martínez Useros Enrique. E.I.S.A. Madrid 1959. p. 35.

(5) SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO T. I. Ed. Porrúa S. A. 9a. ed. México 1979 pp. 353 y sigs.

sigue los pasos de García Oviedo (6), desde luego, topándose con la misma dificultad para delinear los límites de uno y otro término.

Como se puede apreciar, en el caso, de habla hispana, se incurre en un error metodológico que se ha planteado hasta nuestros días, pero por el momento, y sin perderlo de vista, trataremos el término "servidor público".

## 2.- SERVIDOR PÚBLICO.

El término servidor público, en realidad tiene una muy reciente integración a nuestro Derecho y en concreto, se introduce durante el sexenio pasado (1983-1988) y en especial, al entrar en vigor las reformas al título IV Constitucional, al título X del Código Penal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En general, este término, a nuestro parecer es más feliz que el anterior, por tener mayor objetividad hacia la población en general, lo que le permite una identidad más concreta. No obstante lo anterior, el término, en el campo de la doctrina presenta también un grado de confusión, pues en principio parece referirse a aquel que presta un servicio público por lo que nos resulta necesario entender primero lo que es un servicio público, mismo que intentaremos a continuación buscando el esclarecimiento.

a) Servicio Público.- La escuela argentina, nos refiere, que -

(6) Cfr. con cita número 4 de este capítulo, p. 65.



el servicio público propio del Estado, es "toda acción o prestación regulada por la Administración Pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía." (7), el maestro Serra, al respecto nos dice 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 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." (8). No pretendemos extendernos más en el tema, pues sólo buscamos su relación con la expresión "servidor público", por lo -- que bastará con estas dos concepciones para dejar planteada la noción.

b) Aclaración y Separación de las Expresiones Servicio Público y Servidor Público.- Tomando en consideración los conceptos manejados en la sección anterior, de servicio público, podemos notar que contienen ambas un elemento, a nuestro entender fundamental, que es la posibilidad de que realice ese servicio público, un particular, -- es decir que no deja de ser un servicio público aun cuando no lo -- realice el Estado. En otras palabras lo ha concesionado a particula

(7) BIELSA, Rafael, DERECHO ADMINISTRATIVO T. I. La Ley S.A. Editora e Impresora. Buenos Aires 1964 p. 463.

(8) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 79.

res . Esto nos trae a colación, la crítica que en el tablado de la Administración Pública se ha hecho, por profesionales de diversas carreras al afirmar, que un taxista o un chofer de una colectiva o de un autobús, por decir Estrella Blanca, prestan un servicio público y éste, es concesionado por el Estado, por lo que serían también llamados "servidores públicos" y por lo tanto estarían sujetos a -- las leyes que a ello se refiera. Lo anterior, surge evidentemente -- como confusión, al querer hacer la relación de la figura del Derecho Administrativo "servicio público" y este término reciente de -- "servidor público", cuando en realidad tienen una connotación diferen- sa, pues como bien sabemos, los integrantes de la administración -- del licenciado De la Madrid, como los de la presente, son en su mayoría egresados de los posgrados en Administración Pública de las -- universidades norteamericanas, Harvard, Yale, Columbia etc., lo que trae como necesaria consecuencia, una renuncia, al menos parcial, -- por parte de ellos a las tradicionales concepciones europeas que -- han privado en nuestro país, en cambio introducen elementos de la -- escuela norteamericana. Esto lo confirma la aclaración terminológica-semántica que hace la División de Administración Pública de las Naciones Unidas en su proemio, al decir: "El término usado en in-- glés para designar al personal de la Administración Pública, es el de 'civil service', equivalente al español 'servicio civil', y al -- francés 'fonction publique'. aunque en inglés también es muy usada-

en equivalencia, la expresión 'public service'." (9) (10).

Hecha la aclaración que antecede, podemos colegir que se deben concebir ambos términos de manera separada y sin liga lingüística, al menos no total.

c) Concepción Legal. - Seguramente, sabedores los Legisladores, de la problemática de distinción y queriendo perfeccionar los conceptos y señalar sin lugar a excepciones a los sujetos de responsabilidad, designaron en el artículo 108 constitucional a aquellos -- que serían regidos por el título cuarto de nuestra Carta Magna diciendo: "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 de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo, o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal -- o en el Distrito Federal... Los Gobernadores de los Estados, los -- Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales...". Por su parte, la Ley Fede-

---

(9) DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRES, PUBLIC - ADMINISTRATION BRANCH. THE CENTRAL ORGANS OF CIVIL - SERVICE IN THE DEVELOPING COUNTRIES, United Nations. New York 1969 p. 1.

(10) Cfr. con artículo 10. fracciones I, II, III de la -- L.F.R.S.P. en el que la expresión "servicio público" se usa como sinónimo de "servicio civil".

ral de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo segundo nos reenvía al propio 108 constitucional, lo que evita cualquier controversia al respecto, agregando a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

De la descripción ostensible que hacen, la Constitución y la Ley respecto de los servidores públicos, entendemos, que se refiere a todos los que tengan que ver en forma directa, prestando sus servicios a la Administración Pública Federal y los enumerados de los Estados, sin importar el nivel o condición del empleado.

### 3.- TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

Para completar el marco terminológico alucivo a los empleados del Estado, nos encontramos con éste que por sus características, -- se encuentra fuertemente cargado por un elemento socializante, siendo comprensible, pues nace originalmente en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en la época Cardenista, confirmando en 1960 y 1963 con la adición del apartado "B" al artículo 123 constitucional y la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores del Servicio del Estado. Es importante subrayar, adelantándonos un poco, que solo aquí en México, --entre los países-- no socialistas-- es donde se usa este término de "trabajador", pues quizá en cierto modo es en nuestro país donde ha adoptado cierta -- independencia. Pero esto lo veremos más adelante, de manera que solo indicaremos, que esta expresión la usa nuestra Constitución en -

el artículo 123 apartado "B", en los artículos 115 fracción VIII y 116 fracción V, refiriéndose el primero a las relaciones entre la Federación y sus empleados, el segundo al Municipio y sus trabajadores y el tercero a los Estados y sus trabajadores. Finalmente la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado es la única que los refiere de esta manera, de tal suerte, que nos advierte en su artículo 3o. que "trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales." Este concepto, relacionado con lo que expone esta misma Ley en su artículo 1o. al decir que "La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión...", nos conduce a establecer que todos los que prestan sus servicios al Estado, por nombramiento o por lista de raya son trabajadores, excepto los titulares; por lo tanto si esta Ley se llama de los Trabajadores al Servicio del Estado no se justifica su posterior contradicción al establecer que "la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio" (artículo 2o.); con este enunciado se excluye de la "relación jurídica de trabajo" a los que no son de base y por lo tanto resulta intrascendente decir que hay dos tipos de "trabajadores" de base y de confianza, por lo que solo podrá comprenderse por razones políticas dicha separación, lo cual es claro,

pero entonces habrá que poner en crisis el concepto que tiene esta Ley de "trabajador".

#### 4.- INFERENCIAS TERMINOLÓGICAS.

Para dar por terminado el planteamiento de las dificultades -- que presentan los términos que hemos tratado en este apartado, diremos que al menos en México, el término de servidor público es el -- que mejor se adapta para señalar a los que tienen relación jurídica subordinada o de representación, con el Estado, sin olvidar las dificultades ya enunciadas.

El término empleado del Estado así como el de trabajador, a -- nuestro entender y respetando las opiniones doctrinarias, son los -- que en segundo lugar nos dan la idea del mar general de los subordinados del Estado, en cuanto a prestar sus servicios personales y -- que si se les diera una más definida concepción legal, podrían ser mejores que el de servidor público,

La expresión funcionario público, por ser la que presenta difi-cultades extraordinarias, nos inclinamos a eliminarla, o bien a cla-rificarla y sentarnos en el lugar ordinario del lenguaje y aceptar -- que la generalidad de la gente la toma como equivalente al trabaja--dor de confianza, sin importar si tiene o no "imperium" o "represen--tatividad del Estado".

## B) NATURALEZA JURIDICA DE LAS RELACIONES DEL ESTADO Y SUS EMPLEADOS.

### 1.- CRITERIOS GENERALMENTE ACEPTADOS EN LA DOCTRINA Y LEGISLACION INTERNACIONALES.

Nuestros tratadistas mexicanos del Derecho Administrativo, al igual que de otros paises, han abordado con amplitud las discusiones que en este sentido se han dado, por eso, eliminamos las que -- todos ellos han rechazado por ser evidentemente inaplicables, como son las *ius privatistas*, pero sí haremos un breve tratamiento de -- las que apoyan la naturaleza administrativa, de Derecho Público y -- que se convierten en influencia determinante, para los doctrinarios mexicanos.

a) *Tesis Contractuales*. - En Italia, los estudiosos de la materia, se han pronunciado por la existencia de una relación contractual, pero de carácter público, haciendo a un lado cualquier otra forma de regulación, así Orlando explica que "La relación jurídica que examinamos, se funda en un acuerdo de dos voluntades: se presta un servicio y se obtiene una recompensa; se da un mandato y se ejercita; pero no por esto se tiene un contrato de obra o de mandato, por cuya inteligencia y manera se regularía en el título correspondiente del Código Civil. Esta relación, por cuanto a generación y forma tiene fines de Derecho Público y por tanto, necesita de normas de Derecho Público para regir en forma especial, las relaciones entre las partes. Es en este caso donde entra el Derecho Administra

tivo y deroga al privado, ora en favor del empleado, ora en favor del Estado." (11).

Por su parte, en Argentina, para Bielsa "El vínculo jurídico - que une al agente con el Estado es contractual en nuestro concepto, solo ciertas prestaciones hechas al Estado, tienen el carácter de - carga y no presuponen, por consiguiente consentimiento o contrato. - No niega ni desnaturaliza ese carácter, el hecho de que el Estado - establezca unilateralmente el régimen de empleo o cargo público que el agente presta, ni la circunstancia de que ejerza medios disciplinarios para obtener el mejor cumplimiento de las obligaciones de aquel. Lo esencial es que la función y el empleo siempre presuponen el consentimiento del funcionario o empleado. Que el empleo y la -- función generan derechos y obligaciones para ambas partes: el Estado y el agente cuando el servicio se impone unilateralmente él es -- una 'contribución' y una carga (servicio militar, jurado, miembro-- de mesa electoral), que es transitoria, gratuita y tiene un notorio carácter de generalidad." (12). Es pues en el Derecho Argentino, -- clara la afirmación e inclinación, por considerar a la relación entre empleado y Estado como un contrato y que por su especial característica, lo considera perteneciente al Derecho Administrativo, lo que se confirma con la acersión que sigue: "La corte suprema decla-

(11) ORLANDO, Vittorio Emanuele. Op. Cit. pp. 95-96.

(12) BIELSA, Rafael. Op. Cit. T. II. p. 394



ro hace varios años que en la función pública existe una relación -- de Derecho Administrativo que se configura como contrato de adhesión, que es cabalmente lo que sostenemos desde la primera edición de nuestra obra general." (13).

b) Tesis de Acto-uni6n-condici6n.- Los autores de esta teorfa -- que ha sido ampliamente aceptada, son los franceses y los espa1oles.- Por lo que a los primeros toca, la naturaleza del v6nculo entre el -- Estado y sus empleados, se infiere de la afirmaci6n siguiente: "Hoy - en Francia, el funcionario se encuentra en una situaci6n regulada por el Derecho P6blico, exclusivamente administrativo.

...al momento en el que funcionario entra a la funci6n p6blica, - se forma entre 6l y el Estado, una liga voluntaria, por consentimiento de ambos, pero que al mismo tiempo la unidad de las obligaciones y ventajas de su carrera, se rige por leyes y reglamentos que la Admi-- nistraci6n P6blica puede modificar unilateralmente, sin que el funcio-- nario pueda hacer valer derechos adquiridos." (14).

Los espa1oles, en t6rminos an6logos describen la misma relaci6n-- como lo explica Garcfa Oviedo: "...la relaci6n de servicio y su sub-- siguiente operatividad derivan de un acto administrativo bilateral - no recfproco gen6tica ni funcionalmente, pues la voluntad del parti-- cular aspirante a funcionario, que interviene en la producci6n de la

(13) BIELSA, Rafael. LA FUNCION PUBLICA. Roque de Palma - Editor, Buenos Aires 1960 p. 127.

(14) WALINE, Marcel. Op. Cit. p. 304.

voluntad eficaz en derecho que constituye el acto de su designación —y a posteriori en la ejecución del mismo—, no lo hace en cambio ni en la determinación del contenido de aquel ni en el desarrollo de sus efectos, puesto que ni su situación, ni sus derechos y deberes son fijados en vías de reciprocidad, sino que constituyen elementos de la ordenación administrativa, elementos del derecho objetivo, --por acción refleja personalizados." (15).

c) Otros Países.- Las Naciones Unidas, a través de su División de Administración Pública, si bien no nos precisan expresamente, la consideración que países como Kenia, Tailandia, Jordania, Libia y --otros más de los llamados del tercer mundo, tienen de su relación -- como Estados con respecto de sus empleados, si se desprende una concepción de relación perteneciente al Derecho Administrativo como en los casos anteriores, cuando al hablar de los procedimientos disciplinarios aplicados a sus servidores públicos, nos indican que en -- todos los casos dichos procedimientos son exclusivamente jerárquicos; es decir aplicados por los superiores jerárquicos de los servidores públicos, en cualquiera de sus cuatro categorías, que son: -- los subordinados, los oficiales, los de altos ingresos y los que -- tienen más de quince años de servicios no importando su nivel, variando solamente en que a las últimas dos categorías, las investiga una comisión especial integrada por servidores públicos ordinarios-

---

(15) GARCIA OVIEDO, Carlos. Op. Cit. pp. 47-48.

y presididos por uno que tenga instrucción legal, aunque no sea abogado, dedicándose a la investigación de la falta y declarando la -- procedencia de la sanción, mientras que es el mismo superior jerárquico quien la aplica finalmente (16).

Es pues notorio, que si la comisión especial se integra por -- servidores públicos ordinarios, y por sugerencia del superior jerárquico, y él mismo aplica todas las sanciones, estamos ante una relación eminentemente administrativa, ya sea considerada como contrato o como acto-unión.

## 2.- CRITERIO MEXICANO.

a) Administrativistas.- Nuestros ilustres maestros de Derecho Administrativo, han adoptado sin cortapisas la tesis del acto-unión condición, de carácter Ius publicista, administrativo, que enunciamos en este mismo apartado, al hablar de las concepciones francesa y española principalmente, que en buena medida, han influido en nuestro Derecho. Así se deja ver en Gabino Fraga cuando dice que -- "El ingreso a la función pública se realiza por un acto que, aunque tiene carácter convencional, simplemente condiciona la aplicación de un régimen legal a un caso individual, lo cual significa que la teoría admitida hoy por la legislación mexicana es de considerar --

---

(16) DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRES. PUBLIC-ADMINISTRATION BRANCH. Op. Cit. pp. 101-105.

esa relación jurídica como un acto-acción." (17). Todos nuestros pilares del Derecho Administrativo en México, tratan este tema con -- amplitud, detalle y erudición en ellos características, por lo que resultaría inútil y copista proseguir explicándolo; sin embargo es muy importante tener presente la apreciación mencionada líneas arriba, toda vez que nos será de ayuda invaluable más adelante.

b) El Derecho Administrativo del Trabajo.- El maestro Trueba, se erige como abanderado de este "título", al abarcar en el rubro del Derecho del Trabajo a las relaciones del Estado con sus trabajadores, claro que, lo que ha provocado grandes críticas a su concepción en este orden, como en general a su obra, es su carácter pasional y calificado por algunos hasta de panfletario y extremista, como se desprende cuando dice "...nuestro Derecho del Trabajo nació en el Congreso Constituyente de Querétaro como norma autónoma... En los textos del artículo 123 de la Constitución de 1917, -- a efecto de proteger, tutelar y redimir a los trabajadores, de donde proviene con razgos autónomos el Derecho Administrativo del Trabajo, rama del Derecho del Trabajo, parte esencial del nuevo Derecho Social." (18), con la afirmación que antecede, Trueba saca del Derecho Administrativo y reclama para el Derecho del Trabajo el --

(17) FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa-- S. A. 27a. ed. por FRAGA, Manuel. México 1987 p. 137.

(18) TRUEBA URBINA, Alberto. NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO T. I. Ed. Porrúa, S.A. 2a. ed. México 1979 p. 129.

nexo jurídico que nos ocupa; en fin, él le otorga contenido altamente socializante incluso cuando dice que "El Derecho Administrativo del Trabajo se compone de principios, instituciones, normas protectoras y reivindicatorias de los trabajadores, estatutos sindicales, - así como leyes y reglamentos que regulan las actividades sociales - de la Administración Pública y de la Administración Social del Trabajo. - Concluye diciendo que- es el conjunto de normas, principios - e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar -- a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, - para la realización de su destino histórico, socializar la vida humana." (19). A nosotros, nos corresponde respetar la ideología del maestro, pero diferimos de él, sobre todo en lo relativo a las tareas "reivindicatorias" y de "redención", que pretenden colocar al trabajador, como un ser indefenso y manso cuando en realidad en multitud de casos dista mucho de serlo. Sin embargo nos adherimos a él en tanto que debe protegerse tutelarse y dignificarse al trabajador, por cuanto ser humano es y su situación, que a veces desventajosa, - lo requiere.

### 3.- RELACION DE DERECHO DEL TRABAJO.

En nuestra opinión, la relación entre el Estado y sus trabajadores, en México, pertenece al Derecho del Trabajo, por lo que daremos breves trazos a esta afirmación.

(19) Ibidem. pp. 135-136.

a) Artículo 123 Constitucional apartado "B".- Si observamos - sin apasionamientos ideológicos ni doctrinarios de ninguna clase, - podemos darnos cuenta de que nuestra Constitución encuadra a partir de 1960 a lo que llama ella "trabajadores" que prestan sus servicios a los Poderes de la Unión y al Gobierno del Distrito Federal, - en el título sexto de la misma, llamado del "trabajo y previsión social", porque no tiene, en honor a la verdad otra opción.

Es evidente, sin necesidad de hacer investigación de homonimia ca que las organizaciones sindicales de burócratas, hicieron fuerte presión, para que las normas entonces del Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que eran reglamentarias del artículo 89 fracción II Constitucional (facultad discrecional del - Presidente para remover a los empleados de la Unión) se incorporaran al artículo 123, argumentando que se trataba de una relación de trabajo y que los empleados eran llamados, además, por primera vez en el Estatuto como "trabajadores"; razones por las cuales, tendrían que regirse por las leyes que de ello trataran y por el título - Constitucional que los contemplara. Todos estos elementos resultaron de suficiente peso, para que la administración de López Mateos cediera, pero creando el apartado "B" especial, por razones a nuestro juicio políticas. Este punto de vista, es criticado por Acosta-Romero, al tacharlo de formalista, pero siendo sinceros con el Derecho y con nosotros mismos, es claro que aunque sea de manera intuitiva, se entiende una relación de trabajo de la relación Estado-Em-

placido.

b) Argumentos de Afirmación.- Como ya veíamos con anterioridad, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, define al -- trabajador como toda persona que preste su servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por -- figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Esta Ley resalta de manera contundente el carácter acontractual de la relación del Estado y sus trabajadores. Evidentemente lo hace basando se en la teorías administrativistas, que veíamos líneas arriba y para eludir el concepto que de trabajador tenía la Ley Federal del -- Trabajo de 1937 que establecía que "Trabajador es toda persona que preste a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo." (20), como dijimos, si comparamos ambas aseveraciones, solo se diferencian en cuanto a la forma de nacimiento de la relación. La una en virtud de "nombramiento" -- (administrativista tradicional) y la otra en virtud de un "contrato de trabajo". Hasta este punto, las diferencias, al menos en apariencia no dejan lugar a dudas de que se trata de dos ámbitos diferentes de regulación jurídica. Sin embargo, observemos como se desmorona esta separación cuando se promulga la Ley Federal del Trabajo de 1970, que cambia en su esencia misma la concepción de "trabajador"

(20) CUEVA, Mario de la. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL - TRABAJO. Ed. Porrúa S. A. México 1977 p. 153.

y que la doctrina del Derecho del Trabajo la adopta, pues queda como pivote sustentador del mismo, cuando en su artículo 8º establece: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral un trabajo personal subordinado."

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo-toda actividad humana, intelectual o material, independientemente - del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio." En esta definición, resalta el hecho de utilizar la expresión trabajo "personal" y "subordinado", es decir que elimina el elemento contractual antes necesario, por lo que resulta inútil conocer - el acto que le dá nacimiento a la relación, pues basta que el trabajador quede obligado a realizar su trabajo en un lugar determinado y cumplir un honorario, todo ello, además, bajo la dirección del - patrón o de sus representantes, para que se configure la relación - de Derecho del Trabajo. Todos estos elementos, como se puede ver, - quedan perfectamente al trabajador del Estado y la distinción pretendida se desvirtúa. Además, por otro lado la misma Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado habla en su artículo 2º de la - existencia expresa de "la relación jurídica de trabajo".

El maestro Acosta Romero, se opone que se considere como Derecho del Trabajo, aduciendo que "Si bien es cierto que el Derecho -- del Trabajo a que nos referimos regula un aspecto del trabajo humano, también lo es que no se le pueden aplicar exactamente los mis--



mas principios y metodología que el Derecho de Trabajo ordinario, -- puesto que con él no se busca ningún equilibrio de los factores de producción, ni es un derecho de lucha de clases y ello se puede comprobar estudiando comparativamente los diversos sistemas legislativos que rigen esta materia en el mundo... ni el Estado como tal persigue utilidades o fines lucrativos." (21).

Aunque coincidimos en que hay diferencias, Estas son más bien de índole político e incluso económico, que no técnico. Además funda su postura en que no se busca el equilibrio de los "factores de producción", expresión Marxista, que no es utilizada en la ley, --- pues en su artículo 2o. establece que "las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones" y como patrón en el artículo 10 entiende que "es la persona física y moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores". Como se puede ver no habla de "factores de producción", ni tampoco de "Lucha de clases", que también es un término Marxista que en todo caso solo es un punto de vista ideológico y no de técnica jurídica. En cuanto al Derecho Comparado, si bien puede normar nuestro criterio, no es determinante, sobre todo considerando que nuestro sistema se ha destacado, para bien o para mal en ser el primero de los pocos del mundo en contemplar a nivel Constitucional, el carácter social del trabajo

(21) ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Textos Universitarios U.N.A.M. --- 1973 pp. 287-288.

y su tutela, en lo que resultamos propiamente una vanguardia a la que no debemos renunciar en aras de la protección de una materia, o bien por cuestiones políticas. Finalmente, en ningún momento hablan ni el artículo 123 constitucional ni la Ley Federal del Trabajo, de la necesaria persecución de utilidades o fines lucrativos, como se desprende del ya citado artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo de la que hablamos.

c) Comentario Consecuente.- Para cerrar el presente capítulo, consideramos importante hacer una observación de hecho a una apreciación doctrinaria que hace Gabino Fraga basado en su concepción de acto-*unión* de índole administrativo, cuando dice: "La cuestión de los derechos de los empleados no debe plantearse refiriéndola a si éstos tienen garantía en contra de la modificación de la Ley, -- sino en forma de examinar si mientras Esta no cambia están protegidos contra afectaciones que se hagan por medidas que no sean legislativas. El funcionario y el empleado no pueden tener derecho a que la ley que rige en el momento de su ingreso a la función, permanezca inalterable hasta que salgan de ésta; pero sí pueden tenerlo a que mientras rija una ley que les otorge prerrogativas frente al poder público, este respete tales prerrogativas." (22); tal afirmación se deriva, aunque muy suavizada, de la francesa, que dice: "lo que es cierto, y sobre lo cual hay acuerdo general, es que la admi-

---

(22) FRAGA, Gabino. Op. Cit. p. 142.

nistración puede reducir en todo momento las ventajas de la carrera de los funcionarios, o agravar sus obligaciones; puede en todo momento modificar el estatus de los funcionarios, en la medida descrita, incluso por simples reglamentos y no por leyes y obligarlos a las condiciones modificadas por esos reglamentos y en la forma que lo establezcan." (23). Desconocemos si en Francia pueda llevarse a cabo un cambio de esa naturaleza, pero en México, lo cierto es que ni aún en los términos que lo plantea el maestro Fraga es posible, pues en cualquier cambio de régimen jurídico, que en el rubro se haga, esta bien definida la inmediata intervención de los sindicatos o federación de sindicatos, en consecuencia por muy blancos -- que se les considere, no permitirían una merma en las prerrogativas, sin que al menos exista una sustitución equivalente, lo que le dá a la relación un fuerte carácter de Derecho del Trabajo. Incluso si cediera esas representaciones, traería como resultado fuertes reacciones por parte de los agremiados. Lo que implica una situación de hecho que confirma nuestras aserciones.

---

(23) WALINE, Marcel. Op. Cit. p. 305.

#### C A P I T U L O I V .

CUESTIONAMIENTOS A LA APLICABILIDAD DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, TRATANDOSE DE TRABAJADORES DE BASE.

- A) ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVOS GENERALES. 1.- TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL ORIGINAL. / 2.- BREVES APUNTAMIENTOS SOBRE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1979. / 3.- TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL VIGENTE.
- B) TRATAMIENTO ESPECIFICO DE LAS RESPONSABILIDADES. 1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.- a) *alternativas del titular.*- b) *elementos circunstanciales.* / 2.- SUJETOS DE RESPONSABILIDAD.- a) *de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*- b) *de acuerdo a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*- c) *de acuerdo al Código Penal.* / 3.- SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD.- a) *de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*- b) *de acuerdo a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*- c) *Código Penal.*
- C) CRISIS DE LA APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. 1.- EN CUANTO A COMPETENCIA.- a) *frente a la legislación penal.*- b) *ante la Ley Federal de Trabajadores al servicio del Estado.* / 2.- EN CUANTO A LAS SANCIONES. / 3.- EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO.
- D) PAUTAS GENERALES DE SOLUCION.

## A) ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVOS GENERALES.

## 1.- TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL ORIGINAL.

El constituyente de 1917, en principio, mantuvo casi idénticas las disposiciones de la Constitución de 1857, relativas a las responsabilidades de los funcionarios públicos, refiriéndolas, exclusivamente a los llamados altos funcionarios, contemplando a -- los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, así como a -- los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales, por violación a la Constitución y Leyes Federales; -- en cuanto al Presidente de la República, sólo en caso de traición a la Patria y por delitos graves del orden común podía ser acusado durante su encargo (artículo 108 Constitucional). Los cambios que presentó la Constitución del 17 en este artículo, con respecto del 103 de la del 57, son que: "Entre los altos funcionarios -- de la Federación, se agregó al Procurador General de la República, así como a los Diputados de las Legislaturas Locales, responsa-- bles por violación a la Constitución y a las leyes federales y -- por lo que toca al Presidente de la República, se limitó su responsabilidad a la comisión de delitos por traición a la Patria -- y graves al orden común." (1).

(1) CARDENAS, Raúl F. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. Editorial Porrúa S.A. México 1982 - p. 59

En lo referente a la comisión de delitos del Orden común, es la Cámara de Diputados la encargada de hacer la declaración de -- procedencia contra el acusado, y en su caso desahorarlo para ser juzgado por los Tribunales comunes.

En cuanto al juicio político, el sistema vuelve a basarse en el de la Constitución del 57, en la que la Cámara de Diputados es la encargada de transformarse en acusadora, mientras que la Cámara de Senadores, erigida en Gran Jurado, se encargará de hacer la averiguación y de hacer la declaración de culpabilidad, inhabilitando al responsable y privándole del cargo que ostentaba. Hasta este punto se refiere la Constitución exclusivamente a los llamados altos funcionarios, cuestión que se mantiene en la línea de -- todas las predecesoras, desde luego con sus propias particularidades, pero en su párrafo quinto el artículo 111, es donde por primera vez se hace alusión a los demás "funcionarios y empleados", -- cuando dice: "El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad, una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal...", es pues natural y hasta loable, el intento del Constituyente, por mantener, -- una línea de control de los empleados públicos, no obstante las -- críticas que se le hicieron y que en buena medida, provocaron la reforma Constitucional de diciembre de 1982, pretendiendo un perfeccionamiento en la regulación de dichas responsabilidades.

Entre las críticas, cabe señalar la hecha por el maestro Cárdenas que afirma: "...la mayor equivocación del artículo 111 fue a mi juicio, el haber impuesto al Congreso la obligación de expedir una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos y omisiones que puedan redundar en el perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no se hubieran considerado delictuosos y lo más grave fue que, en el último párrafo, dispuso que esos delitos o faltas serían siempre juzgados por Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 Constitucional.

Nuestros Constituyentes pensaron en que la intervención de Jurados haría más firme la aplicación de la pena al funcionario corrupto, o que con su conducta causara perjuicio a los intereses públicos o al buen despacho, olvidando las fatales consecuencias de la intervención de los Jurados en otras ramas de la administración de justicia." (2). Con esta opinión, podemos dejar las bases, para que más adelante, tratemos las reformas Constitucionales que dieron origen finalmente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.

---

(2) Ibidem. p. 62.

2.- BREVES APUNTAIENTOS SOBRE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE ---  
1979.

La Ley de Responsabilidades de Los Funcionarios y Empleados, de La Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de Diciembre de 1979, pretendió mejorar a su equivalente del 39, dadas las críticas que se le habían achacado, como se desprende, de la que entre muchas, transcribimos y que a la letra dice: "Aún cuando en el Código Penal de 71, - se sancionaban los delitos cometidos por funcionarios y empleados públicos, pretendían que al expedirse una ley especial, en la que se defínieran como delitos todos los actos y omisiones que redundaran en perjuicio del interés público y del buen despacho, aún cuando no hubieran tenido el carácter de delictuosos, como lo tenían los delitos defínidos como los 'cometidos por funcionarios - públicos' en los Títulos Décimo y Undécimo del Código Penal y en otras disposiciones que protegían intereses prevalentes como los defínidos en el Título Tercero, 'delitos contra la humanidad', en el Capítulo Segundo, del Título Segundo, 'violación de inmunidad y neutralidad' y suponían, ilusos, que juzgados por Jurados Populares, se podría tener la seguridad de que se sancionara en forma enérgica a quienes en el ejercicio de su encargo, cometan hechos en perjuicio de la colectividad, esperanza que resultó contraproducente, pues el Jurado Popular, en lugar de resultar beneficioso para combatir a los malos funcionarios, resultó extraordinariamente



te perjudicial a la colectividad por las absoluciones escandalosas dictadas en la mayoría de los casos.

Sólo se condenó, por cierto, a policías y carteros, aún cuando no hubiera pruebas en contra, y se absolvió a toda clase de funcionarios, aún cuando bueno es señalar que pocos tenían alta jerarquía, ya que en su mayoría eran empleados de baja categoría; de aquí que la Ley del 39 fue bautizada como la ley de los Carteros, únicos empleados que se consignaban al decir de los críticos de la Ley." (3).

No obstante la buena voluntad del Legislador del 79, cometió errores que nos señala Raúl F. Cárdenas, compartiendo con Ovalle la opinión, misma a la que en parte nos unimos nosotros y que a la letra dice: "En la nueva Ley se prevén como delitos oficiales de todos los funcionarios y empleados públicos, aquellos que la anterior Ley establecía como delitos de los altos funcionarios; y en ella se regulan como posibles sanciones sólo la destitución e inhabilitación (artículos 3o. y 10 ).

En otros términos, en la nueva Ley se ha suprimido el enjuiciamiento penal de los funcionarios públicos, distintos de los mencionados en el artículo 108 Constitucional y de los empleados públicos; y en su lugar se ha establecido una especie de juicio político a cargo de un órgano —el Jurado Popular—, que en princi-

---

(3) Ibidem. p. 86.

pio no es un cuerpo político por los mismos delitos oficiales y con las mismas sanciones que a los altos funcionarios, sólo que con un procedimiento diverso, que es el anteriormente previsto para el enjuiciamiento penal.

Este cambio, plantea serios y graves problemas, entre otros:-

a) El de la constitucionalidad. ¿Es posible que el legislador ordinario extienda a todos los funcionarios y empleados públicos el juicio político previsto en la Constitución, en principio sólo para los altos funcionarios?

b) ¿Es posible exigir responsabilidad política a los demás funcionarios, y sobre todo a todos los empleados públicos?

c) ¿Puede conciliarse la ambigua e imprecisa descripción de los mal llamados delitos oficiales en el artículo tercero de la Ley, con las exigencias de precisión en los tipos contenidos en el artículo 14 Constitucional?

d) ¿Es contraria la Ley de Responsabilidades, actualmente -- vigente (entonces la del 79), al apartado "B" del artículo 123 -- Constitucional, y en general a la legislación Federal del Trabajo Burocrático?

e) ¿Cuál fue el alcance de la supresión de los delitos oficiales, previstos en los artículos 18 y 19 de la Ley de Responsabilidades [de 1939]?" (4).

---

(4) Ibidem, p. 533.

por sí las críticas anteriores fueran insuficientes, cabe una más, de importancia capital, ya que la Ley del 79 que referimos, derogó a los Títulos Décimo y Undécimo del Código Penal dejando un espacio que ella no cubrió dado que lo que ella contemplaba en su artículo tercero como delitos, no eran tales en el sentido penal de la palabra, como se desprende de la declaración del Diputado González Rubio, que en su intervención en la Cámara correspondiente, afirma: "Que se dejó en el artículo 3o. la palabra delito, -- porque es el que emplea la Constitución, pero que las conductas mencionadas o, mejor dicho, las situaciones que se expresan en dicho artículo, no son delitos," (5).

Con lo anteriormente expresado, y dadas las múltiples deficiencias de la Ley del 79, --que fue efímera y de hecho nunca se aplicó-- se notaba urgente hacer cambios de fondo, por lo que en el sexenio 1982-1988, desde su principio se hizo patente a través de las reformas Constitucionales al Título Cuarto, la reforma al Título Décimo del Código Penal y la promulgación de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la inclusión en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

---

(5) Ibidem. p. 545.

### 3.- TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL VIGENTE.

Después de haber observado las deficiencias recalçadas líneas arriba y tratando de unificar criterios, el legislador de 1982, decide hacer la reforma al Título Cuarto Constitucional invocando en forma preponderante la modernización, como se desprende de su exposición de motivos cuando dice que: "La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidad de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

Por ello es sometido al Poder Constituyente la iniciativa de reforma al Título Cuarto Constitucional. Proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los órdenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos." (6)

(6) MADRID, Miguel de la. EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE REFORMAS AL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA, AL CODIGO PENAL, AL CODIGO CIVIL Y DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México 1983 p. 5.

La reforma se deja sentir desde su mismo título, cuando diferencia del anterior que era llamado "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", en el actual se contempla como "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", estas diferencias terminológicas, tienen su origen en las dificultades de distinción y por las influencias que ya apuntábamos en el Capítulo III de este trabajo.

Por otra parte, la redacción se hace más explícita y desde luego se deja sentir que refiere a la totalidad de los servidores públicos, indicando que entre éstos se incluyen "Los representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judicial Federal y 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, etc." (artículo 108 Constitucional). Más adelante, impele a los Estados de la República para que hagan las modificaciones en sus Constituciones en concordancia con los términos contemplados en la Federal.

En lo referente al juicio político, conserva en el artículo 110 el espíritu del Constituyente original, pero elimina la tan criticada nomenclatura de "delitos oficiales" y simplemente enumera a los sujetos del juicio citado, incrementándose la lista o-

original, con los Jefes de Departamento de Estado, Representantes a La Asamblea del Distrito Federal, los Titulares de los Organismos de la República, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, -- los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos (artículo 113 Constitucional). Por lo demás el procedimiento es el ya conocido, en el que la Cámara de Diputados acusa y la de Senadores sentencia.

Tratándose del proceso de desafuero de los servidores que -- así lo requieran, las disposiciones son casi idénticas a las originales del Constituyente del 17, aunque con diferencias en la redacción.

Por lo que se refiere al Presidente de la República, lo deja en iguales condiciones que como se contemplaba en el Título original del 17.

Finalmente, el artículo 113, contiene por su parte, disposiciones nuevas y más claras, pues sustituye realmente al párrafo quinto del anterior Título Cuarto que ordenaba "la expedición de una Ley de Responsabilidades para empleados y funcionarios de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o -- faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar-

en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular...". mientras que el actual artículo 115 establece que: "Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las Legislaciones, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción tercera del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados." Como se puede ver, además elimina al tan criticado Jurado Popular y abre en general las puertas a su reglamentación en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## B) TRATAMIENTO ESPECÍFICO DE LAS RESPONSABILIDADES,

### 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Vistas las bases Constitucionales que sustentan la Ley Federal de Responsabilidades que nos ocupa, trataremos de abordar --- nuestro tema a la manera de la Escuela Analítica de Oxford, planteando un supuesto imaginario. Así tenemos que:

'X' es un analista perteneciente al departamento de Recursos Humanos de la Dirección General de Autotransporte Federal, en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Tiene a su cargo la expedición de credenciales y constancias de servicio, a los cuales tiene acceso. Un primo suyo, 'Y' que es desempleado y quiere obtener una visa para internarse en Estados Unidos y poder buscar un empleo en ese país, pide a 'X' que elabore una constancia y -- una identificación, haciéndolo pasar como Director de Área de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, haciendo además constar que tiene una percepción determinada por concepto de sueldo.

'X' por condescendencia con su primo y dado por sentado que nada sucederá, accede y elabora dichos documentos firmando como si fuera el Subdirector Administrativo de la citada Unidad.

Cuando 'Y' presenta su documentación a la Embajada de los Estados Unidos, ésta, en principio la acepta, pero al cabo de unos días gira un oficio al Secretario de Comunicaciones y Transportes solicitándole la confirmación de la información contenida en los documentos que 'Y' le presentó. El Secretario de Comunicaciones, -turna el asunto al Director General de Recursos Humanos, quien al



cofejar la información, se dá cuenta de que es falsa y de que 'Y' ni siquiera ha prestado jamás sus servicios en la citada Dependencia.

El Director General de Recursos Humanos, con el fin de esclarecer la situación, cita al Subdirector Administrativo que aparece como supuesto signante, quien por su parte, desde luego niega la firma y el hecho de haber expedido los documentos mencionados.

a) Alternativas del Titular.- Para el deslinde de responsabilidades, el Director General de Recursos Humanos, o el Director General de Autotransporte Federal, o ambos, tienen la opción, y de hecho deben hacerlo, de a.1) dar aviso circunstanciado a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Dependencia (representante legal de la misma) a través de acta administrativa, previamente levantada y a.2) dar aviso con copia de la misma acta o --- bien por separado a la Contraloría Interna de la Secretaría.

b) Elementos Circunstanciales.- Imaginemos, que de las investigaciones se desprende que quien expidió los documentos a favor de 'Y' y que contienen información falseada, fue 'X', quien finalmente ha sido descubierto, lo que lo pone en situación de responsabilidad. Pero cabe preguntarnos ¿de cuál responsabilidad es sujeto 'X?', sobre este particular trataremos en las etapas subsiguientes.

Por otro lado, de las mismas investigaciones y una vez levan

tada el acta administrativa que las contiene, se asienta que 'X', ocupa el puesto de analista en la Secretaría de Comunicaciones y Transporte; que dicho puesto es de base, de acuerdo al nombramiento; que percibe un sueldo equivalente a dos veces y media el salario mínimo; que es casado y que tiene un hijo; que vive en la colonia Doctores en un edificio de departamentos que renta \$100,000 mensuales. Que todos estos datos sirven de fundamento para los efectos del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con los elementos planteados, podemos proseguir nuestro análisis de acuerdo a los apartados siguientes.

## 2. - SUJETOS DE RESPONSABILIDAD.

a) De acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- En concordancia con el artículo 2o. de esta Ley, son sujetos de dicha responsabilidad, los enumerados en el artículo 108 Constitucional, numeral que nos indica que "...se reputarán como servidores públicos a ...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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran..." de la afirmación que antecede, se desprende, que 'X' por desempeñar un cargo -analista- en la Administración Pública Federal -Secretaría de Comunicaciones y Transportes- si cae en el

supuesto del artículo 105 Constitucional y del 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo tanto puede ser sujeto de las responsabilidades contenidas en dichos or denamientos en caso de incurrir en las omisiones o acciones en ellos contenidas.

b) De acuerdo a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio - del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. - Por otro lado, esta Ley, en su artículo 3o. nos expone que: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido..." de acuerdo a esto, 'X' es un - - "trabajador al servicio del Estado", toda vez que presta sus servicios intelectuales y materiales, por virtud del nombramiento de analista que le fue expedido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. El artículo 2o. de la misma Ley establece que la relación se entiende entre los Titulares y los "trabajadores de base", por oposición a los de confianza enlistados en el artículo 5o. de la Ley invocada. 'X' pues, es un trabajador de base, toda vez que así se contempla expresamente en su nombramiento, además de no caer en los supuestos del artículo 5o. mencionado. También, es sujeto al régimen de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por prestar sus -- servicios a ésta en los términos idénticos a los de la Ley Fede-

ral de Trabajadores al Servicio del Estado y regulada en los artículos 1o. y 2o. fracción X de las mencionadas Condiciones. Con estos antecedentes significa que 'X' también puede ser responsable por violación a los artículos 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y 72 y 73 de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

c) De acuerdo al Código Penal.- Por su parte, el Título Diez del Código Penal, establece los delitos que pueden ser cometidos por los "servidores públicos" y para sus efectos, entiende como tales: artículo 212 "... es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en el Distrito Federal..." como se puede ver, define al servidor público en términos idénticos al artículo 108 Constitucional, por lo tanto, 'X' también puede ser responsable penalmente de su conducta, pues es un individuo imputable en los términos tratados en el Capítulo 11 de este trabajo.

### 3.- SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD.

En este apartado, trataremos de ver, en los órdenes establecidos en el anterior, si 'X' con su conducta incurre en alguna responsabilidad o en todas. Así tenemos que:

a) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Con su conducta, 'X' viola el artículo 47 fracción I, que lo obliga a: "...abstenerse de cualquier acto u omisión ... o in-

plícito abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión." En el caso de 'X', está abusando de su empleo y ejerciendo indebidamente su cargo ya que emitió documentación que no es veraz aprovechándose del mismo.

Por otra parte, viola también las fracciones IV y XXI del mismo ordenamiento, ya que el primero le ordena "custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, sustracción... indebidas de aquéllas." En el caso de 'X', él mismo sustrajo y usó indebidamente la documentación que estaba bajo su custodia por razones de su cargo. En la segunda, se le obliga a "abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público..." en este caso, no se abstuvo 'X' de cometer el acto transgresor de diversas disposiciones jurídicas, como lo hemos estado viendo.

De todo lo anterior se colige que deberá ser sancionado 'X', de acuerdo a la Ley que viola y con el procedimiento que ésta establezca.

b) Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes .- Por otro lado, la conducta de 'X' se encuadra para su perjuicio, en la fracción V, inciso a) del artículo 46 de -

La Ley Burocrática, que establece que "...en consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los Titulares de las Dependencias por las siguientes causas: V. por rescisión del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes: a) -- cuando el trabajador incurre en faltas de probidad u honradez..." considerando que la conducta de 'X' es a todas luces falta de probidad, nuestro sujeto, es pues responsable también ante esta Ley y aún más, las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría a la que pertenece, en su artículo 72 fracción VII, obliga a 'X' a "Responder del manejo apropiado de documentos, correspondencia, valores y efectos que se le confíen con motivo del desempeño de sus funciones." Y a su vez estas Condiciones Generales en su artículo 23 equiparan la sanción y el procedimiento a los contenidos en el artículo 46 ya mencionado, de la Ley Burocrática lo que refuerza su responsabilidad.

c) Código Penal. - En cuanto a la Legislación Penal, la conducta de 'X' se tipifica en el artículo 214 del Código Penal en su fracción IV, que nos indica que "Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que: IV. por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga

conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión." Como podemos notar, 'X' utilizó ilícitamente documentación, que se encontraba bajo su custodia y a la que tenía acceso, lo que ahora lo responsabiliza también penalmente.

C) CRISIS DE LA APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Hasta el punto donde dejamos el anterior apartado, todo parece indicar que nos encontramos frente a tres diferentes ámbitos de responsabilidad y que en cada uno de ellos, es de sancionarse la conducta de nuestro ya atormentado 'X'. Sin embargo veremos como la Ley de Responsabilidades que nos ocupa, finalmente, por tratarse de un trabajador de base, cede ante las otras Leyes que formalmente tienen el mismo rango "federal".

1.- EN CUANTO A COMPETENCIA.

a) Frente a la Legislación Penal.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 4o. que las sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional [de índole penal] se desarrollarán autónomamente y por las autoridades u órganos que deben conocer de ellos, además contemplando el mismo contenido en su exposición de motivos, cuando nos dice: "La iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra Legis-

lación: la falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, civil, política y la moral." Con lo anterior nos dá a entender que los procedimientos y sanciones contenidos en ella y los contenidos en el Código Penal, se pueden aplicar al alimón. Sin embargo, nuestra ley en cuestión en su artículo 5º fracción V, se inhibe ante el ordenamiento criminal, al establecer que: "La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las Leyes aplicables..." De este señalamiento, se entiende que ni la Contraloría Interna de las Dependencias, ni la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, son competentes para resolver, ni aplicar la sanción de inhabilitación, sino un tribunal, que desde luego se trata de un Juzgado de Distrito en materia penal, pues como se vé en el caso de 'X' que cometió el delito de "ejercicio indebido de servicio público", -- tipificado, como ya se veía líneas arriba (7), en el artículo 214 fracción IV del Código Penal, contemplándose para tal ilícito una pena de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente... y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Luego entonces, si tanto la Ley de Responsa-

(7) Cfr. con inciso c) de la sección 3 del apartado B) de este capítulo p. 104.



bilidades como el Código Penal hablan de inhabilitación temporal para desempeñar el cargo, condición o empleo, y la primera se inhibe ante el segundo, entonces se están aplicando normas penales y están siendo competentes las autoridades del mismo orden, lo que de hecho hace inaplicable a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en este rubro.

b) Ante la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. En este ámbito, la Ley de Responsabilidades que nos ocupa, explica en forma expresa en su artículo 75 que "Tratándose de los Servidores Públicos de base, la suspensión u su destitución se sujetarán a lo previsto en la Ley correspondiente, desde luego, la Ley a la que se refiere es la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, la cual por su parte, indica que tal destitución sólo podrá ser determinada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por violación al artículo 46 de la misma Ley en su fracción V, inciso a) (8). Ante esta situación, nuevamente vemos, como por ser 'X' un trabajador de base, la Ley de Responsabilidades se inhibe ante la del Trabajo Burocrático lo que la hace aplicable sólo a los trabajadores de confianza y por oposición, inaplicable a los trabajadores de base. Bajo estas consideraciones, en el caso de 'X', la competencia, tendrá que ser del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y no de la Con-

(8) Cfr. con inciso b) Ibidem. p. 103-104.

tralería en cualquiera de sus modalidades.

## 2.- EN CUANTO A LAS SANCIONES.

En este sentido, el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades que tratamos, propiamente deja en manos de la Contraloría, -- sólo el apercibimiento y la amonestación ya sea públicas o privadas, que en todo caso están contempladas de manera más sencilla, en la Condiciones Generales de Trabajo, en el caso de 'X', de La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conteniéndolas en su Capítulo XVII, volviéndose a poner en pugna los dos ámbitos.

Por último, en el caso de la sanción económica, dentro del ejemplo que utilizamos, no es procedente, por no existir un menor cabo con la conducta de 'X', en el Patrimonio del Estado, ni tampoco obtuvo un beneficio material o económico de ninguna clase. Pero si para completar nuestras afirmaciones imaginamos un supuesto, la defensa del inculcado, argumentaría violación a los artículos 23, 109 fracción III Constitucionales y artículo 4o. de la -- Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, y -- que todos ellos invocan al igual que la exposición de motivos que se ha mencionado, el principio general del Derecho de que nadie -- puede ser castigado dos veces por una misma conducta, toda vez -- que si la relación entre Estado y trabajador según vemos, nuestros Tratadistas y la legislación, la consideran de índole admi--

nistrativo (9), por lo tanto la Ley Federal de los Trabajadores - al Servicio del Estado al igual que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es administrativa, razón por la cual sólo podrá aplicarse una de ellas y considerando, que la segunda se inhibe ante la primera (artículo 75 L.F.R.S.P.), no podrá aplicarse ni aún parcialmente, pues se violarían los preceptos mencionados.

### 3. - EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO.

Para completar las circunstancias enunciadas antes, consideraremos el procedimiento que debe sustanciar la Contraloría en -- cualquiera de sus formas, mismo que es en esencia sencillo y sumario, pues consiste en la citación del inculcado, haciéndole saber de que se le pretende responsabilizar y a partir de esto, dentro de los cinco y quince días siguientes debe celebrarse la audiencia de ofrecimiento, desahogo de pruebas y alegatos, para que dentro de los tres días hábiles siguientes a dicha celebración, se resuelva y veinticuatro horas después, el órgano ejecutor sea notificado. No obstante la ya mencionada sencillez del procedimiento, es preciso indicar que las Contralorías Internas carecen de personal jurídicamente capacitado, por lo que invariablemente los términos del proceso son rebasados, provocando la inaplicabilidad

(9) Cfr. con cit. no. 17 cap. III de este trabajo pp. 77-78.

de la Ley por razones de caducidad y prescripción. Esto nos recuerda dos agudas críticas que nos hace la División de Administración Pública de las Naciones Unidas, cuando dice refiriéndose a nuestros ajustes de eficiencia administrativa: "Los patrones y modelos adecuados, dependen siempre de la interacción de diversos factores, como lo es la debida articulación entre la policía del servicio civil y la policía económico-presupuestaria del Estado, para contar con el número adecuado de servidores y no excederse. — más adelante afirma— Hay frecuentes intentos fallidos, para racionalizar o simplificar las operaciones administrativas, pero la falta de delegación de poder dá al traste con los cambios." (10). Tratándose, en cambio del personal, nos critica de la siguiente manera: "La carencia de personal altamente calificado, y a veces incluso de educación media, dificulta seriamente las operaciones de los órganos centrales. Esta carencia, no sólo limita lo que ellos mismos deben hacer; sino también obstaculiza la intercomunicación y la delimitación de responsabilidades, con los otros no menos pobremente equipados ministerios o agencias. De hecho la estructura completa de la policía del servicio civil, corre el riesgo de convertirse en letra muerta junto con sus Leyes. Desde luego no se construye este defecto a los órganos centrales, pero es-

(10) DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRES, PUBLIC ADMINISTRATION BRANCH. HANDBOOK OF CIVIL SERVICE--LAWS AND PRACTICES. United Nations. New York 1966--pp. 125 y 222.

en estos particularmente agudo." (11).

D) PAUTAS GENERALES DE SOLUCION.

Con certeza, sabemos la relativa dificultad con que se puede criticar una Ley o una concepción, pero igualmente sabemos, en contra-posición, las dificultades que implica la proposición de soluciones. En el caso presente, por esas dificultades y por razones de tiempo y espacio, nos conformaremos con sólo enunciar lo que - podría, a nuestro entender, resolver la problemática planteada. - vistas las cosas en esa perspectiva, consideramos:

1.- Debe adecuarse la naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus trabajadores, tanto en la Ley como en la doctrina, a las concepciones perfeccionadas del Derecho del Trabajo, ligadas a las nociones de "trabajador" "relación de trabajo" y -- "patrón", pues las contenidas en la Ley Burocrática, así como las posturas doctrinarias del Derecho Administrativo, al menos en --- nuestro país, han quedado rezagadas y resultan contradictorias.

2.- Es necesaria la creación de un ordenamiento amplio y claro, similar a la Ley Federal del Trabajo, que regule a todos los servidores públicos (de base y de confianza), que incluya las responsabilidades, con el fin de evitar duplicidad en las regulaciones.

---

(11) Ibidem. p. 223.

3.- Mantener las facultades del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer de los asuntos que impliquen separación, inhabilitación y destitución del empleado. Por su parte, perfeccionando a la Contraloría, o creando un órgano integrado por -- personal jurídicamente capacitado, para mejorar los mecanismos de aplicación de las sanciones administrativas de menor importancia, -- procurando una óptima interpretación de las leyes.

4.- La modificación al Título Cuarto Constitucional, para que sólo contemple el juicio político y el pre-juicio de los servidores públicos que así lo requieran por su especial posición (altos-funcionarios), dejando las demás responsabilidades en el artículo 123 Constitucional y en el ordenamiento propuesto.

5.- Finalmente, la tipificación de los delitos del Título Decimo del Código Penal deberá hacerse siguiendo las pautas del artículo 14 Constitucional, eliminando la descripción genérica que actualmente contempla.

## CONCLUSIONES.

- 1.- En el Derecho Canónico desde siempre, se ha reglamentado el régimen de responsabilidad, abarcando desde el novicio, hasta los más altos cargos eclesiásticos, convirtiéndolo en un régimen completo.
- 2.- En el Derecho Mexicano, desde la época prehispánica, hasta -- 1979, fue preocupación de los Legisladores y Constituyentes -- la regulación de las responsabilidades, sólo en relación a -- los llamados "altos funcionarios", pasando por alto el resto de los servidores.
- 3.- De los antiguos ordenamientos de rango Constitucional, sólo -- el Estatuto Provisional del Imperio, maneja en forma tácita -- una concepción más amplia de servidor público abarcando todos -- los niveles, contando con órganos de competencia y vigilancia -- más completos que el resto de sus análogos.
- 4.- La responsabilidad, en el ámbito jurídico general, se entiende como la obligación de enfrentar las consecuencias que la -- conducta propia ha causado, en perjuicio de otras personas o -- instituciones.
- 5.- El concepto de responsabilidad, implica, la previa existencia de una obligación, que ligue al sujeto con el resultado de su conducta.

- 6.- La responsabilidad administrativa, se entiende en los términos de las dos conclusiones anteriores.
- 7.- La responsabilidad penal, requiere que el agente, sea un individuo imputable, capaz de entender y querer los alcances de su conducta.
- 8.- Las bases de la responsabilidad jurídica, se sustentan en la teoría civilista de la misma, incluyendo en general su teoría de la culpa.
- 9.- En México existe una desordenada nomenclatura para aludir a los empleados del Estado, debido a que hemos tomado elementos de las diversas escuelas extranjeras, sin hacer las adecuaciones terminológicas.
- 10.- El término que más dificultades acarrea para su clarificación es el de "funcionario público".
- 11.- El término servidor público, en México, se deriva del inglés "public service" entendido como equivalente a "servicio civil" y no de la expresión en español, de Derecho Administrativo "servicio público".
- 12.- En el ámbito internacional, la relación del Estado y sus empleados, se ha entendido en forma general, como perteneciente al Derecho Administrativo.



- 13.- En México, dicha relación, a nuestro parecer pertenece al Dr recho del Trabajo, en oposición a algunos de nuestros Trata- distas.
- 14.- El Constituyente original de 1917, contemplaba en forma ex--  
presa, en su Título Cuarto, las responsabilidades de los "al tos funcionarios" y ordenaba la expedición de una Ley con di cho tratamiento, para los demás empleados, todo Ésto conside rando que no existía una Ley del Servicio Civil o equivalen te, como la actual Ley Burocrática que las contuviera.
- 15.- Todas las Leyes de Responsabilidades expedidas a partir de -  
la Constitución del 17, han sido ampliamente criticadas y --  
han adolescido de múltiples imperfecciones.
- 16.- El actual Título Cuarto Constitucional, aunque más clarifica do y ampliado, guarda el mismo espíritu del original, pero -  
abarcando todo el mar de empleados públicos.
- 17.- La actual Ley Federal de Responsabilidades, es aceptablemen-  
te aplicable, cuando se trata de trabajadores de confianza -  
{los cuales, por cierto, están muy desprotegidos}.
- 18.- Tratándose de trabajadores de base, la Ley vigente de Respon sabilidades, le cede el paso a la Legislación Penal, por un  
lado y a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Esta do, por otro lo que la convierte en inaplicable frente a es-  
tos sujetos.

- 19.- Las Contralorías Internas de las Dependencias, carecen de br ganos y personal jurídicamente capacitado, para sustanciar - con eficacia el procedimiento contenido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que la hace inaplicable por caducidades y prescripciones.
- 20.- La persistencia en conservar como "administrativa" la relación entre Estado y trabajador, propicia que entren en pugna las Leyes de Responsabilidades y la Burocrática lo que impli ca una violación a los artículos 25 y 104 fracción III Constitucionales y 4o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 21.- Es necesario aceptar la naturaleza de Derecho del Trabajo de la relación entre Estado y sus empleados, creando a su vez - un ordenamiento completo, que contemple el mismo las responsabilidades de los trabajadores, para evitar la duplicidad - en las regulaciones.
- 22.- Es imperativo, capacitar al personal que integre a los órganos competentes para conocer de la materia, para evitar violaciones y fallas en la sustanciación de los procedimientos.

## BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- ACOSTA RÓMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Textos Universitarios. U.N.A.M. 1973.
- 2.- AGUILAR DÍAZ, José de. TRATADO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL. - Ed. José M. Cajica, Jr. S. A. trad. por Juan Agustín e Ignacio Moyano. México 1957.
- 3.- ALBA IXTLIXÓCHITL, Fernando de. OBRAS HISTÓRICAS, T. I Relaciones. Publicadas y Anotadas por Alfredo Chavero. México -- 1891-92. Reimpresión fotográfica. México 1965.
- 4.- BIELSA, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO TT. I y II. La Ley -- S.A. Editora e Impresora. Buenos Aires 1964.
- 5.- ----- . LA FUNCIÓN PÚBLICA. Roque de Palma Editor. Buenos Aires 1960.
- 6.- CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL T. III - Ed. Helicasta S. R. L. 8a. ed. Buenos Aires 1974.
- 7.- CADENA Y ELETÁ, José. TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE PROCEDIMIENTOS ECLESIÁSTICOS. Librería de D. Gregorio del Amo. Madrid 1894.
- 8.- CARDENAS, Raúl F. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. Ed. Porrúa S. A. México 1982.
- 9.- CASTELLANOS, Fernando. LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL. Ed. Porrúa S. A. 10a. ed. México 1976.
- 10.- CAVALLARI, Dominici. INSTITUTIONES JURIS CANONICI. Matrini - Typographia Reputellés 1884.
- 11.- CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS. HISTORIA GENERAL DE MEXICO -- T. I. Colegio de México. 3a. ed. México 1991.
- 12.- CORTES, Hernán. CARTA DEL MARQUEZ DEL VALLE A SU PARIENTE V-PROCURADOR AD LITEM, EL LICENCIADO FRANCISCO NUNEZ, MEXICO - 25 JUNIO 1532. Ed. Vargas Rea. México 1944.
- 13.- CUEVA, Mario de la. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. - Ed. Porrúa S. A. 4a. ed. México 1977.

- 14.- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, PUBLIC ADMINISTRATION BRANCH. THE CENTRAL ORGANS OF THE CIVIL SERVICE IN THE DEVELOPING COUNTRIES. United Nations. New York 1969.
- 15.- ————. HANDBOOK OF CIVIL SERVICE LAWS AND PRACTICES. United Nations. New York 1966.
- 16.- DEVOTTI, Juan. INSTITUCIONES CANONICAS PUESTAS EN CASTELLANO Y REDUCIDAS PURAMENTE A LA PARTE DOCTRINAL EN BENEFICIO DE LOS JOVENES QUE SE DEDICAN AL ESTUDIO DEL DERECHO CANONICO. - Librería de La Rosa París 1852.
- 17.- DONOSO, Justo. INSTITUCIONES DE DERECHO CANONICO AMERICANO - T. I Ed. Valparaiso del Mercurio. México 1848.
- 18.- FERRERES, S. Juan Bautista. INSTITUCIONES CANONICAS CON ARREGLO AL NOVISIMO CODIGO DE PIO X. Ed. Agencia Eclesiástica Mexicana. México 1920
- 19.- FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa S. A. 27a. ed. por Manuel Fraga. México 1987.
- 20.- GALINDO GARFIAS, Ignacio. DERECHO CIVIL. Parte General, Personas, Familia. Ed. Porrúa S. A. 5a. ed. México 1982.
- 21.- GARCIA OVIEDO, Carlos. DERECHO ADMINISTRATIVO. E.I.S.A. 7a. ed. por Martínez Useros Enrique. Madrid 1959.
- 22.- HART, H. L. A. PUNISHMENT AND RESPONSABILITY. Oxford University Press. Oxford 1970.
- 23.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS U.N.A.M. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. T. VIII. Ed. Porrúa S. A. México 1985.
- 24.- JIMENEZ DE ASUA, Luis. LA LEY Y EL DELITO. Editorial Sudamericana. 11a. ed. Buenos Aires 1980.
- 25.- KELSEN, Hans. TEORIA PURA DEL DERECHO. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. 1a. ed. México 1981.
- 26.- MAZEAUD, Henri et Leon. TRAITE THÉORIQUE ET PRATIQUE DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE, DELICTUELLE ET CONTRACTUELLE. Editions Montchrestien. 3a. Ed. Paris 1938. T. I.
- 27.- ORLANDO, Vittorio Emanuele. PRINCIPII DI DIRITTO AMMINISTRATIVO. G. Barbera Editore. Seconda ed. Firenze 1892.

- 28.- PONCE, Marianela y VACCARI DE VENTURINI, Letizia. JUICIOS DE RESIDENCIA EN LA PROVINCIA DE VENEZUELA. Instituto Nacional de Historia. Caracas 1980.
- 29.- RIVEROLL, Juan B., GROBET T. Luciano y PRICE Kenneth. TRES - CONFERENCIAS SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL. Asociación Mexicana de Agentes Técnicos de Seguros y Fianzas. México 1964.
- 30.- SAHAGUN, Fray Bernardino de. HISTORIA GENERAL DE LAS COSAS - DE NUEVA ESPAÑA. Editorial Porrúa S. A. Colección Sepan Cuan tos... no. 300. México 1979.
- 31.- SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO T. I. Ed. Porrúa S. A. 9a. ed. México 1979.
- 32.- TENA RAMIREZ, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1964 Ed. Porrúa S. A. 2a. ed. México 1964.
- 33.- TORQUEMADA, Fray Juan de. MONARQUIA INDIANA Vol. I. U.N.A.M. México 1965.
- 34.- TRUEBA URBINA, Alberto. NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL -- TRABAJO T. I. Ed. Porrúa S. A. 2a. ed. México 1979.
- 35.- WALTNE, Marcel. TRAITE ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF. - Librairie Recueil Sirey S. A. 5ème éd. Paris 1950.

## INDICE GENERAL.

	Pag.
INTRODUCCION.	1
<u>CAPITULO I. VISION HISTORICA DE LAS RESPONSABILIDADES EN SUJETOS QUE BRINDAN UN SERVICIO PUBLICO.</u>	
A) DERECHO CANONICO.	1
1.- LAS IRREGULARIDADES.	3
a) Definición y Naturaleza.	3
b) Causas de Irregularidad.	4
c) Competencia para conocer y dictaminar las Irregularidades.	5
d) Modos de cesar la Irregularidad.	5
2.- LOS BENEFICIOS ECLESIASTICOS.	6
a) Clases de Beneficios.	6
a. 1.) Los Beneficios Materiales y Económicos.	7
a. 2.) Beneficios de Inmunidad.	7
b) Requisitos para obtener los Beneficios.	9
c) Modos de Perder los Beneficios.	12
d) El Desafuero.	13
3.- LOS DELITOS Y PENAS ECLESIASTICAS.	14
a) Concepto de Delito.	14
b) Los Delitos.	15
c) Las Penas.	16
B) ANTECEDENTES PREHISPANICOS.	19
C) EPOCA COLONIAL.	22
1.- JUICIO DE RESIDENCIA	23
2.- CONSTITUCION DE CADIZ, 18 DE MARZO DE 1812.	26
D) MEXICO INDEPENDIENTE.	27

1.- CONSTITUCION DE APATZINGAN DEL 22 DE OCTUBRE DE 1814.	27
2.- CONSTITUCION DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.	28
3.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES 1836.	29
4.- BASES ORGANICAS DEL 12 DE JUNIO DE 1943.	30
E) EPOCA DE LA REFORMA Y SEGUNDO IMPERIO.	30
1.- CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1857.	30
2.- ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO.	31

CAPITULO II. ASPECTOS DOCTRINARIOS DE LA RESPONSABILIDAD  
Y CORRELACION CON LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A) CONCEPTOS GENERICOS DE RESPONSABILIDAD.	35
1.- CONCEPCION ETIMOLOGICA.	35
2.- EN EL LENGUAJE ORDINARIO MODERNO.	36
3.- CONCEPTO JURIDICO GENERAL.	38
B) RESPONSABILIDAD CIVIL.	40
1.- CONCEPTO.	41
2.- FUENTES DE LA RESPONSABILIDAD.	43
a) Obligación.	43
b) La Culpa.	43
c) El Riesgo.	44
3.- LA CULPA Y EL DOLO.	45
a) El dolo.	45
b) Culpa Propiamente Dicha.	46
4.- RESPONSABILIDAD POR EL HECHO DE OIRO.	47
5.- REPARACION DEL DANO.	48
6.- LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	49
C) RESPONSABILIDAD PENAL.	50
1.- SEPARACION DE LAS RESPONSABILIDADES CIVIL Y PENAL.	50

a) Resultado que Afecta el Interés Particular.	51
b) Resultado que Afecta el Interés General.	52
2.- PREMISAS DE PARTIDA.	52
3.- IMPUTABILIDAD.	54
4.- CULPABILIDAD.	56
a) Dolo.	56
b) Culpa.	57
5.- DEFINICIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PENAL.	58
6.- LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	58
D) RESPONSABILIDAD OBJETIVA.	59
1.- DEFINICIÓN.	59
2.- FUNDAMENTOS	60
3.- EL SERVIDOR PUBLICO Y LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA.	61

CAPITULO III. NEXOS INELUDIBLES CON EL DERECHO DEL  
TRABAJO.

A) FORMAS DE ALUDIR A QUIENES PRESTAN UN SERVICIO PERSONAL, DE REPRESENTACION O SUBORDINADO.	63
1.- FUNCIONARIO PUBLICO.	63
a) Doctrina Francesa.	63
b) Doctrina Italiana.	64
c) Paises de Habla Hispana.	64
2.- SERVIDOR PUBLICO.	66
a) Servicio Público.	66
b) Aclaración y Separación de la Expresiones Servicio Público y Servidor Público.	67
c) Concepción Legal.	69
3.- TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.	70
4.- INFERENCIAS TERMINOLOGICAS.	72
B) NATURALEZA JURIDICA DE LAS RELACIONES DEL ESTADO Y SUS EMPLEADOS.	73



1.- CRITERIOS GENERALMENTE ACEPTADOS EN LA DOCTRINA Y LEGISLACION INTERNACIONALES.	73
a) Tesís Contractuales.	73
b) Tesís de Acto-uni6n-condici6n.	75
c) Otros Países.	76
2.- CRITERIO MEXICANO.	77
a) Administrativistas.	77
b) El Derecho Administrativo del Trabajo.	78
3.- REFLEXION DE DERECHO DEL TRABAJO.	79
a) Artículo 123 Constitucional Apartado "B".	80
b) Argumentos de Afirmaci6n.	81
c) Comentario Consecuente.	84
<u>CAPITULO IV. CUESTIONAMIENTOS A LA APLICABILIDAD DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, TRATANDOSE DE TRABAJADORES DE BASE.</u>	86
A) ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVOS GENERALES.	87
1.- TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL ORIGINAL.	87
2.- BREVES APUNTAMIENTOS SOBRE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1979.	90
3.- TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL VIGENTE.	94
B) TRATAMIENTO ESPECIFICO DE LAS RESPONSABILIDADES.	97
1.- PLANTFAMENTO DEL PROBLEMA.	97
a) Alternativas del Titular.	99
b) Elementos Circunstanciales.	99
2.- SUJETOS DE RESPONSABILIDAD.	100
a) De Acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores P6blicos.	100
b) De Acuerdo a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones -- Generales de Trabajo de la Secretarí de <u>Co</u> municaciones y Transportes.	101

	107
c) De Acuerdo al Código Penal.	102
3.- SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD.	102
a) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	102
b) Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	103
c) Código Penal.	104
C) CRISIS DE LA APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	105
1.- EN CUANTO A COMPETENCIA.	105
a) Frente a la Legislación Penal.	105
b) Ante la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.	107
2.- EN CUANTO A LAS SANCCIONES.	108
3.- EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO.	109
D) PAUTAS GENERALES DE SOLUCION.	111
CONCLUSIONES.	113
BIBLIOGRAFIA	117
INDICE GENERAL	120