

582
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA RESPONSABILIDAD PENAL, CIVIL Y
ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES DE
LAS ENTIDADES DEL SECTOR PARAESTATAL**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

JOSÉ LUIS MIRAMONTES HUERTA

DIRECTOR DE TESIS

LIC. MIGUEL ANGEL GRANADOS ATLACO

México, D.F.

1995

FALLA DE ORIGEN

**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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

DEDICATORIA

*A mi madre, Sra. Catalina Huerta,
por su amor y paciencia,
que en incontables ocasiones
me hicieron levantarme y
luchar nuevamente.*

*A mi hermano, Raúl, por su
ejemplo y consejos
invaluables en mi vida.*

*A todos mis maestros,
con especial cariño y respeto
a mis profesores de la
Facultad de Derecho de la
U. N. A. M.*

La presente tesis fue elaborada en el Seminario de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el valioso aseguramiento del señor licenciado Miguel Angel Granados Atlaco, para usted mi mayor agradecimiento.

I N D I C E

INTRODUCCION

I.- MARCO TEORICO

A.- La Responsabilidad.

- 1.- Concepto genérico de Responsabilidad.**
- 2.- La Responsabilidad en materia penal.**
- 3.- La Responsabilidad en materia civil.**
- 4.- La Responsabilidad en materia administrativo.**

B.- Los Servidores del Sector Paraestatal.

- 1.- Centralización administrativa y Régimen paraestatal.**
- 2.- La centralización administrativa Federal.**
- 3.- La desconcentración administrativa Federal.**
- 4.- La Administración Pública Paraestatal.**
- 5.- Los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.**
- 6.- Los servidores del Sector Paraestatal.**

II.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

A.- La etapa pre-colonial.

B.- La etapa Colonial.

C.- La etapa del México Independiente

D.- La etapa post-revolucionaria.

E.- La etapa actual.

III.- DERECHO PENAL Y SECTOR PARAESTATAL

A.- El Derecho Penal Administrativo o el Régimen de las Sanciones administrativas.

B.- El poder disciplinario de la Administración Pública.

C.- El Código penal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

1.- La Responsabilidad de los Servidores del Sector Paraestatal.

2.- Las infracciones y sanciones en la Legislación Federal.

D.- El procedimiento para sancionar.

1.- El Órgano que sanciona.

2.- Las formalidades esenciales del procedimiento.

IV.- UNIDAD Y DIVERSIDAD DE INFRACCIONES EN LOS CASOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

A.- Concurso de Leyes.

- 1.- Principios rectores de la Alternatividad.**
- 2.- Principios rectores de la Absorción.**
- 3.- Principios rectores de la Especialidad.**
- 4.- Principios rectores de la Subsidiaridad.**

B.- Coincidencia de Responsabilidad, Infracción y Delito.

C.- Justificación de Responsabilidades coincidentes.

D.- Diferencias y similitudes entre la Responsabilidad penal, civil y administrativa.

V.- CONCLUSIONES

VI.- PROPUESTAS

**FUENTES BIBLIOGRAFICAS
FUENTES HEMEROGRAFICAS
LEGISLACION**

I N T R O D U C C I O N

El tema de la presente investigación, tiene por objeto, el estudio sistemático, de un conjunto de hechos jurídicos - stricto-sensu. Hechos, que en virtud del sujeto activo que participa en su realización, exige un análisis doctrinal y - jurídico que responda adecuadamente a la importancia que dicho sujeto activo, ha cobrado en el seno de la Administra -- ción Pública.

El constituyente de 1917, no pudo prever la existencia de una administración estatal diferente a la Centralizada. - En 1917, no se concebía la existencia de organismos con personalidad jurídica distinta a la del Estado. Menos aún, la - existencia y utilización de figuras jurídicas, que como las asociaciones y sociedades civiles o mercantiles, fueran toma das en consideración, para la realización de los programas - de Gobierno. Lo anterior se evidencía en la omisión que hizo el Constituyente de la adecuada regulación de esas mismas -- figuras, en el texto original de nuestra Carga Magna. Consecuencia de lo anterior, es el hecho de que los originales - mandamientos constitucionales, únicamente dejaran sentadas - las bases de la Administración Pública Centralizada, ya que a principios de siglo, las actividades del Estado eran dema - siado estrechas en relación con las actuales. La omisión del Legislador tuvo, pues, un sustento pragmático. En contraste

con lo anterior, se ha observado en los últimos lustros, que el pensamiento neoliberal que ha venido inspirando a las recientes administraciones en México, ha restringido las actividades del Estado a tareas denominadas de policía y en consecuencia, delegado facultades que en épocas pretéritas se consideraban exclusivas de la Administración Centralizada, en Entidades creadas por "... la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal práctico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de factores y problemas que impone una burocracia centralizada ..."

(1). Entidades, que forman parte de una Administración Pública, paralela a la centralizada, de ahí su denominación de Administración Pública paraestatal.

Con la evolución de los conceptos sobre estructuras y objetivos estatales, para intervenir en el desarrollo económico del país, fue necesario regular legalmente a la Administración Pública paraestatal, así como las figuras jurídicas que lleva aparejadas.

El desarrollo en los sistemas tradicionales de organización gubernamental tiene, entre otras consecuencias, la apa-

(1) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1984, pág. 213.

rición y fortalecimiento de un servidor público de cuño distinto al burócrata centralizado. Esto es, del Servidor Público del Sector Paraestatal. Servidor al cual el proyecto neoliberal, adjudica amplias tareas y del cual, la Sociedad Civil, reclama estricto apego a sus altas y novedosas atribuciones. Esto último, en virtud de las necesidades, desarrollo y motivaciones prácticas que sustentan a las Entidades del Sector Paraestatal. En este contexto es evidente de que, para los casos en que la conducta del Servidor se aparta en el ejercicio de sus funciones del Orden Jurídico, se aparta también del Proyecto de Administración neoliberal. Sin que sea permitido omitir que también en este caso se aparta del justo reclamo de la Sociedad, en el sentido de estricto apego a Derecho en sus actividades. La flexibilidad en los nuevos esquemas administrativos exige un fortalecimiento del Orden Normativo.

Todos los Servidores Públicos del Sector Paraestatal, sean funcionarios o empleados, tiene una serie de deberes -- que encuentran fundamentación a nivel constitucional, legal y reglamentario. El incumplimiento de estos deberes tiene -- aparejadas, según la naturaleza del hecho, así como la gravedad del mismo, consecuencias en materia penal, civil y administrativa. Consecuencias que amplia y genéricamente son conocidas como "Responsabilidades de los Servidores Públicos". Denominación que admite un amplio prisma de hechos jurídicos

regulados en su mayoría en una Ley igualmente amplia, misma que requiere reformas que la ajusten a las características - de los sujetos cuya conducta debe regular.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores - Públicos, ha resultado insuficiente, para remediar y frenar los abusos de los servidores públicos, tanto de la Adminis-- tración centralizada como de la paraestatal.

No obstante la inadecuada regulación de las "Responsabi-- lidades de los Servidores Públicos" y de constituir en su -- conjunto, un arcoiris de amplio espectro es posible, con ba-- se en los rasgos comunes que presentan los hechos a examen, encuadrarlos dentro de una categoría. El análisis correcto - de los elementos que conforman esta categoría, representa -- asimismo, la posibilidad de reclasificarla con arreglo a sus diferencias específicas, que en comparación objetiva con el bien jurídico vulnerado permita una regulación normativa co-- rrecta.

Efectivamente es imposible distinguir ontológicamente, entre el ilícito penal, civil o administrativo, porque esta noción es única, intrínsecamente, como es único el orden ju-- rídico; el ilícito penal, únicamente se distingue, porque la sanción típica y específica que se le aplica es la pena. Es-- to es, el elemento distintivo está en la naturaleza de la --

sanción y no en la del acto ilícito, el cual es idéntico en sus elementos al ilícito civil y administrativo. Tienen el mismo origen y sólo se distinguen en las consecuencias: la naturaleza específica de la Sanctio Iuris; del Organo Jurisdiccional, del procedimiento respectivo, pero sobre todo del bien jurídico vulnerado con el hecho jurídico, el cual permite adjudicarle al autor la sanción respectiva acorde con el daño causado. El esquema de hechos jurídicos a examen presenta entonces dos elementos fundamentales a saber: un elemento común, que se trate del sujeto activo servidor público del sector paraestatal. Segundo: diferencia específica; se trata de la naturaleza del bien jurídico vulnerado, el cual determinará competencia, procedimiento y sanción. Sin tomar en cuenta estos elementos, toda clasificación resultaría arbitraria o caprichosa. Se revela entonces la importancia del conocimiento profundo de estos dos elementos, para la determinación adecuada de la clasificación jurídica de los hechos a estudio. Estas variantes, son simples especialidades con relación a los Principios Generales de Derecho, los cuales mantienen su pleno imperio, en ausencia de reglas especiales.

Se aspira con el presente trabajo a una estructura jurídica, de armonización y síntesis a integrar con los Principios Generales de Derecho y con las normas especiales establecidas por la legislación en la materia, un cuerpo teórico que permita resolver en concordancia con los principios de -

FALLA DE ORIGEN

eficacia, seguridad jurídica y justicia, todos los problemas que presentan los hechos jurídicos cometidos por los Servidores Públicos del Sector Paraestatal.

A. LA RESPONSABILIDAD

1.- Concepto Jurídico de Responsabilidad.

El éxito en la investigación científica de una Institución jurídica depende del rigor metodológico que se emplee en la misma. El caso específico de las "Responsabilidades de los Servidores Públicos del Sector Paraestatal", exige para su desarrollo como "conditio sine qua non", la delimitación de los conceptos de Responsabilidad y Servidor Público del Sector Paraestatal, como paso previo a otras consideraciones. Tema de examen del presente capítulo es el concepto de Responsabilidad, reservándose el examen del concepto de Servidor Público del Sector Paraestatal, a ulterior capítulo.

Tratadistas y legisladores han incurrido en impresiones de carácter terminológico, al utilizar el mismo vocablo para denominar diversas figuras jurídicas. Existe enorme confusión sobre lo que debe entenderse por Responsabilidad, ya que es frecuente que se le adjudique, sentido distinto a la palabra. En ocasiones es empleado como sinónimo de culpabilidad. Asimismo se utiliza en sentido procesal, queriendo señalar con ello la sujeción de un individuo a un proceso o investigación, verbigracia cuando se dice "se consignó ante el juez competente al presunto responsable". Conviene pues, precisar el concepto jurídico de Responsabilidad.

RESPONSABILIDAD: I. Definición. 1.- Situación jurídica derivada de una acción u omisión ilícitas, que consisten en el deber de reparar el daño causado.

2.- Posición jurídica del obligado concurrente o subsidiariamente a satisfacer una deuda ajena.

II. Ejemplo. 1.- "Los jueces incurrn en responsabilidad en los casos siguientes..." (132, COT.)

2.- "La transmisión del poder no libra al sustituyente de la Responsabilidad por las costas causadas, mientras ejerció per sonería en el Juicio" (CPC, 781)

III. INDICE. CPC., 148, 166, 181, 293, 582, 919, 1083, 1034, 1073, 1165.

IV. Etimología. En último análisis, este vocablo procede de un latín arcaico *spendo*, término religioso que significaba -- "hacer una libación" y que está atestiguado por el griego y el hitita *sipanti*. En latín sólo encontramos documentado el derivado causativo *spondeo*, *ere*, también término religioso, que significa "hacer un voto". El compuesto *respondeo*, *-ere*, designa la actitud, la "Respuesta" de la deidad ante el voto. Este verbo pasó después al lenguaje corriente y el jurídico, con el significado genérico de "responder, contestar". De su

participio pretérito sustantivado, responsum, -i ("respuesta, satisfacción a la pregunta"), se formó en Francia el derivado culto responsable, literalmente "que puede dar satisfacción", de donde también el castellano responsable y responsabilidad.

V. Traducción. Francés, responsabilité; Italiano, responsabilità; Portugués, responsabilidade; Inglés, liability; Alemán, verantwortlichkeit". (2)

Responder proviene del latín respondere y etimológicamente significa: estar obligado. Concepto muy amplio que se presta a confusiones, pues de la impresión de que la palabra responsabilidad comprende el espacio entre el nacimiento y extinción de la obligación. En este caso sería responsable, por -- ejemplo, el inquilino que paga puntualmente la renta del inmueble que habita. Es pues importante tener en cuenta que -- existe una diferencia fundamental entre obligación y responsabilidad. La obligación es el tramo o segmento que va desde el nacimiento del deber jurídico hasta el instante de su incumplimiento; por su parte, la responsabilidad es el tramo o segmento que comienza con el incumplimiento de la obligación y -- que consiste en el cumplimiento forzado de la obligación "... incumplida voluntariamente, en la reparación de daños y per--

(2) COUTURE, Eduardo Y. Vocabulario Jurídico, Editorial Depalma Buenos Aires, Argentina, 1991, Curta Reimpresión. pág. 523 y ss.

juicios y en la imposición de una pena. El concepto de responsabilidad, presupone previo incumplimiento de la obligación".

(3). Es importante apuntar , la diferencia que señaló el tratadista alemán Brinz, a finales del siglo pasado de dos aspectos de la obligación. El debitum o sea el deber jurídico, de cumplir con lo estipulado en la obligación o Schuld, palabra que en alemán significa deuda, deber o culpa, con lo que se deja entrever su origen en el uso y tradición romanista. - La responsabilidad por su parte es la Haftung, que proporciona al acreedor un medio de ejecución, "... la Schuld está a cargo del deudor, pero la Haftung está a cargo del rehén, esta distinción ha resultado muy útil en discusiones dogmáticas..." (4). En cuanto al Haftung, se puede decir que "... viene a ser la coacción del Poder Público, para que se haga efectiva la obligación, cuando el deudor no la cumple voluntariamente, pero esto no es ya elemento de la relación jurídica ni de la obligación; la acción que puede ejercitarse es posterior al movimiento de la obligación, posterior al nacimiento de la relación de derecho, no es elemento de ella ..." (5). - Con lo anterior se perfila una identidad entre los conceptos de responsabilidad, con el incumplimiento voluntario o Haftung.

- (3) GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Angel. Teoría de la Infracción - Fiscal, Cardena Editor y Distribuidor, México 1982, Primera Edición, pág. 316.
- (4) MARGADANT S. Guillermo F., Derecho Romano, Editorial Esfinge, S.A. México, XIV, Edición. pág. 309.
- (5) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Editorial Cajica, Puebla, Puebl. 1986. XIII Reimpresión de la Quinta Edición. pág. 89.

En el caso concreto de los Servidores Públicos del Sector Paraestatal, la Responsabilidad o Haftung, surge en el momento en que incumple con un deber jurídico, y no con una obligación, ya que en pureza técnica un deber jurídico en stricto sensu es "la necesidad de observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescribe una norma de derecho, ya en favor de persona indeterminada, ya de persona determinada", (6). Mientras que una obligación en stricto sensu es "la necesidad jurídica de conservarse en aptitud de cumplir voluntariamente una prestación de carácter patrimonial, (pecunaria o moral) en favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir". (7). Esto deja claro, de que si bien es cierto que se trata de dos especies del género deber jurídico (lato sensu), poseen diferencias específicas y para el caso concreto de los Servidores Públicos, se revela con mayor exactitud pues ellos tienen el deber y no la obligación, hablando en pureza técnica de cumplir con los mandamientos que les hace el legislador al través de la ley. (8)

Esquematizando las consideraciones anteriores, y siguiendo el método aristotélico de definición, se puede definir la

- (6) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Editorial Cajica, Puebla, Pue. XIII Reimpresión de la Quinta Edición. pág. 25
- (7) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. OPUS CIT. pág. 28
- (8) Ver los conceptos del maestro Gutiérrez y González, sobre la teoría del acto jurídico. Op. Cit. Concepto de Deber Jurídico.

En el caso concreto de los Servidores Públicos del Sector Paraestatal, la Responsabilidad o Haftung, surge en el momento en que incumple con un deber jurídico, y no con una obligación, ya que en pureza técnica un deber jurídico en stricto sensu es "la necesidad de observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que prescribe una norma de derecho, ya en favor de persona indeterminada, ya de persona determinada", (6). Mientras que una obligación en stricto sensu es "la necesidad jurídica de conservarse en aptitud de cumplir voluntariamente una prestación de carácter patrimonial, (pecunaria o moral) en favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir". (7). Esto deja claro, de que si bien es cierto que se trata de dos especies del género deber jurídico (lato sensu), poseen diferencias específicas y para el caso concreto de los Servidores Públicos, se revela con mayor exactitud pues ellos tienen el deber y no la obligación, hablando en pureza técnica de cumplir con los mandamientos que les hace el legislador al través de la ley. (8)

Esquemmatizando las consideraciones anteriores, y siguiendo el método aristotélico de definición, se puede definir la

- (6) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Editorial Cajica, Puebla, Pue. XIII Reimpresión de la Quinta Edición. pág. 25
- (7) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. OPUS CIT. pág. 28
- (8) Ver los conceptos del maestro Gutiérrez y González, sobre la teoría del acto jurídico. Op. Cit. Concepto de Deber Jurídico.

responsabilidad como: El derecho a exigir el cumplimiento forzado, de un deber jurídico lato sensu o una obligación lato sensu, en los casos en que no se cumpla voluntariamente con las mismas.

Se trata de un Derecho objetivo, porque se encuentra descrito en el orden normativo positivo, es un Derecho objetivo que tiene aparejados una serie de Derechos subjetivos; es decir derecho a exigir lo detallado en la norma, con distintos titulares de ese Derecho, los cuales se encuentran agrupados conforme a su naturaleza jurídica en otras tantas ramas del Derecho, que responde íntegramente a las condiciones jurídicas del hechos que origina la responsabilidad. Naturaleza que depende de sus elementos y consecuencias, que puede dar por resultado responsabilidades en materia penal, civil o administrativa.

En el caso concreto de los Servidores del Sector Paraestatal, la Responsabilidad o Haftung, surge en el momento en que incumple con un deber jurídico y no con una obligación, ya que en pureza técnica, una obligación stricto sensu es "la necesidad jurídica de conservarse en aptitud de cumplir voluntariamente una prestación de carácter patrimonial, (pecunaria o moral), en favor de un sujeto que eventualmente puede llegar a existir". (9)

(9) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto Op. Cit. pág. 28

Lo anterior constata con algunos textos legales destinados a normar la conducta de los Servidores Públicos. Verbigra^{cia}; artículo 128 Constitucional: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, -- prestará protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen", o de el artículo 80 de la Ley Federal de Res^{ponsabilidades} de los Servidores Públicos que señala que "Tie^{nen} la obligación de presentar declaración anual de situación patrimonial ante la Secretaría, bajo protesta de decir ver -- dad: ...". Estos mandamientos, se ajustan con precisión, al -- concepto de Deber Jurídico, el cual al decir del maestro Gu--^{tiérrez} y González, en sentido estricto es "la necesidad de -- observar voluntariamente una conducta, conforme a lo que pres^{cribe} una norma de derecho, ya en favor de persona indeterminada, ya de persona determinada". (10)

Examinadas las anteriores piezas de convicción, dejan -- claro de que en puridad técnica se está hablando de un deber jurídico, entonces para los casos de Responsabilidades de los Servidores Públicos en general y del Sector Paraestatal en -- particular, queda claro que tienen el deber de ajustar sus -- conductas conforme a Derecho y no la obligación. La responsabilidad de estos servidores, surge en el momento en que en --

(10) Ibidem. pág. 25

ejercicio de sus funciones, se apartan de esos deberes. No -- obstante que lo anterior es evidente, resulta frecuente, que tanto el vulgo, como los textos legales, no empleen el término deber jurídico, sino que utilicen el vocablo obligación, y ello es lo que lleva mayor dificultad para llevar a la práctica las anteriores ideas (11). Las anteriores consideraciones no pueden considerarse bizantinas o inoportunas, se pretende hacer a un lado imprecisiones y desterrar el escolasticismo - que aún priva en muchos autores mexicanos.

Bajo esa tesitura y siguiendo un orden lógico en la pureza terminológica que es menester en el desarrollo de la investigación, conviene apuntar aquí que la génesis de la responsabilidad o Haftung es un hecho voluntario ilícito, el -- cual se define como "la conducta humana que va en contra de -- la Ley de Orden Público o las buenas costumbres y en donde la voluntad del autor, haya querido o no el hecho y haya querido o no también las consecuencias, éstas se generan independientemente de su voluntad ... A estos hechos se les dá el nombre de delitos, y pueden generarse tanto en el campo del Derecho Civil, como en el Penal, de ahí de que se hable de delitos, y pueden generarse tanto en el campo del Derecho Civil, como en el penal, de ahí de que se hable de delitos civiles o delitos penales" (12). Ciertamente que a esta definición puede agregarse -

(11) Ibidem. pág. 25

(12) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto Op. Cit. pág. 127

al término delitos administrativos". (13)

Es oportuno en este punto hacer una observación. La rigidez dogmática del Derecho Penal parece haber acaparado para siempre el término "delito", asociando además al mismo con la pena, conceptos que se encuentran profundamente arrigados en el Derecho Penal. Por lo que es preciso, a efecto de establecer un distingo fonético, amén del teórico, del género hecho jurídico ilícito, que según sus consecuencias va dar como resultado sanciones en materia penal (pena), administrativa (sanciones administrativas) y civil (obligación; derecho personal de pago de daños y perjuicios), continuando pues, en el curso del presente estudio hablando del género hecho ilícito, (hecho jurídico ilícito), respetando la tradicional clasificación de las sanciones, en sus respectivas ramas, ya que son las mismas que impuestas en virtud del bien jurídico vulnerado las que permiten asimismo encuadrar las distintas variantes del género en la rama del Derecho respectiva.

- (13) Ciertamente es que todos los hechos ilícitos corresponden a la anterior definición. No así el que todos sean delitos pues la distinción de los hechos ilícitos con fundamento en sus consecuencias, nos permite clasificarlos. Si existiera identidad entre hechos ilícitos, bien jurídico tutelado y consecuencias, toda clasificación sería obsoleta y caprichosa. Se trata de un género, (hechos ilícitos) con sus distintas especies, clasificadas con arreglo al bien jurídico tutelado, por lo que la distinción de las sanciones (género), en penas o medidas de seguridad, derecho indemnizatorio (pago de daños y perjuicios) así como las sanciones administrativas, tiene una razón de ser motivo por el cual no comparto, esta opinión del maestro Gutiérrez y González, de quien por lo demás comparto plenamente sus conceptos.

Resumiendo las anteriores consideraciones, se puede afirmar lo siguiente:

- 1.- Existe enorme confusión acerca de lo que es en materia jurídica la Responsabilidad.
- 2.- Se le confunde frecuentemente con obligación.
- 3.- La Responsabilidad nace en el momento en que se incumple la obligación y consiste fundamentalmente, en la facultad de exigir coactivamente el cumplimiento de la misma.
- 4.- Para el caso de los Servidores Públicos del Sector Parastatal, no es posible hablar de que su Responsabilidad nace en el momento en que se incumple una obligación, sino de un deber jurídico, ya que como se apuntó líneas arriba, la responsabilidad nace del incumplimiento de un deber jurídico lato o strictu sensu.

1.- LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA PENAL (CONCEPTO)

En Derecho Penal, la Responsabilidad, tiene verificativo con el incumplimiento del deber jurídico descrito en el tipo penal. "La norma crea lo antijurídico y la Ley penal el delito" (14). Cuando la Ley penal impone una pena a determinada conducta, lo hace en concordancia a un principio que debe ser respetado.

En consecuencia, la norma debe de ser anterior al tipo penal, este surge como necesidad de proteger dicha norma. Esta norma con el concurso del Poder Público, se transforma en norma jurídica, con la participación de la pena que se le impone a quien la transgrede. Todo esto como consecuencia del daño irreparable que sufre la Sociedad agraviada. "La sola -- destrucción en el derecho privado, suele encontrar remedio, -- adecuada conmutación, indemnización bastante. Luego, en rigor cuando el derecho civil resarce, el bien no queda destruido, toda vez que otro bien, de virtual equivalencia, es creado y lo sustituye, en cambio, si el Derecho Penal, promete reparación, tan sólo indemniza en parte. Por esta razón se dice que el Derecho Penal procede cuando los pocos remedios del Derecho Civil delatan su insuficiencia" (15).

(14) Binding; citado por DE P. MORENO, Antonio. DERECHO PENAL MEXICANO. Porrúa, México 1968. pág. 27

(15) DE P. MORENO, Antonio. Op. Cit. 28

Una vez que un sujeto adecua su conducta a la de un tipo penal, surge para la Sociedad agraviada, el derecho de exigir a través del Representante Social, que dicho sujeto compurgue una pena. Ha vulnerado el deber jurídico consagrado en la norma, por lo tanto es responsable. El maestro Castellanos Tena define la Responsabilidad como "... El deber jurídico en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la Sociedad por el hecho realizado" (16). Por su parte Augusto Osorio y Nieto, dice al respecto: "Es imputable todo sujeto que posee un mínimo de condiciones psicofísicas; y responsable -- aquiel que teniendo estas condiciones realiza un acto tipificado en la Ley como delito y que, previamente por eso, con -- trae la obligación de responder por él" (17).

En el mismo sentido se tiene la definición de Sergio Vela Treviño, que dice: "Para nosotros, el concepto de responsabilidad se reduce a la consecuencia jurídica que resulta de la cabal integración del delito. Si esta unidad conceptual -- aparece únicamente cuando se han conformado, respecto de un -- hecho, todos los elementos que integran el delito, de ello -- debe desprenderse una consecuencia. Cuando una conducta es calificada como típica, antijurídica, culpable y punible, hemos llegado a la consecuencia que resulta de la existencia del --

(16) CASTELLANOS TENA, Fernando, Lineamentos Elementales del Derecho Penal. Porrúa. México 1986. 219.

(17) OSORIO Y NIETO. César Augusto. Síntesis de Derecho Penal Editorial Trillas. México 1986. Segunda Edición. pág. 62

delito, o sea, a la responsabilidad" (18). Y más adelante --
agrega "en síntesis, la Responsabilidad es la consecuencia --
del delito" (19). Por su parte el inolvidable Demetrio Sodi,
dice al respecto: "la Responsabilidad nace de la voluntad de -
infringir la Ley, o de la imprevisión, negligencia, falta de
reflexión, etc., en los delitos de culpa" (20).

El concepto de responsabilidad penal, pudiera prestarse
a confusión con el concepto de culpabilidad; en ese sentido,
Vela Treviño nos dice que "es esencial distinguir que la res-
ponsabilidad es consecuencia jurídica del delito, más no de -
la culpabilidad, o dicho en otra forma, la responsabilidad --
tiene como presupuesto al delito, del que la culpabilidad for

(18) VELA TREVIÑO, Sergio. Culpabilidad e inculpabilidad, --
Edit. Trillas. México 1990. Segunda Edición. pág. 5

(19) Ibidem. (nota No. 3 de pie de página).

(20) SODI, Demetrio. Excluyentes de Responsabilidad. Edicio-
nes Jurídicas.

ma parte" (21).

En el caso específico de los Servidores del Sector Parastatal, sus particularidades al alborar, de manera conjunta o asociada a la Administración centralizada, motiva que ciertos valores jurídicos sean enérgicamente protegidos, tarea -- encomendada al Derecho Penal. Estas conductas se encuentran -- previstas y sancionadas en el Libro segundo, Título Décimo, -- del Código Penal para el Distrito Federal, con el nombre gené -- rico de Delitos Cometidos por Servidores Públicos. Título en -- donde se describen los tipos de Ejercicio indebido de Servi -- cio Público (artículo 214) Abuso de Autoridad (215), coali --

(21) VELA TREVIÑO, Sergio. Op. Cit. pág. 5. Es importante anotar en este punto que la pequeña, pero erudita obra de -- Vela Treviño, señala diversas variantes del concepto de -- responsabilidad en materia penal. Así nos señala que por -- ejemplo Enrico Ferri, en 1878, cons u obra "La Teoría de -- la Imputabilidad y la Negación del Libre Arbitrio" postu -- la, conjuntamente con la escuela positiva que siendo el -- delito resultado de factores predeterminados, culpabili -- dad y responsabilidad resultan de naturaleza dudosa. La -- teoría finalista, en épocas recientes con Welzel a la ca -- beza, asocia fuertemente a la culpabilidad con el resul -- tado dañoso. Se dificulta pues determinar, donde termina -- el delito y donde comienza el reproche punitivo. Maurach -- autor alemán, hace un esfuerzo por apuntalar esta teoría -- tan del gusto de los tratadistas nacionales, pero Vela -- Treviño, resalta que del análisis de nuestro sistema jurí -- dico, conviene precisar el concepto de culpabilidad como -- elemento constitutivo del del delito a efecto de estable -- cer el reproche penal correspondiente. Ciertamente que las -- teorías de Welzel y Maurach, son científicamente atracti -- vas pero en aras de un pragmatismo jurídico, las conclu -- siones de Vela Treviño, son muy acertadas.

ción de Servidores Públicos (216), uso indebido de atribuciones y facultades (217), concusión (218), intimidación (219), ejercicio abusivo de funciones (220), tráfico de influencias (221), cohecho (222), peculado (223), enriquecimiento ilícito (224).

Por su parte, el título décimo primero, del mismo Cuerpo Legal; Delitos Contra la Administración de Justicia. Capítulo Primero; Delitos cometidos a por los Servidores Públicos, contiene el artículo 225; que dice lo siguiente: Artículo 225 -- "Son delitos cometidos contra la Administración de Justicia, cometidos por los Servidores Públicos los siguientes:..." A continuación otras tantas hipótesis jurídicas.

Las hipótesis arriba señaladas, tutelan otro tanto de bienes jurídicos de los cuales, la Sociedad reclama enérgica protección. Su violación, provoca Alarma Social en grado superlativo. El examen detallado de estos tipos, rebasa el presente estudio. Sin embargo se puede subrayar el hecho de que la responsabilidad para los Servidores Públicos, surge en materia penal, al momento de adecuar su conducta a los tipos arriba enumerados.

En conclusión, la Responsabilidad penal es la condición de exigibilidad en que se encuentra un sujeto, (Servidor Público) para imponerle coactivamente, la compurgación de una -

pena, (o medida de seguridad) en virtud de la comisión de un acto típico, antijurídico, culpable y punible. Atento el legislador a las características del Sujeto Activo, y relacionándolo con el bien jurídico protegido, encuadró todas esas conductas bajo el rubro "Delitos cometidos por los Servidores Públicos" en estricto apego al apotegma liberal nulla poena sine lege. Esta numeración de tipos, encuadra a todos los servidores públicos, sin hacer el distingo entre Servidores de la Administración centralizada y del Sector Paraestatal. Esto es motivo de examen posterior.

2.- LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA CIVIL: (CONCEPTO)

Para los casos de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Sector Paraestatal, esta tiene la fundamentación teleológica de preveer el daño que causen los funcionarios a los particulares, cuando obren en el ejercicio de sus funciones. Este daño puede ser económico y consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio; o en su defecto, un daño moral, entendiéndose por éste la afectación que sufre una persona en su reputación, creencias o decoro o vida privada. Esta responsabilidad, se exigirá de conformidad a los dispuesto en los códigos en la materia, y concretamente en los artículos 1916 y 1928, relacionado con los siguientes:

Artículo 1916: "Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tengan los demás.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización de dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual; igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad ob-

jetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus --
funcionarios conforme al artículo 1928, ambas disposiciones -
del presente Código.

Las acciones de reparación no son transmisibles a terce-
ros por pacto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la -
víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determinará el juez to--
mando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsa
bilidad, la situación económica del responsable y la de la --
víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su de-
coro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará a
petición de ésta y con cargo al responsable la publicación de
un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la natu
raleza y alcance de la misma, a través de los medios informa-
tivos que considere convenientes. En los casos en que el daño
derive de un acto que haya tenido difusión en los medios in--
formativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad -
al extracto de sentencia, con la misma relevancia que hubiere
tenido la difusión original.

Artículo 1916 Bis.- No estará obligado a la reparación del da
ño moral quien ejerza sus derechos de opinión, crítica expre-

si3n e informaci3n en los t3rminos y con las limitaciones de los art3culos 6° y 7° de la Constituci3n General de la Rep3blica.

En todo caso, quien demande la reparaci3n del da3o moral por responsabilidad contractual o extracontractual deber3 -- acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y del da3o que directamente le hubiere causado la conducta.

Art3culo 1917. Las personas que han causado en com3n un da3o, son responsables solidariamente hacia la v3ctima por la reparaci3n a que est3n obligados de acuerdo con las disposiciones de 3ste cap3tulo.

Art3culo 1918. Las personas morales son responsables de los da3os y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.

Art3culo 1928. El Estado tiene obligaci3n de responder de los da3os causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les est3 encomendadas. Esta Responsabilidad es subsidiaria y s3lo podr3 hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del da3o causado.

Es evidente que la legislación en la materia, se ocupa - del caso en que el funcionario en el ejercicio de sus funcio- nes incumpla con el deber de salvaguardar la esfera jurídica del gobernado ajena a esta actividad. Sin embargo, para esos. casos y de conformidad con lo establecido por el artículo -- 1928, únicamente se le puede exigir a el Estado, responsabilidad para estos casos a estudio, ~~causando~~ los bienes del fun-- cionario sean insuficientes para amparar en su totalidad el - monto pecuniario de lo adeudado.

Así, con lo anterior tenemos que la Responsabilidad ci-- vil de los Servidores Públicos del Sector Paraestatal puede - definirse de la siguiente manera "Es la necesidad jurídica -- que tiene una persona llamada deudor (Servidor Público del -- Sector Paraestatal), de cumplir a favor de otra persona llamada acreedor, (gobernado) que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al estado que tenía antes de produ- cirse la violación ilícita de un deber jurídico stricto sensu o de una obligación lato sensu que cause daño imputable al -- deudor (Servidor Público del Sector Paraestatal) o un hecho - no ilícito que cause un daño imputable al deudor, (Servidor - Público del Sector Paraestatal) o un hecho no ilícito que -- cause daño, generado por un objeto peligroso en sí mismo que es poseído por el deudor (Servidor Público del Sector Paraes- tatal).

Es evidente que la legislación en la materia, se ocupa - del caso en que el funcionario en el ejercicio de sus funcio- nes incumpla con el deber de salvaguardar la esfera jurídica del gobernado ajena a esta actividad. Sin embargo, para esos . casos y de conformidad con lo establecido por el artículo -- 1928, únicamente se le puede exigir a el Estado, responsabili- dad para estos casos a estudio, causando los bienes del fun-- cionario sean insuficientes para amparar en su totalidad el - monto pecuniario de lo adeudado.

Así, con lo anterior tenemos que la Responsabilidad ci-- vil de los Servidores Públicos del Sector Paraestatal puede - definirse de la siguiente manera "Es la necesidad jurídica -- que tiene una persona llamada deudor (Servidor Público del -- Sector Paraestatal), de cumplir a favor de otra persona llama da acreedor, (gobernado) que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al estado que tenfa antes de produ- cirse la violación ilícita de un deber jurídico stricto sensu o de una obligación lato sensu que cause daño imputable al -- deudor (Servidor Público del Sector Paraestatal) o un hecho - no ilícito que cause un daño imputable al deudor, (Servidor - Público del Sector Paraestatal) o un hecho no ilícito que -- cause daño, generado por un objeto peligroso en sí mismo que es poseído por el deudor (Servidor Público del Sector Paraes- tatal).

3.- CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA

La Responsabilidad en materia administrativa, de los Servidores Públicos del Sector Paraestatal, se revela como la -- consecuencia de la inobservancia de los principios de honra-- dez, imparcialidad y eficiencia que la Sociedad espera de los mismos. Principios que se consagran en deberes jurídicos que norman su conducta en el ejercicio de sus funciones. La res-- ponsabilidad administrativa se encuentra prevista en los artí-- culos 109, fracción I, y 113 de nuestra Carga Magna y en el - Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en función a los actos u omisiones en -- que incurran en el ejercicio de sus funciones.

Todos los Servidores Públicos del sector paraestatal se-- rán funcionarios o empleados, tienen una serie de obligacio-- nes que se encuentran tanto a nivel constitucional, legal y - reglamentario. La constitución prevé ciertos valores, que -- deberán salvaguardar en el desempeño de sus labores. Estos va-- lores son: imparcialidad, calidad, eficacia, valores que al - decir del Ministro Lanz Cárdenas, se revelan de la siguiente manera "... Legalidad, es decir, lo contrario de la arbitra-- riedad, del capricho; honradez, la honestidad, la seriedad y la ética acompañadas del brazo y por la calle; lealtad, leal-- tad al Estado, a las Instituciones, no a las personas ni a -- los partidos; los deberes de esos otros intereses; imparciali

dad introduce en nuestro Derecho Administrativo por vez prime ra después de muchos años de haberse olvidado en el derecho - mexicano, exceptuando en la Legislación del Poder Judicial..." (22).

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece un catálogo de deberes, -- que sujeta a todo servidor público, con el fin de salvaguar-- dar los principios antes señalados y cuyo incumplimiento dará lugar a una sanción administrativa los cuales de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la Ley Federal de Res ponsabilidades de los Servidores Públicos pueden ser las si-- guientes:

- I.- Apercibimiento, privado o público.
- II.- Amonestación, privada o pública.
- III.- Suspensión.
- IV.- Destitución del puesto.
- V.- Sanción económica.
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en el Servicio.

En el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades, es ta- xativo más no limitativo: el sector paraestatal rige sus actiu

(22) LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Ley de Responsabilida-- des, un Código de Conducta del Servidor Público. México 1984. Revista INAP PRAXIS No. 65,1984.

vidades por leyes reglamentarias propias y también orgánicas en las cuales se establece un catálogo de deberes, acompañados de sus respectivas sanciones, mismos que estrechan o ensanchan al multicitado artículo 53.

Las anteriores consideraciones dejan claro que existe -- Responsabilidad de un servidor público en materia penal cuando su conducta se ajusta a un tipo. Su conducta vulnera un -- bien jurídico protegido enfáticamente por el Derecho. En cuanto a la responsabilidad en materia civil y administrativa, -- enconadas discusiones han provocado entre tratadistas, el concepto de responsabilidad estatal, que para los efectos del -- presente estudio, se encuentra referido a la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Sector Paraestatal, concepto - asociado al de Soberanía. "Es evidente que tomadas en sí mismas, las dos nociones de Responsabilidad y soberanía son anti -- nómicas pues si se cree que el Estado es soberano, no se puede admitir que él sea responsable; y si se afirma que él es - responsable no se puede admitir que él sea soberano. O la Soberanía no es nada, o ella es, como se ha dicho, el carácter de una voluntad que no se determina nunca por sí misma, es -- decir, que no puede ser limitada por un elemento extraño a -- ella misma, ni sometida a obligaciones más que en la medida - que ella lo desee. Resulta de toda evidencia que una persona soberana no puede ser responsable de sus actos, es decir, sometida a una Obligación que se le impone a ella del exterior,

o a lo menos que no puede ser más que en la medida que lo --
quiera. Pero entonces esto no es una responsabilidad, sino --
una obligación". (23)

Es oportuno entonces hacer un distingo. Se sanciona la -
acción u omisión del Servidor del Sector Paraestatal, no la -
del Estado. Se trata de una responsabilidad subjetiva. "Al la
do de la noción de la responsabilidad por falta subjetiva, se
establece la de la responsabilidad por riesgo u objetiva; y -
la una no reemplaza a la otra, sino que se le yuxtapone. Sub-
sisten ambas pero con ámbitos distintos de aplicación" (24).

Distintas teorías se han enderezado para explicar los ca-
sos de responsabilidades de los servidores públicos, dentro -
del ámbito de un estado soberano. Ese es tema de otra investi-
gación. Sin embargo, lo cierto es que el concepto de soberanía
ha evolucionado, no resulta extraño entonces que el Estado --
accepte el principio de responsabilidad, si éste se funda en -
el resguardo de bienes jurídicos. El Estado puede y debe auto-
limitarse y crear un régimen jurídico de responsabilidades de
sus servidores públicos, "... la etapa final de éste problema
es precisamente la del Estado Responsable, constituyendo una

(23) DUGUIT, León, citado por Andrés Serra Rojas, Derecho Ad-
ministrativo, México 1988. Porrúa 736 Tomo II.

(24) DUGUIT, León. Op. Cit. pág. 2

nueva garantía, que se viene a agregar al cuadro tradicional de los derechos humano-sociales" (25).

(25) SERRA ROJAS, Andrés. Po. Cit. pág.

B. LOS SERVIDORES DEL SECTOR PARAESTATAL

1.- Centralización Administrativa y Régimen Paraestatal.

El Estado, como cualquier otra forma de organización -- (26) está integrada por una serie de elementos concatenados, que interactúan en un complejo sistema de atribuciones y competencias. Esta actividad se encuentra delimitada con base en materia, grado, territorio y cuantía a efecto de establecer -- perímetros bien definidos, que impidan que los distintos órganos de Estado, interfieran entre sí; con la distribución de -- facultades en su actuación, se prevé la inadecuada actuación de los distintos órganos, en el seno mismo de la organización estatal y frente a terceros, que pudieran verse afectados por la actuación de los mismos.

El funcionamiento correcto de la Organización estatal -- hace necesaria la utilización de distintas formas de estructuración, de acuerdo con las necesidades y fines que tenga por objeto el Estado. Estas formas administrativas, son determi--

- (26) La palabra organización proviene del griego "organon", - que significa; instrumento... es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados. REYES PONCE, Agustín. Administración de Empresas. Limusa, México 1982. Tomo II. 212.

nadas con fundamento en consideraciones políticas y técnicas, en razón de la autonomía de los órganos y especialidad en materia de que deban conocer, "... una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de -- las actividades sobre la base de la división del trabajo..." (27).

En la República Mexicana, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 90 Constitucional, que dice: "La administración -- pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal - en su operación.

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades -- paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y la Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos".

(27) DIEZ, Manuel María, Manual de Derecho Administrativo. -- Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1983, pág. 119.

El anterior numeral constitucional deja bien establecido que existen dos formas de administración estatal, la centralizada y la paraestatal.

La centralización administrativa presupone una organización, con estructura piramidal, cuyo factor esencial de cohesión es el poder jerárquico. "... la centralización es la forma de organización administrativa, en la cual, las unidades y órganos de la administración, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución..." (28).

El párrafo segundo del artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la administración pública centralizada".

La enunciación que hace el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, revela el aspecto antes apuntado de organización piramidal, dirigida a su vértice, representado por el Ejecutivo Federal.

(28) DIEZ, Manuel María. Op. Cit. 69

2.- La Centralización Administrativa Federal.

Esta forma de organización, de conformidad a su esquema piramidal, plantea una concentración de funciones en el Ejecutivo Federal. La diversidad de funciones que plantea por otra parte, la Administración centralizada impide que el Ejecutivo realice directamente, en su conjunto, la totalidad de las actividades que por mandamiento constitucional debe realizar. - Para la realización de sus funciones, cuenta con diversas dependencias que como se mencionó con antelación, son las secretarías de estado y departamentos administrativos, amén de diversas dependencias de asesoría o apoyo técnico, todo esto -- con arreglo a los artículos 1o, 2o, 4o, y 8o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La misma Ley determina las distintas funciones y atribuciones de las dependencias que directamente colaboran con el Ejecutivo.

Así, la Ley establece las siguientes secretarías de estado;

- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Marina
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación

- Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatales
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Turismo.

Mención especial merece el órgano denominado Presidencia de la República. Se encuentra conformada por un conjunto de unidades administrativas que auxilian de manera directa al Ejecutivo Federal. Su conformación obedece a Acuerdos del Ejecutivo, con arreglo a sus necesidades.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estructura la Administración Pública Centralizada, manteniendo coordinadas a todas las Secretarías y Departamentos de estado, en virtud de que las mismas se encuentran al mismo nivel; dependen directamente del Ejecutivo Federal y se encuentran cohesionados como ya se mencionó por el poder jerárquico del mismo.

Como nota adicional, se puede establecer que el único -- Departamento administrativo que en la actualidad se encuentra en funciones, es el Departamento del Distrito Federal. Esto -- en virtud de que la Presidencia de la República tiene una función análoga a una Secretaría de Estado, más esto no se en -- cuenta establecido en la Ley.

De conformidad a lo establecido en la fracción VI, del -- artículo 73 Constitucional, el Ejecutivo Federal, tiene a su cargo la dirección y gobierno del Distrito Federal, misma que ejerce al través del Jefe del Departamento arriba señalado. -- El Departamento del Distrito Federal, es entonces, en estricto Derecho, el único Departamento administrativo.

3.- La Desconcentración Administrativa Federal.

La centralización administrativa permite unidad de acción entre los distintos órganos estatales, generando a la vez, problemas de funcionalidad, en virtud de que, la toma de decisiones tiene que seguir todos los niveles de organización hasta el vértice del poder, que representa el Ejecutivo Federal. Esta circunstancia motiva el desarrollo de una forma de administración, que sin excluir la organización jerárquica, permite cierta independencia técnica y administrativa, para darle mayor flexibilidad a ciertos órganos. Esto es, la desconcentración "... es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central..." (29). La desconcentración es simplemente un procedimiento, o más bien un recurso de la administración pública centralizada.

Hay conceptos que se prestan a mucha confusión, como suele suceder en otras ramas del Derecho. Los conceptos de descentralización y desconcentración, son ejemplo de lo anterior conviene precisar estos conceptos.

(29) DIEZ, Manuel María. Po. Cit. pág. 132 T. I

LA DESCENTRALIZACION

Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; "son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopte".

Por su parte el artículo 14, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que "son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II.- La prestación de un servicio público o social; o
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

Como ya se dijo, la centralización presupone, una organización administrativa con una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden predetermina-

do, alrededor de un centro de dirección de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente agrupado bajo una dirección, basada en lo que en el lenguaje de Gramsci, constituye cemento social; el factor de poder jerárquico.

La centralización es "... la estructura en la cual el -- conjunto de órganos administrativos de un país, están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentra su apoyo en el principio de diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos y la ejecución los subordinados o inferiores..." (30). Al respecto el Doctor Miguel Acosta Romero, señala lo siguiente; "La centralización es la forma de organización administrativa en la -- cual, las unidades y órganos de administración pública, se -- ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a -- partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución". (31)

Los conceptos anteriormente vertidos, así como las citas de numerales legales, permite delinear el perfil de distin --

(30) OLIVERA TORO, Jorege. Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1972 Primera Edición. -- pág. 285

(31) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1984. pág. 69

ción entre la centralización y la descentralización; sin embargo aún queda pendiente establecer el examen de estas dos figuras con la de la desconcentración.

Es posible esquematizar todo lo anterior de la siguiente manera:

Las formas de Organización administrativas se consideran en dos grandes ramas:

La Centralización y la Paraestatal, referidas ambas a -- materia federal y con arreglo a lo dispuesto en el actual artículo 90 Constitucional.

I.- El régimen de la centralización administrativa o de las formas administrativas centralizadas tiene como formas fundamentales las siguientes:

a) El régimen de la Centralización Administrativa en estricto sentido. Se puede afirmar que hay centralización administrativa, cuando los distintos órganos integrantes de la -- misma se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario que dirige a todos y cada uno de los distintos órganos que la integran.

b) El régimen de centralización administrativa con des--
concentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del Poder Central, y a quienes la Ley les otorga ciertas facultades exclusivas para actuar y deci--
dir, pero dentro de los límites, que no los alejan de ninguna manera de la Administración centralizada; la competencia que se les confía de ninguna manera constituye autonomía.

Puede señalarse al respecto que en las desconcentracion el régimen de jerarquía y la existencia de las facultades de nombramiento, decisión y mando, vigilancia y sobre todo la --
facultad de dirimir competencias, son suficientemente fuertes y vigorosos, como para mantener la unidad y cohesión de la --
estructura administrativa centralizada.

II.- El régimen de la Administración Pública Paraestatal: el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala al respecto: "El Poder Ejecutivo de la Unión -
se auxiliará en los términos de las disposiciones legales co--
rrespondientes, de las siguientes entidades de la administra--
ción pública paraestatal:

1.- Organismos descentralizados

2.- Empresas de participación estatal, instituciones naciona-

les de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de -
crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas,
y;

3.- Fideicomisos.

La correcta distinción de los conceptos antes vertidos, se facilita si se parte de la base de que la descentraliza --
ción consiste en sacar de la centralización las funciones y -
actividades que se le adjudican a un órgano estatal. Por su -
parte, la desconcentración consiste en eludir la concentra --
ción de facultades de un órgano central, sin que el nuevo ór-
gano salga de la organización centralizada. En ocasiones la -
desconcentración ha sido considerada como delegación de facull
tades, no obstante que en la delegación sólo se hace una --
transferencia de facultades a una unidad administrativa inte-
grante del propio órgano; sin que esto signifique, como ya se
ha señalado, independencia técnica o administrativa.

Otra nota distintiva que conviene apuntar es que la des-
concentración establece una organización dentro de la misma -
organización central y el órgano que desconcentra, no retiene
el ejercicio de sus facultades que pasan a formar parte de la
competencia del órgano desconcentrado.

Todas las consideraciones anteriores, se pueden esquematizar de la siguiente manera:

a) Centralización;

- Su personalidad jurídica es la misma del Estado.
- Sus facultades son dadas por la Constitución y la Ley.
- Es creada por Ley

b) Descentralización;

- Tiene autonomía plena
- Tiene patrimonio propio
- Es creada por Ley o decreto
- Organización autónoma de la organización centralizada.

c) Desconcentración;

- Organización dentro de la organización centralizada
- Tiene cierta libertad técnica
- Se crea por reglamento o por acuerdo administrativo". (32)

(32) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. México 1986. Limusa. 96

4.- La Administración Pública Paraestatal.

En el año de 1980, se reforma el artículo 90 Constitucional. La Administración Pública Paraestatal está integrada por el conjunto de órganos, que, por disposición de Ley, colaboran en la realización de los objetivos y fines del Estado, pero sin formar parte integrante del mismo. Esto es, la administración pública centralizada.

De conformidad con lo dispuesto en la Legislación Administrativa Federal la Administración Pública Paraestatal se integra con los siguientes organismos:

1.- Organismos descentralizados. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten". Por su parte la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, señala en su artículo 14 que "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áre-

as estratégicas o prioritarias.

II.- La prestación de un servicio público o social; o

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de --
asistencia o seguridad social".

2.- Empresas de participación Estatal Mayoritaria. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en el artículo 46 que: "Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo - las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, - en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes - requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie es

pecial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

- c) Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de -- nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los cuadros del propio órgano de gobierno.

Se asimila a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en la que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas predponderantes".

- 3.- Sociedades Nacionales de Crédito.
- 4.- Instituciones Nacionales de Finanzas.
- 5.- Instituciones Nacionales de Seguros.
- 6.- Organizaciones Auxiliares de Crédito.
- 7.- Los fideicomisos (Públicos).

8.- Sociedades y asociaciones civiles.

Todas las entidades antes citadas relacionadas en su funcionamiento, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3o. de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entre otras cosas señala que "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal."

5.- Los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Continuando con el análisis de la ubicación exacta de -- los servidores públicos del sector paraestatal, se continuará su ubicación, pero ahora dentro del contexto del conjunto total de los servidores públicos federales.

De acuerdo con el artículo 108 Constitucional, son servidores públicos "Los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial, federal y judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, -- toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de -- cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o -- en el Distrito Federal."

Tomando en consideración todo lo anterior y con arreglo a los objetivos del presente estudio, el servicio público del sector paraestatal, es toda persona que presta sus servicios en cualquiera de las entidades señaladas con antelación como integrantes de dicho sector. Otra distinción que debe de tomarse en cuenta es que el término de servidor público, es el que de forma general ha tenido carta de naturalización en la legislación mexicana, pero en algunos textos tanto legales -- como doctrinarios se sigue haciendo la distinción entre funcionarios y empleados, sin que exista alguna consideración -- técnica para hacer tal distinción.

El rígrado pero concreto Derecho Penal señala al respec--
to en el artículo 212, del Código Penal para el Distrito Fede--
ral que "Para los efectos de este título y el subsecuente es
servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo
o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Públi--
ca Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos des--
centralizados, empresas de participación estatal mayoritarias
organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos
públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judi--
cial, Federal del Distrito Federal, o que manejen recursos --
económicos federales...". Entonces es servidor público del --
sector paraestatal, como ya se dijo, toda persona que presta
sus servicios en cualquiera de las entidades que conforman el
sector paraestatal.

6.- Los Servicios del Sector Paraestatal.

Con base en todas las consideraciones anteriores, se -- puede señalar que es un servidor público, toda aquella persona que presta servicios al Estado, sin embargo para los efectos específicos del presente estudio, es de estimarse que un servidor público del sector paraestatal, es aquel que presta sus servicios en alguna de las entidades señaladas como integrante de la Administración Pública Paraestatal.

Como se puntualizó en su oportunidad, no se han esgrimido argumentos técnicos en los textos legales, a efecto de hacer una nítida distinción entre funcionarios y empleados. Se ha pretendido hacer una distinción basados en consideraciones como pueden ser la duración en el empleo, la retribución del servidor, el tipo de funciones, entre otros. Tales consideraciones, han sido discutidas por tratadistas. A efecto de establecer un criterio uniforme en este sentido, es oportuno -- efectuar un distinguo fundamento en consideraciones de carácter técnico.

"... El funcionamiento público es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mandado; mientras que el -- empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y

mando. Es decir, el funcionario es aquel que ejerce las actividades, competencia u oficios del Órgano, y no la persona -- que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo la secretaria, la mecanógrafa, o el profesionalista al que se le encomienda el dictamen de un asunto, pero que la resolución en que se exterioriza no le es atribuida" (31).

Lejos de la redundancia, la anterior cita, complementa el antecedente en el mismo sentido de delimitar a la perfección dos especies del subgénero, servidor público del sector paraestatal, a saber: funcionario del sector paraestatal y -- empleado del sector paraestatal.

Conjuntando todas las anteriores consideraciones es oportuno señalar que el género servidor público, admite dos subgéneros, de conformidad con la organización administrativa en México a saber; servidor público del sector contralizado y -- servidor público, del sector paraestatal, subgénero que se determina con base en la ubicación de sus actividades ubicadas, conforme a Derecho dentro de alguno de los dos subgéneros. -- Asimismo el subgénero servidor público del sector paraestatal admite dos especies; funcionario y empleado del sector paraestatal determinadas a su vez, por un criterio de decisión, control o mando. Esta clasificación es útil a efecto de determinar en su oportunidad a los sujetos activos del ilícito.

(33) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit. pág. 147.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

A.- La Etapa Precolonial.

"Sobre la extensión del período prehispánico no puede -- decirse nada a punto fijo, porque las tribus que formaron los reinos de la triple alianza, llegaron a tierras Anáhuac ya -- organizadas bajo un derecho consuetudinario y es muy poco lo que se sabe acerca de la evolución de sus instituciones y menos aún sobre las fechas y acontecimientos a los cuales pueda referirse" (32). No obstante las limitaciones, el estudio integral del Derecho Mexicano, exige un examen de este vasto período que abarca desde que los primeros asentamientos humanos tuvieron verificativo en el territorio de Mesoamérica, aproximadamente 5000 años antes de nuestra era, (33) y la consumación de la conquista en 1521. Se cree que los olmecas crearon la primera civilización importante del México central, esto -- alrededor de 1200 años A. de C., donde actualmente se encuentran los estados de Veracruz y Tabasco. Civilización que flo-

(34) MENDIETA Y NIÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial. Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M. México 1961, -- Segunda Edición. pág. 30.

(35) Son muchas las discusiones acerca de la aparición de la agricultura en Mesoamérica, pero se estima en 5000 años antes de nuestra era. Se debe recordar también que en el norte del país existieron pueblos que nunca alcanzaron -- la complejidad social de los mesoamericanos. Fueron aquellos que lucharon siempre en condiciones adversas y -- agrestes, contra un ambiente que no permitió el desarrollo técnico y la concentración demográfica que se dió en el centro de lo que actualmente es el territorio mexicano.

reci6 aproximadamente 700 a6os, con tres ciudades importantes conocidas en la actualidad como La Venta, San Lorenzo y Tres Zapotes. Los artefactos creados por los olmecas son quiz6 los objetos m6s refinados que han llegado hasta nuestros d6as. La importancia de los olmecas se ve reflejada en la influencia -- que tuvieron entre los mayas al sureste del pa6s, as6 como -- civilizaciones nacies del altiplano; en lugares tan leja-- nos al occidente, en Tula, se puede apreciar su emblema dis-- tintivo: el jaguar.

Sin embargo, m6s all6 de los estudios arqueol6gicos, de los estudios de piezas de la cultura olmeca y de su influen-- cia en la regi6n, su civilizaci6n constituye un enigma. No se sabe mucho acerca del motivo de su asentamiento en el lugar -- en que lo hicieron, de su organizaci6n pol6tica y social ni -- de su desaparici6n como pueblo. La civilizaci6n olmeca es tan enigm6tica como la tolteca al occidente, maya al sureste, zapoteca y mixteca al sur. Los pocos datos concretos que se tie-- nen sobre los pueblos prehisp6nicos, se encuentran reservados a las naciones de In Ce An6huac Yoyotli, el Coraz6n del Unico Mundo, es decir, a los pueblos que habitaban el territorio -- que actualmente conocemos como el Valle de M6xico, el mismo -- valle que en alguna cr6nica de la Conquista apareciera descri-- to como "la Regi6n m6s Transparente". En virtud de esta condi-- ci6n hist6rica, el examen de las Responsabilidades de los Ser-- vidores P6blicos, se centrar6 en las naciones que ocupan a la

llegada de los españoles el Valle de Anáhuac.

"El Derecho Penal precortesiano fue rudimentario, símbolo de una civilización que no había alcanzado la perfección - en las leyes, es decir, el máximo de evolución moral de acuerdo con una cultura valorativa. El Derecho Penal Mexicano - ha escrito Kohler - es testimonio de severidad moral, de concepción dura de la vida y de notable cohesión política. El sistema penal era casi draconiano" (36). Con respecto al Derecho de los pueblos del Anáhuac, las penas y sanciones draconianas, eran extensivas al Derecho Civil.

"Los reinos de México, Texcoco y Tacuba, formaban una -- triple alianza ofensiva y defensiva, pero en cuanto al régimen interior de cada uno, conservaban una absoluta independencia. Por lo que respecta a su gobierno, puede decirse que, de una oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía - absoluta" (37). La estructura política de una monarquía de -- estas características, perfila un escaso número de sanciones a los servidores públicos, mismos que en rigor, son servidores, pero del Huey Tlatani, Venerado Orador, gobernante de -- los mexicatl. Sin embargo en su gobierno, se podían observar

(36) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit. pág. 35

(37) CARRANCA Y RIVAS, Raúl. Derecho Penitenciario, Editorial Porrúa. México 1986. Tercera Edición. pág. 12.

algunos rasgos democráticos al ser elegido el Huey Tlatani, - por medio de comicios indirectos, así como de algunas sanciones reservadas a algunos funcionarios, que para los efectos - de este estudio representan antecedentes lejanos de los servidores públicos. Huelga decir que del régimen centralizado de monarquía absoluta, con rasgos primitivos, no se encuentran - datos que puedan ser utilizados como fundamentación de alguna forma de administración distinta a la centralizada, por eso - no se puede hablar de que en el período prehispánico, existiera algún antecedente de la administración paraestatal, solo - puede señalarse como dato histórico, que efectivamente existia un conjunto de sanciones reservadas para algunos funcionarios.

"El rey era la autoridad suprema. El jefe del Ejército, su poder no tenía límite legal; pero usaba de él moderadamente, cosntreñido por los intereses de las clases sociales más poderosas."

Eran éstas la clase sacerdotal, la militar, la nobleza y cierta aristocracia fundada sobre la riqueza agrícola; en seguida estaba el común del pueblo, integrado por esclavos y -- por individuos sin patrimonio" (38).

(38) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit. pág. 40

En "México-Tenochtitlan, Cem Anáhuac Tlali Yoloco", "el Co razón y el Centro del Unico Mundo", se contaba con leyes severas y limitadas para castigar a los funcionarios que desviaban el recto camino. "... estaban obligados los dicos jueces a no recibir dádivas ni cohechos, ni cosa que oliese a presente o regalo, porque el que en algo de esto era comprendido moriría por ello sin remisión... si se hallaba que algún juez recibía presentes o dádivas y por esta razón conocían que se inclinaba más a la parte que le tenía cohechado que a la otra ... o si cometía algún otro defecto o se emborrachaba... los jueces le reprendían entre sí hasta tres veces... y si a la tercera mención no se enmendaba, le trasquilaban el cabello (castigo muy grave entre ellos), y con grande ignominia y confusión le privaban del oficio" (39). Lucio Mendieta señala -- que la malversación de fondos se castigaba con la esclavitud (40).

La monarquía primitiva en el Valle de Anáhuac centralizaba en el Huey-Tlatani, la mayoría de las funciones de Gobierno. En el ejercicio de sus funciones, se apoyaba en el funcionario conocido como Cihuacoatl, que era algo parecido a su -- supremo magistrado y su poder era tan grande que dictaba sentencias en materia civil o penal con carácter de inapelable.

(39) DE TORQUEMADA, Fray Juan. "La Monarquía Indiana", citado por Gallardo C. José Luis en "Antecedentes Prehispánicos acerca de Legislación en México". PAC. México 1993. 96

(40) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Op. Cit. pág. 67.

Asimismo tenía la facultad de nombrar a jueces subalternos. - Inferior a este funcionario se encuentra a el Tlacatecatl, integrada por tres jueces. El Tlacatecatl, se encontraba inte-- grado por un funcionario denominado también tlacatecatl, otro denominado quauhnochtli y el denominado tlailotlac. Estos jueces conocían de causas civiles y penales, en primera y segunda instancia aunque dicha sentencia únicamente se pronunciaba a nombre de el tlacatecatl.

En cada barrio de la Ciudad había un delegado subalterno del Tlacatecatl, denominado tecutli. Las sentencias pronunciadas por ambos tribunales podían ser apeladas al Cihuacoatl. - Una vez que la sentencia causaba ejecutoria, se daba a cono-- cer a la población al través de un funcionario denominado pregonero y ejecutada por un funcionario denomiando Minsistro -- Ejecutor de Justicia (41). También se contemplaban castigos - para los sacerdotes y guerreros, en caso de que cometieran un acto considerado ilícito. La pena generalmente era la muerte; sin embargo, la constitución de mabas categorías como castas y no como funcionarios de gobierno, impide que aún lejanamente puedan ser considerados como antecedentes de los actuales servidores públicos.

(41) GALALRDO C., José Luis. Op. Cit. pág. 101.

En el prehispánico Valle de Anáhuac, en virtud de la --
constitución de una monarquía centralizada, no existía figura
alguna parecida a una administración paraestatal, o funciona-
rios de la misma índole. Efectivamente en las naciones ocupa-
das existía un gobernante delegado por el Huey-Tlotani, pero
éste respondía directamente al mismo. Los funcionarios más --
cercanos al pueblo y con las características que guardan más
analogía con los actuales, son los jueces, mismos que como ya
se señaló tenían reservados severos castigos para los casos -
en que incurrían en parcialidad, cohecho o malversación de --
fondos.

B. LA ETAPA COLONIAL

"En la Nueva España el derecho colonial se integró con el derecho español propiamente dicho en su forma legal y consuetudinaria, y por las costumbres indígenas, principalmente. Al consumarse la conquista de México y al iniciarse la colonización de las tierras recién dominadas, la penetración jurídica española se encontró con un conjunto de hechos y prácticas sociales autóctonas, las cuales, lejos de desaparecer y quedar eliminadas por el derecho peninsular, fueron consolidadas por diversas disposiciones reales y posteriormente por la Recopilación de Leyes de Indias de 1681, que autorizaba su validez en todo aquello que no fuesen incompatibles con los principios morales y religiosos que informaban al derecho español" (42). La recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias, de 1680, se compone de nueve libros, los cuales se encuentran divididos a su vez en distintos títulos. El título reservado para los delitos y las penas, se encuentra la Ley XVII: "Que los jueces no compongan los delitos".

"Mandamos a los Presidentes, Oidores, Jueces y Justicias que no hagan composiciones en las causas de querellas o pleitos criminales, si no fuere en un caso muy particular, a pedi

(42) BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. México, 1988, pág. 114.

mento, y voluntad conforme de las partes, y siendo el caso de tal calidad, que no sea necesario dar satisfacción a la causa pública, por la gravedad del delito, o por otros fines, estando advertidos, que de no exusarse así se hacen los reos licenciosos, y osados para atreverse en esta confianza a lo que no habrían si se administrarse justicia con rectitud, serveridad y prudencia". (sic), (43)

Aunque más moderado que el derecho prehispánico, el derecho peninsular también se caracteriza por su severidad. Asimismo en las recopilaciones de Leyes Indias, no se encuentra una figura de funcionario que guarde algún parangón con los actuales servidores públicos del sector paraestatal.

"La colonia, ..., representó el trasplante de las instituciones jurídicas españolas a territorio americano. Fue muy abundante la legislación colonial y la prueba la tenemos en las numerosas cédulas, instrucciones, ordenanzas, leyes de -- Cortés, etc., dictadas con anterioridad a 1860 (Leyes de Indias) o con posteridad a esta fecha... No hay que olvidar que en las colonias regía supletoriamente todo el derecho de Castilla. Es así como tuvieron aplicación el Fuero Real (1255), las Partidas (1265), el Ordenamiento de Alcalá (1348), las --

(43) CARRANCA Y RIVAS, Raúl Op. Cit. pág. 138.

Ordenanzas Reales de Castilla (1484), las LEyes de Toro (1505) la Nueva Recopilación (1567), y la Novísima Recopilación -- (1805). De tan rico venero sólo ésta última y las partidas -- fueron las que más frecuentemente se aplicaron..." (44).

El examen del rico venero jurídico colonial, permite establecer que la monarquía española sustituyó a la monarquía - indígena, que el autoritarismo español sustituyó al autorita- rismo mexicana. Asimismo, es posible decir que en la práctica - la figura del Rey sustituyó a la del Huey-Tlatani. Esto signi- fica que en la Colonia al igual que en el período prehispáni- co a estructura gubernamental se encuentra fuertemente centra- lizada, no se encuentra algún antecedente de la administra -- ción paraestatal, consecuentemente tampoco se encuentra algún antecedente de sanciones correspondientes al presente estudio. Ciertamente existía delegación de funciones reales, pero esto de ninguna manera se ajusta a las características señaladas - en su oportunidad como características de la administración - paraestatal. También es cierto que se encontraban previstas - algunas sanciones para algunos funcionarios, pero al igual -- que en el antiguo Anáhuac, ni siquiera eran servidores públi- cos, sino reales. Huelga señalar que no se puede citar en el marco del Derecho Colonial algún antecedente de Responsabili- dad de Servidores Públicos del Sector Paraestatal.

(44) CARRANCA Y RIVAS, Raúl. Op. Cit. Pág. 141.

Aunque no existió durante la colonia algún antecedente - legislativo relacionado con la administración paraestatal, si se puede señalar en cambio, un procedimiento relacionado con la investigación e imposición de penas a funcionarios que pueden ser calificados como servidores públicos.

El Juicio de Residencia, revistió características muy especiales, que en luminosas palabras describe José Vasconcelos en las siguientes líneas.

"Consiste este juicio en la facultad que poseía la Audiencia de someter a investigación los actos oficiales de cualquier funcionario tan pronto como concluía su mandato. Esta facultad, que hace efectiva la responsabilidad social, se cree derivada del Derecho Romano, que concedía a cada uno de los ciudadanos del Imperio el derecho de formular acusaciones contra cualquier funcionario público. El Juicio de Residencia consistía en una investigación general de los actos del funcionario residenciado, de una revisión general de todas sus cuentas y manejos administrativos y un juicio final. La residencia no era precisamente un castigo; al contrario, muchas veces servía para acreditar la honestidad del funcionario. Bastaba que se formulase un cargo serio contra algún funcionario público para que el Tribunal iniciase la pesquisa. Y esta podía terminar con sobreseimiento o con multa y suspensión, de las cuales podía apelar el funcionario ante la propia Audiencia

cia y en última instancia ante el Consejo de Indias". (45)

(45) VASCONCELOS, José, Hernán Cortés (creador de la Nacionalidad). Jus. México 1985. 211.

C. ETAPA DEL MEXICO INDEPENDIENTE (SIGLO XIX)

El convulsionado período histórico, comprendido entre -- 1821 y 1917, se caracterizó por disposiciones jurídicas que -- más que atender objetivos administrativos se centraba en obje -- tivos políticos. La lucha entre centralistas y federalistas -- así como la lucha entre conservadores y liberales, se reflejó en el Orden Normativo.

El constante cambio de gobierno y revueltas que vivió la naciente nación tuvo como resultado la frecuente modificación y cambio de leyes, mismas que en ocasiones se veían completadas o suplidas por el antiguo derecho colonial o la en ese -- tiempo novedosa Constitución de Cádiz de 1812. Constitución -- novedosa políticamente, más no administrativamente. La Constitución de Cádiz de 1812, primera monárquica en España, también estuvo vigente en México hasta 1821. En los frecuentes -- cambios de gobierno que se daban después de la Independencia, servía como Ley suplementoria. No contempló la existencia de la administración paraestatal en su texto.

El 22 de octubre de 1814, se expide la Constitución de -- Apatzingán. Documento que contiene principios fundamentales -- de la ideología insurgente, pero no contiene disposición algu -- na en el sentido de la administración paraestatal.

La Constitución Federal del 4 de octubre de 1924, contiene atinentes disposiciones políticas, pero también fue omisa en lo que a administración paraestatal respecta.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1835 y la Constitución de 1836, contemplaban la consolidación de un régimen centralista. Ambas omitieron señalar la existencia de la administración pública paraestatal.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, reiteró el régimen centralista de la Constitución de 1836, consolidando dicha organización centralista.

El Acta de Reformas de 1847 restauró la vigencia de la Constitución de 1824, con modificaciones para adaptarse al estado de cosas de 1847. El texto de estas Reformas contiene importantes avances en materia de Garantías Individuales, pero tampoco encontramos antecedentes de la materia en estudio.

La Constitución de 1857 consolidó el triunfo del Partido Liberal, así como de los principios sustentados por el mismo y sus seguidores. Al contener principios emanados por los enciclopedistas franceses, se le consideró en su tiempo, de lo más moderno. Tampoco se encuentra en su texto mención alguna sobre la materia del presente estudio. En 1857 el liberalismo era una corriente filosófica, no económica.

Para que exista responsabilidad de los servidores públicos del sector paraestatal, es necesario, primero, como presupuesto lógico, que exista la administración paraestatal. Es evidente que en los años anteriores a el de 1917, no existe en México la administración paralela a la estatal y sí existe el antecedente de algunas sanciones reservadas a algunos funcionarios, esto no puede citarse con justeza como antecedente, en virtud de no pertenecer en puridad técnica a algún tipo de administración que guarde siquiera un lejano parecido con la administración paraestatal.

D. ETAPA POST REVOLUCIONARIA

El texto original de la Constitución de 1917, no contiene alguna disposición específica acerca de la administración pública paraestatal.

Al respecto Miguel Acosta Romero, opina que "aún antes -- de la reforma de los artículos 90 y 93 de la Constitución tenían su base en los siguientes artículos constitucionales: 93 párrafo segundo y tercero... 28, que habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, y radiotelegrafía, a la emisión -- de billetes por un sólo Banco Central que controlará el Go -- bierno Federal. El Congreso tiene entonces facultades para -- crear organismos en esas ramas ..." (46). Ciertamente es que con -- base en esas disposiciones constitucionales, se encontraba ex -- pedito el camino para la creación de empresas descentraliza -- das, pero no de su forma de administración, aspecto que cons -- tituye un elemento esencial para la ubicación y comparación -- de la administración paraestatal. El señalamiento de monopo -- lios de control exclusivo del Estado no constituye la articu -- lación de la administración paraestatal.

La reforma que dejó expedito el camino para la organiza --

(46) ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. pág. 215.

ción, tuvo verificativo hasta el 21 de abril de 1981, en que se publicaban en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos 90 y 93, reformas que señalaban la existencia de la administración paraestatal, y de los organismos descentralizados.

El período que comprende de 1817 a 1981, concretamente - el 18 de noviembre de 1942, en la reforma a la fracción XXXI, del artículo 123 constitucional, donde se contempla la existencia de empresas administradas por el Estado en forma directa o descentralizada, reforma que constituye el verdadero antecedente legislativo de la materia a estudio.

E. EPOCA ACTUAL

Expedito el camino para la creación de organismos descentralizados, y conforme fureon evolucionando las concepciones acerca de los objetivos del Estado a efecto de intervenir en el desarrollo económico del país, fue necesario regular jurídicamente esta actividad pública. En primer lugar con el Decreto Expropiatorio de las empresas petrolers extranjeras, -- que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 19 -- de marzo de 1938 y posteriormente con el decreto que creó -- Petróleos Mexicanos, publicado también en el Diario Oficial -- de la Federación el 20 de julio del mismo año, PEMEX surgió -- como un organismo al que se le denominó "corporación pública" con personalidad jurídica y patrimonio propio. La dinámica -- económica del país había rebasado los conceptos rígidos de la administración centralizada. En 1938 aún no se hablaba de organismos descentralizados, aunque ya se vislumbraba una incipiente regulación de los mismos.

La primera ley que reguló estas entidades fue la Ley para el control de Organismos Descentralizados y Empresas de -- Participación Estatal, que se publicó el 31 de diciembre de -- 1947, perfilaba una regulación sistemática de esta novedosa -- figura jurídica.

El 4 de enero de 1966, se publicó la nueva Ley para el control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a la cual siguió la del 31 de diciembre de 1970. Sin embargo, a pesar de ser un notable avance en la regulación de las entidades paraestatales, aún no se les consideraba parte integrante de la Administración Pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, -- del 29 de diciembre de 1976, estableció que los organismos -- descentralizados, las instituciones nacionales de crédito, -- las instituciones nacionales de seguros y fianzas, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las empresas de -- participación estatal así como los fideicomisos, todos ellos denominados entidades, integraban la Administración Pública - Paraestatal. Esto es cinco años antes de que se estableciera a nivel constitucional.

En 1986, el día 14 de mayo, se publicó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que en conjugación con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, regulaban lo relativo a la administración y organización de estas entidades.

El 31 de diciembre de 1982, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordenamiento que contempla la regulación de la conducta en la materia, de los servidores tanto de

la Administración centralizada como de la paraestatal.

En estricto sentido, sólo se puede afirmar que existe -- responsabilidad de los servidores del sector paraestatal, -- cuando se encuentra reconocido y regulado jurídicamente el rubro de las entidades del sector. En México, las entidades paraestatales, tienen carta de nacimiento con el decreto del 20 de julio de 1938, que creó a Petróleos Mexicanos, como un organismo al que se le denominó "corporación pública". Ciertamente que en ese entonces no se definían las entidades que integrarían el rubro que hoy conocemos como paraestatal.

Ciertamente también que se encontraba ubicada con exactitud dentro de la administración pública, pero la creación de un organismo con patrimonio distinto del de la administración -- pública centralizada, constituye en puridad, el antecedente -- más remoto de la materia a estudio en nuestro país. Aunque no se encontraba definido la naturaleza administrativa de Petróleos Mexicanos, sus empleados, podían ser considerados servidores públicos y en caso de responsabilidad ser juzgados con arreglo a las leyes vigentes en 1938. Mientras el decreto de 1938 creó Petróleos Mexicanos, siendo éste el primer organismo descentralizado, en reforma a la fracción XXXI, del artículo 123 constitucional, se consignó por primera vez en 1942 que empresas administradas por el Estado podían ser administradas de forma directa o descentralizadas. La reforma constitucio--

nal ya perfilaba la ubicación de Petróleos Mexicanos, dentro de la Administración Estatal, llenado así el vacío de 1938 a 1942; sin embargo, no debe olvidarse que no se les consideró a las entidades descentralizadas como integrantes de la Administración Pública Paraestatal hasta el 21 de abril de 1981, con la reforma constitucional de los artículos 90 y 93 de -- nuestra Carta Magna, señalando el artículo 90 que "La administración pública federal será centralizada y paraestatal...".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, -- estableció, en 1976, los organismos que integraban la administración paraestatal, pero su insertación constitucional de la misma dentro de la Administración Pública Federal, vino hasta 1981.

Las anteriores consideraciones llevan necesariamente a -- la conclusión de que los antecedentes más remotos de la materia a estudio se encuentra en el Decreto de creación de Petróleos Mexicanos de 1938 y en la reforma constitucional al artículo 123 en su fracción XXXI de 1942. No se puede decir que -- existe responsabilidad de los servidores públicos del sector paraestatal, hasta que primeramente, existan las entidades -- que integran el sector paraestatal, independientemente de su denominación.

En materia de aplicación de sanciones, el antecedente -- más remoto de los ilícitos cometidos por servidores públicos es la Ley de Responsabilidades, de los Altos Funcionarios y Empleados de la Federación de 1939, misma que fue derogada -- por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de el 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, que a su vez fue reformada por el Decreto del 30 de diciembre de 1982, decreto que a su vez abroga la ley de 1939.

III. DERECHO PENAL Y SECTOR PARAESTATAL

A.- El Derecho Penal Administrativo o el Régimen de las Sanciones Administrativas.

El análisis de nuestra legislación permite advertir la existencia de un conjunto de hechos jurídicos ilícitos, con el común denominador del sujeto activo del hechos. El común denominador es el servidor público del sector paraestatal. La existencia de ese elemento común, permite para los efectos de su estudio agruparlos en una categoría (47). La perfecta delimitación de esta categoría permitirá a su vez, una reubicación más acorde, con la actual legislación, de los hechos ilícitos que la forman. Es necesario fijar, para la debida comprensión del problema, los caracteres esenciales que lo identifiquen.

(47) "En el campo del Derecho, como en el de otra ciencia, -- conviene siempre establecer grupos y subgrupos de los objetos con los que se trabaja ... Si en la antropología -- se va a estudiar a los seres humanos, conviene formar -- grupos de ellos atendiendo a las zonas terrestres que -- habitan, o bien atendiendo al color de la piel, o bien a la forma craneana, etc. De esta manera en el campo de -- cualquier ciencia, se van formando lo que se ha dado llamar "categorías" y se agrupa en ellas los objetos a estudio que presentan un mínimo de categorías semejantes, si se trata de categorías "reales", o bien para agrupar en un solo conjunto, objetos en estudio que aunque n o tengan semejanzas, para su análisis conviene agrupar y se -- forma entonces una categoría "formal". GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, El Patrimonio. Porrúa, México 1993. pág. -- 31.

Naturalmente, la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala la -- conveniencia de que el ciudadano que desempeña una función -- pública, deba comprobar con su actuación, estricto apego a -- las funciones que le fueron confiadas, y que posee aquellas - cualidades que en él fueron supuestas, para hacerlo merecedor de la investidura de que fue objeto, pero por otra parte el - Estado debe de proveer medidas eficaces para sancionar a los funcionarios que se desvían del recto camino, que faltando a la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función - pública un medio para satisfacer apetencias personales, y -- aún cuando el pueblo con su claro sentido de crítica y obser- vación señale y sancione con su desprecio a los funcionarios que atentan contra la riqueza pública, así como contra la vi- da o la libertad o el patrimonio de los gobernados, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí sea, no puede con- siderarse como bastante para satisfacer el constante reclamo de justicia.

De todas las piezas examinadas, se debe subrayar el he-- cho de que un hecho cometido por un servidor del sector para- estatal es señalado como ilícito cuando el funcionario lo rea- liza de manera directa a la función inherente al cargo que -- desempeña, de modo que el hecho ilícito se configura por la - actividad al orden jurídico, del funcionario o empleado públi- co realizada dentro de la función o con motivo de ella, y que

viola la Ley que señala las atribuciones inherentes al cargo que desempeña: no es ocioso señalar que éste hecho es en el ejercicio de sus funciones.

Dicho de otra forma, la función pública se precisa en un precepto constitucional o en la Ley que lo reglamenta, que fija para cada caso, cuáles son las facultades y deberes que tiene el funcionario o empleado del sector paraestatal, para el mejor desempeño de sus funciones; si las personas que desempeñan un cargo o empleo dentro de la administración pública paraestatal, no cumplen con esos deberes o se exceden de sus facultades legales, incurrirán en las responsabilidades penal, civil o administrativa, que para cada caso tiene reservada la Ley. Lo anterior deja claro de que no todo hecho ilícito cometido por un servidor del sector paraestatal, constituye o forma parte de la categoría que se ha denominado responsabilidad de los servidores públicos del sector paraestatal, sino únicamente las que se realizan con motivo del ejercicio de sus funciones dentro de la administración paraestatal. La responsabilidad penal, civil o administrativa del servidor del sector paraestatal se estructura por la actividad contraria a Derecho que el funcionario o empleado realiza la relación directa y necesaria con la función que corresponde al ejercicio de su cargo; los demás hechos que realice sin haber esa estructura, no pueden ubicarse dentro de la categoría a estudio.

En el mismo orden de ideas, puede afirmarse, que el funcionario puede cometer en el ejercicio de sus funciones un hecho ilícito en dos vertientes, como servidor y como particular, pero la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente mira aquellos hechos que corresponden exclusivamente al funcionario o empleado público y sanciona -- únicamente aquellas actividades ilícitas que realiza dentro de la función inherente al cargo que desempeña, con lo que se poserga a la legislación común aquellos hechos que, contrario -- sensu no son cometidos en el ejercicio de sus funciones.

"La legislación administrativa está inspirada en el interés público, en la utilidad pública y en el mantenimiento del orden público. Para hacer la potestad sancionadora de la Administración Pública, o facultad de castigar las violaciones a una Ley administrativa que no constituye delitos" (48). Se -- impone luego entonces que la administración pública al través de la legislación administrativa, sanciones jurídicas, aquellos actos que vulneran valores jurídicos altos cuya vulneración es atribuible a funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

"El derecho penal administrativo es la disciplina que --

(48) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. pág. 503

tiende al establecimiento de las infracciones y delitos administrativos, necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública en relación con los fines que le corresponden. A diferencia del Derecho Penal a quien le corresponde la tarea de los bienes vitales fundamentales del individuo y la comunidad" (49). El Derecho Administrativo requiere del Derecho Penal, porque éste es un factor necesario para satisfacer el reclamo de justicia, cuando de manera grave se transgrede el Orden normativo, esto en virtud de que las sanciones penales aseguran el cumplimiento de la legislación administrativa. -- Por su parte, el Derecho Penal requiere de la acción administrativa para la aplicación de las penas, revelándose de esta manera la estrecha interrelación entre ambas ramas del Dere -- cho.

El examen de las anteriores consideraciones, nos permite advertir, como ya se ha venido señalando, diferencias esenciales en los hechos ilícitos cometidos por los servidores públicos del sector paraestatal, éstos constituyen lisa y llanamente una "especie de infracción del Orden Jurídico encuadrados en su conjunto dentro de una categoría", con naturaleza sus--tancialmente idéntica a los que conforman el Código Penal, -- así como las leyes penales especiales. En el caso específico

(49) Ibidem. pág. 504.

de los delitos cometidos por los servidores del sector paraes-
tatal, su estructura es idéntica a las anteriores, de ahí que
estén reguladas en lo no previsto, en sus disposiciones espe-
ciales por los principios generales del Derecho Penal, que --
con respecto a ellas tienen aplicación supletoria, no porque
exista un precepto que así lo disponga, sino porque a ello --
conduce la misma naturaleza penal de estas infracciones. Se --
puede decir que los Principios Generales de Derecho Penal --
constituyen el fondo que colma las lagunas que deja el dere--
cho administrativo al tutelar bienes jurídicos.

Con lo anterior se puede señalar que, el hecho de que la
estructura de los hechos ilícitos en su conjunto presenten --
estructura análoga, no significa que no existan notas bien --
acentuadas, de lo contrario no sería posible la agrupación de
los mismos en categorías, ya que como se señaló en su oportu-
nidad, existen para el caso de los cometidos por los servido-
res del sector paraestatal notas bien acentuadas que le dan -
fisonomía propia. Asimismo es evidente la necesidad de un tra-
tamiento especial, para el caso de que se vulneren bienes ju-
rídicos irreparables, una sanción adecuada para estos servido-
res de manera tal que se asegure que dichos actos no quedarán
impunes, para lo cual se establece la necesidad de un derecho
penal administrativo.

Esto no significa que se sostenga la tesis de la autonomía científica de una materia de este nombre y en consecuencia no se oriente por los principios del Derecho Penal. La anterior consideración se robustece si se tiene en cuenta que, la categoría de hechos ilícitos a estudio, va a tener, dependiendo del bien jurídico vulnerado, así como del impacto o alarma social que provoca, consecuencias en materia penal, civil o administrativa.

Asimismo debe tenerse en cuenta que la categoría formal que se constituye con el sujeto activo, servidor del sector paraestatal, se encuentra inmersa dentro de la categoría real conformada por todos los servidores públicos. En otras palabras, las leyes en la materia, al sancionar la conducta ilícita de los servidores públicos, no hacen distinción acerca de su pertenencia al sector centralizado o paraestatal. Con estas consideraciones, es oportuno señalar que más que hablar de un Derecho Penal administrativo, conviene establecer el rubro que abarque las sanciones tanto penales, civiles y administrativas de los servidores públicos, y dentro de ese rubro establecer cuáles son las que le corresponden a su vez a los servidores del sector paraestatal.

La denominación o rubro de la categoría que abarque todos los hechos ilícitos cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, así como sus sanciones, inde-

pendientemente de que las mismas sean ejecutadas con arreglo a la materia penal, civil o administrativa, puede ser denominada para efectos de su identificación y mejor estudio, como el régimen de las sanciones administrativas, amplitud que -- permite el encuadramiento dentro de la misma de todos los hechos a estudio.

B. EL PODER DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La administración pública tiene a su cargo el funcionamiento de los servicios públicos y de los servidores administrativos. A efecto de mantener la unidad, el orden y la regularidad de los mismos, dispone del poder disciplinario llamado también "Régimen de las Sanciones Administrativas". Este poder implica que un régimen de sanciones tutela la organización y funcionamiento correcto de la administración y de sus empleados.

El régimen de las sanciones administrativas, se aplica a todos los funcionarios y empleados de la Administración Pública sin hacer el distinguo de centralizada o paraestatal, su finalidad es sancionar las infracciones que se cometan por acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones o deberes.

En este mismo orden de ideas, el artículo 113 de nuestra Carta Magna señala que "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones 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 para los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para apli

carlas. Dichas sanciones, además de las que sancione las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en las sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III -- del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos -- de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

Como se ha venido insistiendo, el régimen de sanciones administrativas, tiene su fundamentación, en el artículo 113 constitucional, pero dependiendo de la naturaleza del bien jurídico afectado, las consecuencias pueden ser de naturaleza penal, civil o administrativa. Las sanciones administrativas serán consecuencia de la inobservancia de principios como son la diligencia, imparcialidad o lealtad en el desempeño del -- cargo de servidor público; la sanción civil, será consecuencia del menoscabo producido en el ejercicio de sus funciones que provoca el servidor al particular, mientras que la sanción penal se encuentran reservada para el daño causado, también en el ejercicio de sus funciones pero en esta ocasión a la sociedad en su conjunto y sobre bienes jurídicos de prima importancia.

Retomando las consideraciones que anteceden, es posible

afirmar de manera general que en el texto constitucional existen diversas disposiciones que facultan al Estado a normar la conducta de los servidores públicos, concediéndose esta facultad como el poder disciplinario del Estado. Es evidente también que dentro de esta facultad sancionadora es posible encuadrar conductas cuya naturaleza es eminentemente penal, civil o administrativa, por lo que se justifica su estudio en el rubro denominado régimen de las sanciones administrativas.

C. El Código Penal y la Ley Federal de Responsabilidades de --
los Servidores Públicos.

El Código Penal es un ordenamiento de índole sancionadora que tiene vigencia en materia común, en el Distrito Federal y en toda la República en materia del fuero Federal que entró en vigor el 17 de septiembre de 1931.

Los delitos que se comprende en los Títulos Décimo y Décimo primero del Código Penal señalan como sujetos activos a los funcionarios y empleados públicos, a los encargados de un servicio público centralizados y descentralizado, así como a los funcionarios y empleados o auxiliares de la administración de justicia de la Federación y del D.F.

La apreciación íntegra del Código Penal, en lo que respecta a delitos cometidos por servidores del sector paraestatal, tiene verificativo, luego del examen en su conjunto de la legislación en la materia. Verbigracia el artículo cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala: "Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba de conocer de ellas, no podrán imponerse dos veces por una sola

conducta sanciones de la misma naturaleza". En este sentido, conviene tener presente lo establecido en el artículo 109 de nuestra Carta Magna que señala que "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y;

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones - mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponer se dos veces por un asola conducta sanciones de la misma natu raleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriqueci-- miento ilícito a los servidores públcios que durante el tiem-- po de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por in-- terpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, ad quieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya - procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propie-- dad de dichos bienes, además de las otras penas que correspon dan.

"Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabili-- dad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Deiputados del Congreso - de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo".

La lectura de éste numeral deja claro que existen tres - clases de consecuencias para los ilícitos cometidos por los - servidores públicos, a saber:

1.- La política, por actos u omisiones que redunden en perjui

cio de intereses o bienes jurídicos fundamentales. Esta consecuencia se entiende reservada exclusivamente a los funcionarios contemplados en el artículo 110 de nuestra Carta Magna; es decir, senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular de órgano u órganos del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común en el Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos. En los términos de las disposiciones constitucionales que anteceden, puede señalarse que, con respecto a los servidores públicos del sector paraestatal, pueden ser sujetos de Juicio Político, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos. Evidentemente, aún tratándose de servidores del sector paraestatal, los términos del Juicio Político, se constreñirán a las etapas procesales del mismo. Es claro también que el Juicio Político, se tiene reservado únicamente a los altos funcionarios del sector paraestatal.

También el artículo 109 Constitucional contempla la posibilidad de que un servidor público incurra en responsabilidad penal, la cual de conformidad con lo establecido en dicho artículo constitucional se sancionará con arreglo a la legislación vigente en dicha rama del Derecho.

El Código Penal para el Distrito Federal, contempla los siguientes tipos relacionados con ilícitos cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones:

EJERCICIO INDEBIDO DE SERVICIO PUBLICO.

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

I. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales;

II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión despues de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido;

III. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayorita-

ria, asociaciones y sociedades asimiladas a estas y fideicomisios públicos, del Congreso de la Unión o de los Poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jurárquico o lo evite si está dentro de sus facultades;

IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, -- oculte, utilice o inutilice 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;

V. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumplimiento de su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

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

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

ABUSO DE AUTORIDAD

Artículo 215. Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes:

I. Cuando para impedir la ejecución de una Ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el incumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;

II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;

III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;

IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de

la ley, se niegue injustificamente a despachar un negocio ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;

V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio se niegue indebidamente a dárselo;

VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y reclusorios preventivos o administrativos, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente niegue que esta detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;

VII. Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;

VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores y otra cosa que no se le hubiere confiado a él y se lo apropie o disponga de ellos indebidamente;

IX. Cuando con cualquier pretexto, obtenga de algún subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;

X. Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de --
ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos
de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de -
cualquier otra naturaleza, que sean remunerables, a sabiendas
de que no se prestará el servicio para el que les nombró, o -
no se cumplirá el contrato otorgado;

XI. Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inabilita
do por resolución firme de autoridad competente para desempe-
ñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siem-
pre que lo haga con conocimiento de tal situación; y

XII. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredi
te como servidor público a cualquier persona que realmente no
desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referen--
cia en dicha identificación.

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

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los --

términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impon --
drán de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatro--
cientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nue--
ve años para desempeñar otro empelo, cargo o comisión públi--
cos.

Muy importante es señalar en este punto, el comentario -
que al respecto de este tipo penal hace Díaz de León. "ABUSO
DE AUTORIDAD. 1. Concepto. Delito que cometen los servidores
o empelados públicos, cuando con tal investidura se exceden o
desvían en su actuación con intención de perjudicar a una per--
sona. Es el uso indebido o abusivo que hacen estos empleados
del Estado de sus facultades o autoridad. En el fondo el abu--
so de autoridad es una expresión genérica delictiva, dado que
el cohecho, la concusión, el ejercicio indebido de funciones
públicas o la coalición de funcionarios por ejemplo, no obs--
tante de tratarse de hechos que comprenden un exceso o desvia--
ción del funcionario, se hallan establecidos en tipos distin--
tos, constitutivos de delitos específicos. Sin importar esto,
a diferencia de otras legislaciones, en la nuestra existe el
tipo de abuso de autoridad" (50). Como expresión genérica de--
lictiva que es, el abuso de autoridad, merece una reclasifica--
ción, acorde con el principio de objetividad jurídica.

(50) DIAZ DE LEON, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Pro--
cesal Penal. Tomo I. Porrúa México 1989. pág. 23

COALICION DE SERVIDORES PUBLICOS

Artículo 216. Cometén el delito de coalición de servidores -- públicos, los que teniendo tal caracter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometén este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que -- hagan uso del derecho de huelga.

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

USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES

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

I. El servidor público que indebidamente;

- a) Otorgue concesiones de prestación de servicio público -- o de exportación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;

- b) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;
- c) Otorgue franquicias, exepciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, - en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la administración pública Federal, y del Distrito Federal;
- d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

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

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

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

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

"Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que se hace referencia este artículo, exceda de equivalente a qui -- nientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de treinta a trescien-- tas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Fe-- deral en el momento de cometerse el delito y destitución e -- inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos".

En este tipo penal, se puede observar que el legislador sanciona el manejo ilícito de los recursos económicos públi-- cos.

CONCUSION

Artículo 218. Comete el delito de concusión el servidor públi

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

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

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

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

Con respecto a este tipo penal el maestro Miguel Angel - Granados, comenta lo siguiente: "La conducta es una acción, - consistente en la exigencia de una prestación adicional o indebida que implique un beneficio patrimonial, mismo que se -- puede obtener a través de un tercero ... la esencia antijurídica no permite causa de justificación alguna, aunque es probable la presencia de la obediencia jerárquica, para el caso de que un superior imponga al inferior llevar a cabo la existencia típica" (51).

INTIMIDACION

Artículo 219. Comete el delito de intimidación:

I. El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a - cualquier persona, para evitar que ésta o un tercero denuncie formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores - Públicos.

II. El servidor público que con motivo de la querrela, denun-

(51) Notas de la Cátedra de Derecho Penal, sustentadas por el licenciado Miguel Angel Granados Atlaco, en la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.

cia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que -- lesione los intereses de las personas que las presente o aporte, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de -- dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de treijnta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos años a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. El mismo maestro Miguel Angel Granados, señala con respecto a este tipo: "La - acción es el vórtice de las hipótesis enumeradas salvo el caso del incumplimiento del deber que supone una omisión de conducta lícita involucrada con la denuncia o querrela respectiva" (52).

EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES

Artículo 220. Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I. El servidor público que en el desempeño de su empleo, car-

(52) Ibidem.

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

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

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

Cuando la cuantía a la que asciendan las operaciones a que -- hace referencia éste artículo no exceda del equivalente a -- quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impon-

drán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia éste artículo exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Este tipo penal tiene por objeto sancionar el uso del empleo, cargo o comisión del servidor público, para promover o incrementar sus intereses personales, familiares o de personas con las que tengan vinculación afectiva.

TRAFICO DE INFLUENCIA

Artículo 221. Comete el delito de tráfico de influencia:

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

su empleo, cargo o comisión;

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

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

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

En relación a este tipo penal, González de la Vega, seña la: "...penaliza el uso del empleo, cargo o comisión del servi dor público, para inducir, promover o gestionar cualquier -- tramitación o resolución ilícita de algún negocio público y - que sea completamente ajeno a sus responsabilidades. Igualmen te, sanciona a quien promueva la comisión del delito o se --

preste a la gestión o promoción.

No es necesario que sea el servidor público el agente -- directamente, pues la fracción III establece como coautor del ilícito, a una tercera persona, que a nombre de éste, solicite o promueva cualquier resolución que produzca beneficios -- económicos ya sea para el servidor público o para cualquier -- persona" (53).

COHECHO

Artículo 222. Cometén el delito de cohecho:

I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite, o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva o acepte un apromesa, para hacer algo o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y

II. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

(53) GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco. El Código Penal Comentado. Porrúa México, 1994. pág. 325.

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

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

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

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

Al comentar este artículo González de la Vega, señala -- que: "... El cohecho es un delito activo o pasivo de corrup-- ción de funcionarios, empleados o comisionados públicos (ser-- vidores públicos), consistente en la venalidad o tráfico en -- sus funciones. Sus condiciones legales son:

1. El agente debe de tener una cualidad oficial, es decir, -- ser un servidor público (véase el artículo 212), poco intere-- sa el caracter permanente o transitorio de su encargo; el ser-- vicio público puede ser descentralizado, de participación es-- tatal, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, etc.

2. La acción criminal consiste en: a) La recepción indebida -- de dinero o cualquiera otra dádiva, b) La solicitud de estos para un tercero; o c) La aceptación directa o indirecta de -- promesas. El elemento no requiere por tanto, la necesaria en-- trega del don o presente, bastando la actitud positiva de so-- licitarlo, o la complaciente conformidad a las promesas. Por supuesto, estas acciones deben ser indebidas o antijurídicas, porque cuando el agente obra facultado a derecho, desaparece el elemento..." (54)

PECULADO

Artículo 223. Comete el delito de peculado:

I. Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, o por otra causa;

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

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

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

les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

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

Quando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados -- indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces - el salario mínimo diario vigente en el Distrito Fedéal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impon-- drán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Dis-- trito Federal en el momento de cometerse el delito y destitu-- ción e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Quando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados in debidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo dia-- rio vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, mul ta de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años -- para desemeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

*El peculado no se caracteriza por la condición del au-- tor ni por la naturaleza de los bienes, ni por ambas cosas --

les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

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

Quando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados -- indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces - el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impon-- drán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Quando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados in debidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, mul ta de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años -- para desemeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

"El peculado no se caracteriza por la condición del au-- tor ni por la naturaleza de los bienes, ni por ambas cosas --

conjuntamente; si así fuera, se llegaría a la idea del hurto agravado por una de esas circunstancias o ambas. No puede negarse que, al lado de la tutela del derecho de propiedad, aparece el quebrantamiento del deber del funcionario para con el Estado, lo que hace aparecer al delito que estudiamos como --contrario a la administración pública" (55).

ENRIQUECIMIENTO ILICITO

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

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

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

(55) CUELLO CALON, Eugenio, citado por Díaz de León Marco Antonio, Op. Cit. pág. 1234.

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

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

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

En este artículo se puede observar nítidamente, la concordancia de el tipo, con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En efecto la Ley Federal de Responsabilidades, reformada por decreto del

30 de diciembre de diciembre de 1982, y que abroga la del 27 de diciembre de 1979, establece el deber de los servidores -- públicos de presentar una declaración anual sobre la situa -- ción patrimonial de su persona ante la Secretaría de la Con-- traloría General de la Federación, esto plenamente detallado en el Título Cuarto, Capítulo Único del Registro Patrimonial de los Servidores Públicios, en los artículos del 79 al 90 de la multicitada Ley de Responsabilidades. La comparación en -- este capítulo, con el tipo penal que proporciona el Derecho - Penal a los caros bienes jurídicos señalados en la Ley de Res-- ponsabilidades.

Todas las consideraciones anteriores, permiten entrever que existe disposición expresa en materia legislativa para -- salvaguardar con los recursos del Derecho Penal, lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades. Es claro también, que resulta de total importancia el artículo 109 constitucional, ya que señala las pautas a seguir a efecto de sancionar a los servidores que así lo ameriten.

El artículo 225 del Código Penal para el Distrito Fede-- ral, señala que "son delito contra la administración de just^ucia, cometidos por servidores públicios los siguientes:..." -- enumerando veintisiete fracciones entre las que destacan para el presente estudio las siguientes:

I.- Conocer de negocios para los cuales tenga impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les correspondan sin tener impedimento legal para ello.

II.- Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto a cargo particular que la Ley les prohíba.

III.- Litigar por sí o por interpósita persona cuando la Ley les prohíba el ejercicio de su profesión...

VII.- Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos.

La lectura íntegra de este numeral, deja claro el interés del legislador por dignificar la administración de justicia y aunque el servidor de una entidad paraestatal no tiene funciones de administración de justicia, se destacan las fracciones arriba indicadas para el caso en que la Ley Orgánica de cada entidad prohíba la participación activa de sus miembros.

Es oportuno señalar que el artículo 109 constitucional, en concordancia con el 110, también de nuestra Carta Magna, establece una categoría formal del conjunto de servidores públicos, señalados como altos funcionarios, tanto la administración centralizada como paraestatal. Funcionarios para los que se tiene reservado para el caso en que incurran en conductas ilícitas y como requisito previo, el Juicio Político. Juicio

cio que se mencionó al principio del presente capítulo y por su naturaleza rebasa el presente estudio; baste mencionar que el mismo es requisito únicamente para sancionar a los altos - funcionarios que se señalan en la Carta Magna, pero al encontrarse elementos para su consignación a las autoridades competentes, su participación en un juicio sería absolutamente conforme a Derecho y sin distinción alguna.

También cabe destacar que el artículo 109 constitucional establece en el párrafo segundo que: "se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban de conservar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones". Estas sanciones se examinan en forma detallada en capítulo aparte.

D. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES DEL SECTOR PARAESTATAL

De la categoría real denominada servidores públicos del sector paraestatal, es oportuno hacer las siguientes observaciones:

1.- El Código Penal para el Distrito Federal, en su artículo 212, define al servidor público, sin hacer una distinción específica entre el servidor centralizado y el paraestatal. Esto no significa que no se pueda establecer una categoría aparte con este servidor, ya que si bien como servidor no denota notas características, por el contrario el sector administrativo en que labora sí las presenta.

2.- Establecida y definida en su oportunidad, la categoría del servidor público del sector paraestatal, se puede establecer un subgénero, constituido por los altos funcionarios del sector paraestatal a que hace referencia el artículo lo constitucional, mismos que para ser sancionados conforme a derecho, es menester un requisito previo, el Juicio Político.

3.- Como se señaló en líneas anteriores, los detalles -- del Juicio Político rebasan al presente estudio, pero es conveniente señalar que el requisito de procedencia, no significa en forma alguna que estos funcionarios disfruten de impunidad, lo anterior sería una transgresión grave al Estado de --

Derecho en México. El Juicio Político, es únicamente una consideración de forma de relación a la importancia del funcionario o servidor, por lo demás, los servidores deberán ser sancionados conforme a Derecho por los ilícitos en que incurrían en el ejercicio de sus respectivos cargos.

2.- Las Infracciones y Sanciones en la Legislación Federal.

Examinadas en detalle las consecuencias que reserva la Ley, para los servidores que cometan hechos ilícitos en materia penal, así como su relación con la Ley Federal de Responsabilidades y citada la referencia del Juicio Político, se impone la necesidad de examinar las consecuencias, que la Legislación Federal tiene reservada para esos mismos funcionarios en materia administrativa y civil para completar su estudio integral.

Establecida la identidad de elementos, de los hechos ilícitos a estudio, se puede establecer también una distinción técnica, de máxima utilidad.

Con motivo de establecer una distinción inmediata, en la materia correspondiente al bien jurídico tutelado en cada hecho jurídico, se ha conservado una distinción más consuetudinaria que doctrinal a saber:

A los hechos ilícitos en materia penal se les denomina delitos; entendiéndolos como tales, según nuestra legislación, los actos u omisiones que sancionan las leyes penales, mientras que la *haftung* del delito es la pena, que según el tratadista español Eugenio Cuello Calón, puede definirse como "la privación o restricción de bienes jurídicos, impuesta conforme a -

la Ley por los órganos jurisdiccionales competentes al culpable de una infracción penal" (56)

Para el caso de los hechos ilícitos en materia civil, se conserva la misma denominación pero con el agregado stricto sensu; así, un hecho ilícito en sentido estricto viene a ser la violación de un deber jurídico stricto sensu o una obligación lato sensu, mientras que la haftung de este hecho es un derecho de crédito convencional o indemnizatorio, entendiendo por el primero "la necesidad jurídica que tiene una persona denominada obligado-deudor, de cumplir a favor de otra persona, denominada acreedor, que le puede exigir, una prestación de carácter patrimonial (pecunaria o moral)" (57). Asimismo, la indemnización que proviene de una conducta ilícita que causa daño, es posible definirse de la siguiente manera, como -- "la necesidad jurídica que tiene una persona llamada deudor, de cumplir a favor de otra persona llamada acreedor, que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al estado que la misma tenía, al momento de violarse un deber jurídico stricto sensu, o una obligación lato sensu en cualquiera de sus dos especies, obligación stricto sensu o derecho de -- crédito convencional" (58). Cabe destacar que el Derecho de

(56) CUELLO CALON, Eugenio. Citado por Rodríguez Manzanera -- Luis, Introducción a la Penología (Apuntes para un Texto), México, D.F. 1978. pág. 18

(57) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Op. Cit. pág. 30

(58) Ibidem. pág. 31.

Crédito Indemnizatorio, admite la especie Indemnización que proviene el daño causado por un objeto peligroso en sí mismo, y que produce un daño, misma que se define como, "la necesidad jurídica que tiene una persona llamada deudor, de cumplir a favor de otra persona llamada acreedor, que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al estado que tenía antes de producirse un hecho en que la licitud o ilicitud es irrelevante, y que causa un daño, generado por un objeto peligroso en sí mismo, que es poseído por el deudor" (59).

En cuanto a la materia administrativa, los hechos ilícitos se denominan infracciones, entendiéndose como tales a la -- "acción y efecto de violar una prohibición legal o de realizar un acto contrario al deber impuesto por una norma, orden legítima o convención" (60). El haftung correspondiente a este ilícito administrativo, se denomina sanción, entendiéndose -- como tal la consecuencia jurídica del incumplimiento de un deber en materia administrativa.

Lejos de ser ociosa, la clasificación anterior de los -- hechos ilícitos en atención al bien jurídico tutelado por la norma, la misma se revela como de máxima utilidad para el presente estudio, ya que "esta diferencia pudiera estimarse más

(59) Ibidem. pág. 36

(60) COUTURE, Eduardo J. Op. Cit. pág. 335.

de palabra que de contenido, si bien debe de recorsarse que - la denominación, bien empleada, entraña una diferencia de -- esencia en las instituciones, y así se verá adelante" (61).

Cierto, una vez establecido el anterior parangón, se puede pasar al estudio de los ilícitos en materia administrativa y civil, con un bagaje técnico de máxima exactitud.

Señala el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: "Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere - el artículo 2º, de esta Ley".

Por su parte el artículo segundo de la misma Ley señala que: "Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales". Es claro, que en obvio de repeticiones y remisiones a diferentes numerales, el legislador - pudo haber señalado, en un solo artículo y de manera concreta, quiénes son servidores públicos y por ende quienes son sujetos de esa Ley, como lo hace el Código Penal para el Distrito Federal. Huelga decir, que en todo el texto de la Ley, no se distingue entre servidores de la administración centraliza

(61) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Op. Cit. pág. 41

da y servidores del sector paraestatal. Genéricamente la Ley de Responsabilidades habla de servidores públicos.

El artículo 47 de la Ley en cita señala que: "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, -- cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que -- al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

"I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo cargo o comisión;"

El examen del anterior numeral, así como su contraste -- con toda la demás legislación en la materia, demuestra una -- marcada redundancia, que como ya se apuntó es innecesaria.

Continuando con el examen del artículo 47 de la Ley de -- Responsabilidades, se tiene que la fracción segunda señala:

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, - programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le -- sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

En estas últimas fracciones, ya se observa una mejor técnica. Se perfilan ya los detalles de los principios de honradez, legalidad y lealtad que deben observar los servidores públicos.

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

En el mismo tenor que las anteriores fracciones, se detallan los mismos deberes de los servidores públicos.

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

Esta fracción al parecer no pasa de ser una mera formulación retórica ya que salvo contadas excepciones, se observa una sanción a un superior jerárquico, que no guarde el debido respeto a sus subordinados. En cambio si es frecuente, la situación contraria. Aunque la disciplina y cohesión en la administración pública tiene un sólido basamento jerárquico, estos no son los únicos factores de unidad. El mutuo respeto entre servidores, puede ser otro factor igualmente importante.

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

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de -- las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas -- fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

Las observaciones hechas a la fracción VI, se robustecen con la lectura y examen de las fracciones VII y VIII. Sobre todo en la fracción VII, se observa que el bien jurídico tutelado es la organización jerárquica. Aunque parezca perogrullo, al señalar el párrafo primero del artículo 47, la lealtad, como deber del servidor público, no se especifica qué se entiende por lealtad. Omisión imperdonable, en un texto de la importancia de la Ley de Responsabilidades. La lectura de las fracciones que anteceden, da la impresión de que debe ser lealtad con respecto al superior jerárquico, pero surge de inmediato la interrogante obligada; ¿a quién debe lealtad el servidor público?, ¿a su superior jerárquico?, ¿a la entidad en que labora?, ¿o por el contrario, su compromiso es con el Estado únicamente? Ciertamente es que, se reserva para las diferentes leyes reglamentarias y orgánicas la enumeración o descripción de las conductas que atentan contra los principios antes señalados, pero si la Ley de Responsabilidades, hace una descripción vaga y nebulosa, las leyes posteriores estarán afectadas del mismo modo.

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

La conducta arriba descrita, con facilidad puede encuadrar dentro de un tipo penal, el de ejercicio indebido del -- servicio público, motivo por el cual esta fracción es redundante e innecesaria (62).

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no - asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con -- goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando - las necesidades del servicio público no lo exijan;

La observación hecha a la fracción IX, tiene verificativo nuevamente, pero ahora con respecto del delito de uso indebido de atribuciones y facultades (63).

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba.

XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

(62) Vid. Artículo, 214. fracción II, del Código Penal para el Distrito Federal.

(63) Vid. Artículo, 214 fracción I del Código Penal para el Distrito Federal.

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos - en los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XIV. Informar por escrito al Jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y - que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, - dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que al que el bien de que se trate y - que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación em -- pleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales, se encuentren directamente vinculadas, regula--

das o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

XVI. Desempeñar su empleo cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

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

A las fracciones XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI y XVII, se les puede observar que también, son susceptibles de analogía e incluso redundancia con distintos tipos penales. Nuevamente tiene verificativo, la observación hecha a la fracción IX. Llama poderosamente la atención, el hecho de que el título tercero, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual forma parte el artículo 47, lleve por

subtítulo "Responsabilidades administrativas", siendo que si este título describe infracciones, resulta curioso que en otro cuerpo normativo, aparezca como delito esa misma conducta. Esta situación demuestra una inadecuada clasificación de los hechos jurídicos. Ciertamente es que el hecho de que una conducta aparezca como infracción en la Ley de Responsabilidades, no representa óbice alguno para que aparezca como delito esa misma conducta en el Código Penal, máxime si el mismo Código penal se ha reformado en lo conducente para adecuarlo a la Ley de Responsabilidades; pero aún así la inadecuada clasificación de los hechos ilícitos en la multicitada Ley de Responsabilidades subsiste.

Más adelante el mismo artículo 47, contiene la fracción XVIII, misma que en su texto señala lo siguiente: "Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la ley;

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

XX. Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren

de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;

Muy significativa es esta fracción XX, que en su parte final señala "... que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de éste artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan ...". La lectura de estas líneas, permite hacer las siguientes observaciones:

I.- Respecto del empleo del término "las obligaciones a que se refieren las fracciones anteriores..."; en el curso de este modesto trabajo, se ha insistido en la necesidad de emplear una correcta terminología jurídica, para atender o clasificar una figura, categoría o institución. Como ya se ha señalado, los servidores públicos tienen señalados en la Ley, deberes y no obligaciones, por lo que el empleo del término obligación en esta fracción y en el de toda la Ley de Responsabilidades. "Pero no obstante lo anterior es claro, resulta frecuente que tanto el vulgo como las leyes, no empleen la palabra deber jurídico, sino que utilicen la palabra "obligación", y ello es lo que lleva mayor dificultad para aplicar -

en la práctica las anteriores ideas" (64).

II.- La significativa frase "... y en los términos de las normas que al efecto se expidan" da la impresión de que la Ley - Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, en su artículo 47, señala las "obligaciones administrativas", mientras que las leyes que al efecto se expidan, tienen reservado un papel subsidiario con respecto a la primera.

Más adelante, la fracción XXI del multicitado artículo - 47 dice en su texto: "Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

XXII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

El párrafo primero de la fracción XXII, convalida por sí sólo las observaciones hechas a la fracción XX. "Las demás -- leyes y reglamentos", con el Código Penal Federal, el Código

(64) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Op. Cit. pág. 27. Más adelante señala el mismo autor, "... los actuales legisladores que no legislan, sino que sólo aprueban los proyectos de Ley que les envía el titular del Poder Ejecutivo, no tienen por qué poner cuidado alguno, y el titular del Poder Ejecutivo tampoco lo pone, por lo cual las leyes - que salen y han salido en los últimos sexenios, son verdaderos bodrios jurídicos". Op. Cit. pág. 28, en nota de pie de página.

Civil para el Distrito Federal; las leyes orgánicas y reglamentos internos de cada una de las entidades del sector paraestatal. Si el propósito de la Ley de Responsabilidades, en el contenido de su texto plasmado por el legislador, es el de establecer lineamientos generales sobre los ilícitos cometidos por los servidores públicos, lo hace de manera difusa y falta de técnica.

Para los casos de infracciones, la Ley de Responsabilidades tiene reservada una serie de sanciones a saber:

Artículo 53. Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquellos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres a diez años si excede de dicho límite.

En este numeral se observa una mejor técnica, ya que se habla de "las sanciones por falta administrativa".

Artículo 54. Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrijan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad del servicio;

VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.

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

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su --

equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

I. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y

II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Artículo 56. Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;

II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo a que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspen

si3n de 3ste cuando el superior jer3rquico no lo haga. En este caso la Secretar3a deshagar3 el procedimiento y exhibir3 las constancias respectivas al superior jer3rquico.

V. La inhabilitaci3n para desempe1ar un empleo, cargo o comisi3n en el servicio p3blico ser3 aplicable por resoluci3n jurisdiccional, que dictar3 el 3rgano que corresponda seg3n las leyes aplicables y;

VI. Las sanciones econ3micas ser3n aplicadas por el superior jer3rquico cuando excedan de un monto equivalente a cien veces el salario m3nimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretar3a cuando sean superiores a esta cantidad.

En estos numerales, se detallan las sanciones aplicables a los servidores p3blicos, mismas que para su verificaci3n, cuentan con importante participaci3n de la Secretar3a de la Contralor3a General de la Federaci3n.

El examen correcto e integral de la Ley de Responsabilidades, no puede omitir su examen desde el punto de vista pol3tico.

Los escandalosos excesos en que incurrieron diversos servidores p3blicos, durante la administraci3n del licenciado -- Jos3 L3pez Portillo, sumados a la disminuci3n del nivel de vida en M3xico, provocaron un clima de falta de credibilidad -- por parte de la poblaci3n hacia el Sistema Pol3tico Mexicano;

situación muy delicada en vísperas de la transmisión del Poder Presidencial, de López Portillo a Miguel de la Madrid. La respuesta a este clima, fue la canalización de la inconformidad popular, en un programa de Gobierno. Antes de los últimos meses, de la administración de López Portillo, De la Madrid abordó el tema de la corrupción, en su campaña para la presidencia de la República, convirtiendo incluso la "renovación moral de la sociedad", en la base de su plataforma electoral.

La credibilidad de la Sociedad Civil, para con el Gobierno, dependía de esta promesa ya que a principios de su administración, De la Madrid ya vislumbraba la dificultad de devolver el nivel de vida de los mexicanos. De conformidad con esta política, fue reformada la flamante Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; se tipicaron por primera vez conductas como delitos cometidos por los funcionarios públicos. Se exigió que los funcionarios declararan su situación patrimonial al ingresar, salir y cada año durante su permanencia dentro de la administración pública. Asimismo se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para supervisar el cumplimiento de los nuevos lineamientos. Es entonces la Ley de Responsabilidades, una ley creada con fuertes intereses políticos, cuyo objetivo no es el de regular la conducta de un conjunto de sujetos dentro de la sociedad, sino convalidar, robustecer y legitimar un programa político de Gobierno. Las vaguedades e imprecisiones técnicas

de la Ley de Responsabilidades, obedecen en mucho al contexto histórico de su creación. La Ley de Responsabilidades fue un instrumento político, que al cesar la campaña de "renovación moral de la sociedad", evidencia doblemente sus defectos.

El reclamo general para castigar a los funcionarios que se apartan del recto camino, de ninguna manera se ve desvirtuado por las consideraciones que anteceden. Por el contrario se ven robustecidas, pero con fundamento en el Estado de Derecho que priva en México; dichos castigos deben ser de conformidad con el mismo estado de Derecho y no parte de un programa de Gobierno.

En otro orden de ideas y como ejemplo sobre disposiciones de naturaleza disciplinaria, en una ley reglamentaria de una entidad paraestatal, es posible señalar lo establecido en la Ley del Seguro Social, que en su título séptimo, bajo el rubro "De las Responsabilidades y Sanciones", establece en el artículo 281, que "El Director General del Instituto, los consejeros, los funcionarios y empleados, así como las personas que a título de técnicos o de otro cualquiera sean llamados a colaborar, estarán sujetos a las responsabilidades civiles y penales en que pudieran incurrir como encargados de un servicio público".

Este artículo, no aporta aspectos novedosos en relación a lo ya examinado en la Ley de Responsabilidades y el Código Penal. Su configuración asemeja más una mera referencia a la Ley de Responsabilidades.

El artículo 282 del mismo ordenamiento señala que "Las -
prsonas que desempeñen algún cargo en el Instituto aun en comi-
sión por tiempo limitado, quedarán sujetas a lo dispuesto -
por los artículos 210 a 224 del Código Penal para el Distrito
Federal, en sus respectivos casos, salvo las que se encuen --
tren comprendidas en el artículo 3° de la Ley de Responsabili-
dades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Como se puede observar, el artículo 282 hace referencia a la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación de 1934. El anacronismo es evidente. Resulta también curioso observar que en ninguno de los decretos que reforman la Ley del Seguro Social, se presenta una modifica--
ción a estos dos arítulos que se ocupan de la cuestión disciplinaria.

En el caso específico del Seguro Social, toda la normati-
vidad relacionada con ilícitos cometidos por servidores de --
esa entidad, se encuentra reservada a otras leyes, verbigra--
cia Código Penal y Ley Federal de Responsabilidades.

D. EL PROCEDIMIENTO PARA SANCIONAR

El artículo 64 de la Ley de Responsabilidades establece: el procedimiento a seguir para imponer sanciones administrativas (65).

Dicho procedimiento para sancionar, detallado en este capítulo , sirve de modelo para el que impondrá, según su ámbito de competencia, la contraloría interna de cada dependencia, ya que el artículo 60 del mismo ordenamiento señala que "la contraloría interna de cada dependencia será competente - para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En este último caso, la contraloría interna previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la secretaria". El artículo 60 establece un criterio de competencia de la Contraloría General con base en la cuantía del ilícito. Este artículo 60, en conjunción con el 61 del mismo ordenamiento que en su texto señala que "Si la contraloría interna de la dependencia o el coor

(65) El artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades señala que "Para los efectos de esta ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de la contraloría General de la Federación.

dinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito", deja establecido el criterio de que para los casos de infracciones, sean la contraloría interna y la Contraloría General, las cuales conforme a sus respectivas competencias establecidas por el artículo 60, se encarguen de sancionarlas de conformidad con los lineamientos establecidos en el artículo 64. Asimismo e independientemente de la sanción, si la contraloría interna de cada entidad tiene conocimiento de la comisión de un ilícito penal, dicha contraloría da vista a la autoridad competente, que es el Ministerio Público así como a la Contraloría General; esto no significa de manera alguna que la contraloría interna o general tengan por misión hacer la denuncia ante el Ministerio Público, ya que siendo los delitos perseguibles de oficio, cualquier persona puede hacer la denuncia respectiva, sin que se agote el requisito señalado en el artículo 61.

En detalle el artículo 64 describe el procedimiento para sancionar en las siguientes fracciones:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma -

lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia, el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II. Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las veinte y cuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

Cabe destacar en esta fracción segunda, la materia y objeto del procedimiento en cuestión, consistente en infracciones y sanciones administrativas.

III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá dispo-

ner la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior pondrá latentes los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelvan la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión, si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. -- Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso a la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la -- Constitución General de la República.

Como se señaló en líneas anteriores, este procedimiento sirve como modelo para la aplicación de sanciones, y tiene su fundamentación en el artículo 65 que señala:

"En los procedimientos que se sigan para investigación y aplicación de sanciones ante las contralorías internas de las dependencias se observarán, en todo cuanto sean aplicables, las reglas contenidas en el artículo anterior".

Los artículos subsecuentes detallan aspectos del procedimiento señalado grosso modo en el artículo 64. Así, por ejemplo el artículo 66 señala que se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen con motivo de este procedimiento.

El artículo 70, por su parte señala que los sujetos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se le impon

gan las sanciones a que se refiere todo el capítulo a este --
dio.

El artículo 71, de la Ley de Responsabilidades, señala -
el procedimiento para impugnar las sanciones aplicadas por el
superior jerárquico del servidor sancionado, misma que se trama
mitará ante la propia autoridad, mediante el recurso de revo-
cación, la cual se tramitará dentro de los quince días si --
guientes a que surta efecto la notificación de la resolución
recurrida.

El artículo 74 a su vez señala que las resoluciones absol
utorias, que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación po --
drán ser impugnadas por la Contraloría General o por el supe-
rior jerárquico.

El examen de este procedimiento no debe omitir el estu--
dio del artículo 4o. de la Ley de Responsabilidades, mismo --
que señala que "cuando los actos y omisiones materia de las -
acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos su
jetos a sanción y previstos en el artículo 109 constitucional
los procedimientos respectivos se desarrollarán de forma autó
noma e independiente según su naturaleza y por la vía proce--
sal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el
artículo anterior turnar las denuncias a quien deba de cono-
cer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola con-

ducta, sanciones de la misma naturaleza.

Entonces con arreglo a los numerales examinados, se puede destacar que las sanciones se impondrán de conformidad con lo señalado en los artículos 60 y 64 de la Ley de Responsabilidades, siendo el órgano encargado de su investigación y ejecución la contraloría interna, la Contraloría General de la Federación y el Tribunal Fiscal de la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias antes apuntadas.

La investigación de delitos, con fundamento en el artículo 21 constitucional corresponde al Ministerio Público; así, la investigación de los delitos cometidos por los supervisores públicos corresponderá a dicho representante social, quien en caso de acreditar los elementos del tipo y la probable responsabilidad, consignará ante el órgano jurisdiccional competente, mismo que resolverá de conformidad con el procedimiento penal respectivo.

El hecho ilícito stricto sensu, merece por su naturaleza comentario aparte.

Un hecho ilícito cometido por un servidor público, en materia civil, dará lugar a un derecho de crédito convencional o indemnizatorio. Siendo el caso de que incluso se puede presentar un derecho de crédito indemnizatorio por un hecho

jurídico no ilícito, como es la indemnización que proviene -- del daño causado por un objeto peligroso en sí mismo, y que - produce un daño. Efectivamente, el artículo 1913 del Código - Civil para el Distrito Federal señala en su texto que "Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que -- desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras - causas análogas, está obligada a responder del daño que cau-- se, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que - ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima"., con esta salvedad los hechos que den lugar a un de recho de crédito convencional o indemnizatorio, serán ilíciti-- tos.

Cuando en el ejercicio recto de sus funciones el servi-- dor público, realice actos jurídicos que tengan como conse -- cuencia un derecho de crédito convencional e indemnizatorio, - lo hará a nombre de la entidad que para tal efecto represen-- ta, por lo que cualquier litigio que se suscite, se resolverá ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mientras - que si por el contrario el funcionario se desvía del recto ca mino de sus atribuciones, lo hará a título propio e incurriendo en ilícitos penales. ESTo deja expedito el camino para la demanda ante un órgano jurisdiccional en materia civil, pero como se señaló que en este caso existe conjuntamente una comi

sión delictiva, el curso adecuado para el pago de daños y perjuicios ocasionados con motivo del ilícito, es el de la reparación del daño en materia penal y en este caso, el órgano encargado de resolver sobre este hecho es un órgano jurisdiccional en materia penal. Asimismo el encargado de solicitar la reparación del daño es el Ministerio Público en sus pliegos de consignación y conclusiones poniendo mucho cuidado desde la etapa de averiguación previa, de valorar correctamente el monto de los daños y perjuicios causados.

2.- Las Formalidades Esenciales del Procedimiento.

Como se ha visto, un servidor público que incurre en un hecho ilícito, puede ser sancionado de conformidad con leyes penales, civiles y administrativas. Si se detallan estas leyes, se observará un abigarrado mosaico de cuerpos normativos, pero todos ellos son un denominador común, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Luego entonces todas estas leyes para no ser señaladas como inconstitucionales, deben constreñir sus principios a los señalados en nuestra Carta Fundamental.

Examinadas que fueron las distintas leyes que pretenden regular la conducta de los servidores públicos, se observan en las mismas diversas disposiciones de carácter punitivo, por lo que ante el número elevado de tales disposiciones, es evidente la importancia de que las mismas graviten en torno a principios fundamentales señalados en la Constitución General. Es entonces un aspecto que no puede soslayarse, en el estudio integral del conjunto de hechos jurídicos a estudio, el mínimo de formalidades que las mismas deben reunir.

Señala el maestro Ignacio Burgoa que "las formalidades mencionadas encuentran su razón de ser en la propia naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolle una función jurisdiccional, esto es, en el que se pretenda resolver un --

flicto jurídico, bien sea que éste surja positivamente por haberse ejercitado la defensa respectiva por el presunto afectado, o bien en el caso de que se haya otorgado la oportunidad de que se suscite sin haberse formulado oposición alguna (juicios o procedimientos en rebeldía), en la inteligencia de -- que, según hemos afirmado, dicha función es de realización necesaria cuando se trate de un acto privativo..."(66).

De conformidad con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional que señala que "Nadie podrá -- ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho", así como lo señalado por el maestro Ignacio Burgoa, el estricto apego a las formalidades esenciales al procedimiento es de "realización necesaria cuando se trate de un acto privativo", luego entonces el mosaico de leyes que regulan la conducta de los servidores -- públicos debe observar en sus disposiciones de privación o molestia, que las mismas se cumplan contemplando un mínimo de formalidades que se apeguen a lo señalado en nuestra Carta -- Fundamental.

(66) BURGOA O., Ignacio. Op. Cit. pág. 550.

El análisis de las distintas leyes que tienen por objeto regular la descripción de las conductas ilícitas, así como su respectiva función, demuestra que en su conjunto, todas ellas plantean un esquema acorde con lo señalado en el párrafo segundo de la Constitución General de la República.

El Derecho penal, tanto en el aspecto sustantivo como en el adjetivo así lo muestra, con un sólido procedimiento. El Derecho civil, para los casos de un derecho de crédito convencional o indemnizatorio, también señala, en sus respectivos cuerpos normativos, un procedimiento definido al respecto. -- Por su parte, el Derecho administrativo, en los artículos 60 y 64 de la ley de Responsabilidades, marca lineamientos generales para sancionar en materia administrativa.

Dada la importancia de las entidades paraestatales y las facultades que se reservan en sus respectivas leyes orgánicas y reglamentos internos, es importante subrayar que los mismos deben observar el mínimo de formalidades que la Ley y nuestro Estado de Derecho le imponen.

A. CONCURSO DE LEYES

La lectura del artículo 40. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, plantea una interesante interrogante.

Si bien el artículo en su texto señala que "Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba de conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza".

En consonancia con lo anterior, se plantea la interrogante de ¿cuáles son los procedimientos respectivos?

No cabe duda de que según se trate de el bien jurídico tutelado y la disposición legislativa para protegerlo, el procedimiento respectivo, será de conformidad a ese bien vulnerado, penal, civil o administrativo. Pero, si se tiene en cuenta que el artículo 109 constitucional señala que "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los

ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás - normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad...", lo señalado en el párrafo primero del artículo a estudio da pie a que se tenga en -- cuenta que en las Entidades Federales, promulguen sus leyes - en la materia por lo que se retoma la interrogante: ¿cuáles - son los procedimientos respectivos? y ¿cuál es la ley respectiva para sancionar?, estas interrogantes plantean un posible problema de conflicto de leyes, que a continuación se trata.

El Estado de Derecho, aunque está conformado por diver-- sas normas jurídicas, es uno sólo y esta armónicamente organizado; algunas normas son independientes entre sí, mientras -- que otras se coordinan según su rango, de tal modo que la -- aplicación de unas condiciones la aplicación de otras, esto - es que se integran o excluyen recíprocamente.

Es evidente entonces, que para resolver los problemas -- suscitados con motivo de la aplicación o coordinación adecuada de los distintos ordenamientos jurídicos, debe realizarse de conformidad con un grupo de principios doctrinarios que -- resuelven los problemas derivados de las relaciones de inter-ferencia entre diversas normas.

El estudio de este sistema doctrinal es importante, para establecer qué cuerpo normativo es aplicable para sancionar - un ilícito cometido por un servidor público del sector paraes tatal.

El maestro Galindo Garfias, señala que "La Ley, desde el momento en que inicia tiene fuerza obligatoria dentro de un espacio geográfico determinado, que varía en extensión según se trate de normas internacionales, o leyes nacionales, locales o municipales" (67).

Para el caso que nos ocupa, se puede agregar a las palabras del maestro Galindo Garfias, que varían en extensión y - materia según se trate de normas en materia penal, civil o ad ministrativa.

Más adelante, el mismo autor señala que: "Los problemas que se plantean en los conflictos de leyes en el espacio se - refieren:

- a) Al Estado y capacidad de las personas.
- b) Al régimen de los bienes muebles o inmuebles que uticados en un territorio determinado, pertenecen a extranjeros o son materia de actos y contratos celebrados fuera del territorio nacional.

(67) GALINDO GARFIAS, Ignacio. Derecho Civil. México 1987. pág. 140.

c) A las formalidades que deben de revestir los actos celebrados en un Estado para que su validez pueda ser reconocida por otro estado donde han de ser ejecutados.

d) A la competencia del tribunal que pretende ejercer jurisdicción, para resolver un litigio al que ha dado lugar una relación jurídica en la que interviene un elemento susceptible de ser regido por una ley extranjera (68).

Para los efectos de este estudio únicamente se tomarán en cuenta los conflictos que se susciten con motivo de la -- aplicación punitiva de algún precepto relacionado con la conducta ilícita de algún servidor del sector paraestatal.

ES conveniente establecer desde aquí, cuando habrá conflicto de leyes en esta materia.

"Se denomina concurso aparente de leyes a los casos en que un mismo hecho punible aparentemente queda tipificado en preceptos diferentes que son incompatibles entre sí..." (69).

En el Derecho Positivo Mexicano, no se puede hablar en puridad de conflicto de leyes, ya que para el tema que se examina ninguna de las normas son incompatibles entre sí y la --

(68) Ibidem. pág. 142

(69) GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Angel. Teoría de la Infracción Fiscal. Cárdenas Editor y Distribuidor, primera edición México 1982. pág. 370.

única cuestión que se plantea es el de la competencia por lo que es más aceptable hablar de conflicto aparente de leyes -- porque "... el ordenamiento jurídico ofrece, de modo explícito o implícito, los criterios de solución ... el problema consiste, por tanto, en dilucidar cual norma debe de aplicarse -- con exclusión de las demás" (70).

Se delinea entonces el perfil del problema a saber; cuál de las leyes que regulan la conducta de los servidores públicos es la correcta jurídicamente hablando para sancionar una conducta.

Desde el principio de este estudio se señaló que existe una clasificación de dos hechos ilícitos en relación al hecho jurídico con respecto al bien jurídico lesionado, por lo que en virtud del mismo se les clasifica en materia penal civil o administrativa, desde este punto de vista no existe ningún -- conflicto o interferencia para su aplicación.

Para determinar el cuerpo normativo aplicable para un -- determinado ilícito, cometido por un servidor público, es menester recurrir a la doctrina al respecto.

(70) Ibidem. pág. 71.

Las disposiciones que nacen de hechos ilícitos, se rigen por normatividad de la entidad federativa en que estos ocurren, esto en materia penal y civil. Para los efectos de la materia administrativa, se toman en cuenta las leyes reglamentarias o reglamentos internos de los organismos paraestatales.

"Recordemos el principio de generalidad de la Ley, con menoscabo de su permanencia, a que alude Pillet, tratándose de las leyes penales; lo cual quiere decir que el principio de Derecho Internacional generalmente admitido en esta materia, es el de que para clasificar la ilicitud de un hecho se tendrá en cuenta, el lugar en donde se realizó éste, aún cuando no debe de olvidarse que la aplicación extraterritorial de la ley, tiene un límite fijado por los principios de orden público internos de cada país. Esto tiene lugar especialmente tratándose de delitos penales. Si un súbdito mexicano que se encuentra en el extranjero, realiza un hecho que conforme a la Ley del país donde se encuentra no se califica como delito pero que es delictuoso conforme a la ley mexicana, incurre en responsabilidad penal y podrá ser juzgado por las autoridades mexicanas, al internarse en territorio nacional" (71).

(71) GALINDO GARFIAS, Ignacio. Op. Cit. pág. 152.

Al respecto Miguel Angel Cortés Ibarra, señala que "... la ley no puede regir más que para quienes han sido hecha, de biendo regirlos, en principio, en todo lugar y en todas las relaciones jurídicas, con las únicas excepciones o atenuaciones que resulten del orden público internacional, de la regla "locus regis actum" y de la autonomía de la voluntad" (72).

Los principios de extraterritorialidad, así como personales y universales de validez del Código Penal para el Distrito Federal, son también aplicables para el caso de los servidores públicos del sector paraestatal.

La aplicación extraterritorial del Código Penal para el Distrito Federal únicamente admite la excepción del principio "non bis idem", es decir, únicamente será aplicable el Código del Distrito Federal, en los casos en que al ser cometido el delito en una entidad federativa no se sancione en la misma como delito, toda vez que es de aplicación federal.

En el caso de ilícitos civiles, también priva el Código Civil del Distrito Federal, ya que es de aplicación federal. Aunque priva el principio de "Locus regis actum", en materia federal, es competente un juez con tal característica. Es me-

(72) CORTES IBARRA, Miguel Angel. "Derecho Penal", Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1987. 106.

nester señalar, que como se apuntó en líneas anteriores, el curso más adecuado para reclamar el pago de daños y perjuicios con motivo de un ilícito, es el de la vía de separación del daño, por lo que en éste caso se ajustaría a las normas penales.

Por lo que respecta a las infracciones administrativas, éstas se regularán por la Ley Federal de Responsabilidades y por los reglamentos internos de cada una de las entidades con independencia del lugar de la comisión del ilícito, tomándose en cuenta únicamente que el mismo se cometa en el ejercicio de sus funciones dentro de una entidad paraestatal.

1.- Principios Rectores de la Alternatividad.

El análisis integral del concurso aparente de leyes en los casos de hechos ilícitos cometidos por servidores públicos, no puede excluir algunos principios doctrinarios estrechamente asociados al problema del concurso aparente de leyes. Este es el caso del principio de alternatividad, cuyo examen aporta causas fundamentales para determinar la exacta aplicación de una norma punitiva al servidor que así lo amerite.

Señala el artículo 4o. de la Ley de Responsabilidades que "Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponde, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

La lectura del artículo antes señalado, permite establecer una situación general a saber: "No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza" esto es, que a contrario sensu, sí podrán imponerse dos veces sanciones de diversa naturaleza, esto significa que si un servidor es sancionado con arreglo a las normas penales, queda -

expedito el camino para que, por esa misma conducta se le impongan sanciones pero de naturaleza distinta como son civiles o administrativas.

En el sentido de la imposición consecutiva de dos sanciones por la misma conducta, el principio de alternatividad señala que "... dos figuras típicas se excluyen recíprocamente por incompatibilidad con relación a un mismo hecho, el cual solamente puede encuadrar en la una o en la otra" (73).

En el caso de un servidor público, que por ejemplo sea sancionado por la Ley penal, puede también por la misma conducta, ser deudor de un derecho de crédito convencional o indemnizatorio o objeto de una sanción disciplinaria. Es evidente que en estos casos las figuras típicas no se excluyen.

Al comentar este principio, García Domínguez, señala -- que, "La alternatividad se da cuando las normas concurrentes protegen el mismo interés jurídico, aún cuando sus elementos constitutivos no sean idénticos.

"Esta figura se da como consecuencia de que las valoraciones contenidas en la ley resultan equivalentes y por ello se excluye la aplicación simultánea porque la sanción de cual

(73) GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Angel. Op. Cit. pág. 371.

quiera de ellas es suficiente para alcanzar el suficiente grado de penalidad. Si las distintas normas amenazan con la misma pena, es indiferente cual ha de aplicarse; pero si las penas son diferentes, la pena aplicable debe de ser la más severa" (74).

Con base en el comentario anterior se puede establecer un criterio acorde a los ilícitos cometidos por los servidores públicos; este criterio, parte de la observación de que los elementos constitutivos de los hechos que nos ocupan, son idénticos, a saber: un hecho ilícito cometido por el servidor público, siendo la nota distintiva de los mismos las consecuencias de derecho, que el legislador le adjudica a la vulneración de los principios de derecho o bienes jurídicos tutelados. Ahora bien, si las normas que regulan la conducta de los servidores públicos tienen estructura idéntica y protegen bienes jurídicos idénticos, "la pena aplicable debe ser la más severa", a pesar de que el artículo cuarto de la Ley de Responsabilidades deje el camino expedito para la aplicación simultánea de varios procedimientos, cuando éstos sean de diferente naturaleza.

Cierto que no existe óbice alguno para la aplicación conjunta de incluso las tres formas de consecuencia, pero con ba

(74) GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Angel. Op. Cit. pág. 372.

se al principio de alternatividad lo adecuado sería aplicar - únicamente aquella norma que sancione de manera más severa la misma conducta. Ahora bien, puede suceder que un mismo bien - jurídico, sea tutelado por el legislador en diferentes ramas del Derecho, como es el caso del daño en propiedad ajena, que puede dar lugar a consecuencias en materia penal y civil, esto es comprensible si se toma en cuenta que este ilícito vulnera el patrimonio del pasivo, mismo que puede ser resarcido pro el activo en sus bienes, pero éste mismo hecho, provoca - adicionalmente alarma social por lo que el legislador sanciona este ilícito, con los rigurosos medios del Derecho Penal, por lo que en éste caso es justificable y aún deseable la -- aplicación conjunta de las sanciones que previenen ambas ramas del Derecho a éste ilícito, ya que sólo con su participación se restituye de manera integral una situación al estado que - guardaba antes de cometerse el ilícito.

En el caso concreto de que un funcionario cometa un delito, y en virtud de la comisión de éste ilícito, se cause un - perjuicio patrimonial a un particular, motivo por el cual, -- éste puede demandar el pago de daños y perjuicios pro la vía civil o bien el Ministro Público, solicitar la reparación del daño y adicionalmente a esto, se le aplica a el servidor una sanción stricto sensu, entonces si se restituye la situación al estado que guardaba en el momento anterior al ilícito y esto de manera integral. El Derecho civil, restituye al pasivo

en su patrimonio, el Derecho Administrativo sanciona en es --
tricto sentido y con ello al través de la ejemplaridad, disci-
plina en particular al autor del ilícito y en general a todos
los integrantes de la entidad paraestatal. El Derecho Penal -
por su parte con la pena sanciona, ejemplifica y reintegra a
la sociedad al autor del ilícito, con lo que se manifiesta --
con claridad que el empleo autónomo de tres vías es necesario
para la adecuada restitución por parte del activo del ilícito
al estado que guardaba una situación jurídica al estado ante-
rior al momento de cometerse el ilícito. (75)

El principio de alternatividad, no tiene una aplicación
pragmática en relación a la naturaleza intrínseca del hecho -
ilícito cometido por un servidor público.

(75) Conviene precisar que, en estos últimos párrafos se uti-
liza la palabra sanción en sentido "lato", es decir como
consecuencia de Derecho ya que como se apuntó en líneas
atrás, la misma palabra en sentido estricto significaba
secuencia en materia administrativa.

2.- Principios Rectores de la Absorción.

Un principio estrechamente asociado al de alternatividad, es el de absorción. Este principio a diferencia del anterior, contempla una exclusión que no se produce en razón que los valores sean equivalentes, sino por el contrario uno de los tipos tiene una valoración ampliamente superior, "que tanto el tipo como la pena de la figura más grave realizan cumplidamente la función punitiva no sólo por cuenta propia, sino por cuenta del otro tipo. Se consagra así una interpretación valorativa" (76).

La interpretación valorativa a que hace referencia este principio, no se encuentra presente en ninguna de las leyes que norman la conducta de los servidores públicos. Este principio tiene verificativo, cuando una misma conducta se encuentra tipificada en dos cuerpos normativos distintos, siendo que una de ellas se encuentra más detallado el tipo y la sanción es mayor, de tal suerte, ésta excluye la aplicación de aquella.

Como se señaló en líneas anteriores algunas conductas -- descritas en la Ley de Responsabilidades, eran análogas a algunas contenidas en el Código Penal por lo que se le consideró en su conjunto redundantes. En este sentido, el mismo Código

(76) GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Angel. Op. Cit. pág. 373.

go Penal establece en el párrafo segundo del artículo 6o., -- que "Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general". Entonces si la ley especial, que es la Ley de Responsabilida -- des, nos remite a las leyes generales, el problema permanece irresoluto.

Efectivamente, el artículo 4o. de la Ley de Responsabilidades, no establece un juicio valorativo, en el sentido del - conflicto aparente de leyes.

3.- Principios Rectores de la Especialidad.

También estrechamente ligado con los principios anteriormente vertidos se encuentra el principio de especialidad, mismo que se encuentra resumidos en el aforismo latino "Lex specialis derogat generali".

El principio de especialidad es aplicable al caso en que una misma conducta o tipo sea regulada por dos leyes, siendo una de ellas general y otra especial.

Al respecto García Domínguez comenta, "Dos leyes o disposiciones legales se hallan en relación de general y especial, cuando los requisitos del tipo general están todos contenidos en el especial, en el que figuran además otras condiciones calificativas, como consecuencia de las cuales la ley especial tiene preferencia sobre la general en su aplicación.

Las dos normas pueden ser integrantes de la misma ley o de leyes distintas; pueden haber sido promulgadas al mismo tiempo o en época diversa, siendo indiferente que la ley general o la especial sea posterior" (77).

(77) GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Angel. Op. Cit. 373 y 374.

Aunque la Ley de Responsabilidades, presumiblemente debe regular la conducta de los servidores públicos, la misma Ley remite para la aplicación de sanciones lato sensu, a otros -- cuerpos normativos, no abroga ni deroga las disposiciones del Código Penal o de Procedimientos penales, veribigracia. . En - estas disposiciones no hay un señalamiento expreso que disponga que la Ley de Responsabilidades es una ley especial con -- respecto a otra; por lo tanto, es inoperante el principio -- "Lex specialis derogat generali", para la Ley de Responsabilidades con respecto a otro ordenamiento.

4.- Principios Rectores de la Subsidiariedad.

Este principio se sintetiza en el aforismo latino: "Lex primaria derogat legi subsidiariae".

Sobre este principio, el multicitado García Domínguez, señala que "una ley tiene carácter subsidiario respecto de -- otra principal, cuando ambas describen grados o estudios di-- versos de la violación de un mismo orden jurídico, de modo -- que el descrito por la disposición subsidiaria, por ser menos grave que el descrito por la principal, queda absorbido por - esta" (78).

Es evidente, como se ha explicado en los principios ante-- riores, que este principio no tiene verificativo con respec-- to a la Ley de Responsabilidades y su aplicación conjunta con otros cuerpos normativos ya que como se señala en el párrafo final del artículo 4o. de dicha Ley de Responsabilidades: "No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

(78) GARCIA DOMINGUEZ, Op. Cit. pág. 374.

B. COINCIDENCIA DE RESPONSABILIDAD, INFRACCION Y DELITO

Examinadas en los títulos inmediatos que anteceden, los criterios de aplicación subsidiada de los distintos ordenamientos que regulan la conducta de los servidores públicos en relación a la Ley de responsabilidades, es necesario a efecto de establecer un criterio objetivo, algunas consideraciones que permitirían de alguna manera establecer criterios de identidad.

Al principio del presente estudio, se señaló que existía marcada analogía entre el haftung del Derecho Romano y la responsabilidad en su concepto etimológico y jurídico. Siendo el haftung ejecución coactiva de un deber jurídico y revelándose estas formas de ejecución forzosa al través de la pena; el pago de daños y perjuicios, así como de la sanción stricto sensu, se observa en las mismas un común denominador, que es la intención del legislador de restituir una situación al estado que guardaba al momento anterior de cometerse el ilícito. Esta característica, sumada al también común denominador del sujeto activo del ilícito (es decir, el servidor público), permite para efectos de su estudio y clasificación, ubicarla dentro de una categoría de carácter formal, misma que permite su estudio doctrinal y clasificación normativa.

Adicionalmente a estas características, puede observarse la identidad de bienes jurídicos, que los distintos cuerpos - normativos encargados de regular la materia tienden a proteger, esto es el recto comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, ello a despecho de uno de los objetivos iniciales de este estudio que pretendía clasificar los distintos ilícitos conforme al bien jurídico que protegen.

Cabe destacar sin embargo, que si el bien jurídico es -- análogo, el legislador pretende sancionar en sentido lato, -- algunas conductas de manera más enérgica que otras, de ahí la división de las mismas en cuatro a sus consecuencias penales, civiles y administrativas, que a la sazón se identifican como penas, pago de daños y perjuicios y sanciones stricto sensu - conservándose la identidad de elementos del hecho ilícito.

Lo anterior demuestra que la nota distintiva de la categoría, responsabilidades de los servidores públicos; es el -- grado de energía que emplea el legislador para la restitución de la circunstancia jurídica al estado que guardaba anteriormente a la comisión del hecho ilícito.

C. JUSTIFICACION DE RESPONSABILIDADES COINCIDENTES

Desde el principio de este estudio, se señaló la analogía entre los conceptos de haftung y responsabilidad, es decir el cumplimiento coactivo de una obligación lato sensu o un deber jurídico stricto sensu. El incumplimiento voluntario de cualquier deber jurídico stricto sensu, manifestado éste en un hecho ilícito, provoca una haftung. Desde este punto de vista, todos los ilícitos son concurrentes.

Si se examinan los distintos hechos ilícitos, a la luz del sujeto activo del mismo, ya es posible establecer un criterio más sólido de identidad y clasificación. En el caso específico de los delitos cometidos por los servidores públicos, la plena identificación de los sujetos como integrantes en virtud de su empleo, cargo o comisión de la administración pública, permite que se les encuadre dentro de una categoría material a estudio. El mismo criterio de clasificación, pero referido a los servidores del sector paraestatal, se presenta ya como una categoría formal, en virtud de que los miembros de la administración paraestatal, son también servidores públicos y su separación en una categoría, únicamente se presenta con fines didácticos o académicos, más no concretos. De todas formas, la clasificación de un conjunto de ilícitos en virtud de la identidad del activo, se presenta como deseable y necesaria para un adecuado tratamiento jurídico de la misma.

Aunque se ha pretendido establecer un criterio de clasificación de los distintos ilícitos integrantes de la categoría conformada por los servidores públicos, atendiendo al bien jurídico vulnerado, se evidenció en el presente trabajo que en última instancia el bien jurídico afectado con estos ilícitos es la confianza pública en las instituciones, misma que robustece y unifica la identidad entre los ilícitos cometidos por los servidores públicos.

La analogía en los elementos que integran la categoría conformada por los ilícitos cometidos por los servidores públicos, justifica su agrupación para fines de estudio jurídico científico, así como un trato especializado por la Ley a efecto de alcanzar una pronta y correcta administración de Justicia.

**D. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LA RESPONSABILIDAD PENAL
CIVIL Y ADMINISTRATIVA**

La identidad entre elementos constitutivos, (sujeto activo y bien jurídico tutelado) es demasiado estrecha. La analogía es evidente. A lo largo del presente estudio se ha insistido sobre la imposibilidad de distinguir materialmente entre el ilícito penal, civil o administrativo. Sin embargo tiene - que señalarse la existencia de algún criterio jurídico de clasificación, ya que en ausencia del mismo toda sistematización sería arbitraria.

Todo hecho ilícito cometido por un servidor público en el ejercicio de sus funciones, vulnera la confianza de la sociedad de las Instituciones, confianza de la cual, los servidores son depositarios. Puede observarse sin embargo, que aunque todos los ilícitos, vulneran el mismo bien jurídico, lo hacen con una diferencia de grado. Mientras un grupo de ilícitos, vulnera ese bien de manera mínima y de forma casi imperceptible, otros lo hacen de manera irreparable, observándose asimismo un grupo de ilícitos que aunque también vulneran el bien jurídico son susceptibles de restituirlo al estado que guardaba al momento anterior del ilícito por la vía de una -- contra-prestación. Este criterio de gradación es establecido a juicio del legislador, que señala en diversos cuerpos normativos las sanciones, penas y criterios normativos en lo refe-

rente a derechos de crédito convencionales o indemnizatorios.

La sanción lato sensu, en sus especies pena, sanción -- stricto sensu y pago de daños y perjuicios, establece entonces la diferencia fundamental entre los diversos ilícitos que integran la categoría conformada por los ilícitos cometidos -- por los servidores públicos.

El modo de reacción ante el ilícito, se materializa en cualquiera de las especies de la sanción lato sensu y ésta a su vez, establece el criterio decisivo en clasificación de -- los ilícitos cometidos por los servidores públicos.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Dentro del rubro señalado como Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuadra una categoría de consecuencias de Derecho, que pueden ser identificadas plenamente pro sus elementos constitutivos. Este conjunto de responsabilidades y toda responsabilidad en general, se identifica con la ejecución coactiva de una obligación lato sensu o un deber jurídico stricto sensu, no siendo por tanto, integrante ni de uno, ni de otro.

SEGUNDA.- Los servidores públicos del sector paraestatal aunque forman parte de una organización administrativa, que cuenta con rasgos distintivos bien definidos y que le dan una fisonomía propia, son de cualquier manera servidores públicos. El compromiso con la sociedad que tiene el servidor público del sector paraestatal, es tan rígido como el que puede tener el servidor del sector centralizado.

TERCERA.- El incumplimiento voluntario de una obligación lato sensu o de un deber jurídico stricto sensu, transgrede al orden jurídico, de ahí su calificativo de ilícito. Así se observa una identidad fundamental entre el ilícito penal, civil o administrativo. La identidad de elementos y la del activo del ilícito justifica su regulación en conjunto, en un cuerpo normativo.

CUARTA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su cuerpo normativo, hace señalamientos muy generales sobre los deberes de los servidores públicos, - lo que deja la posibilidad de que una misma conducta sea tratada por distintos cuerpos normativos como delito o infracción, lo que permite que las distintas leyes que se ocupan de la materia sean redundantes o incongruentes.

QUINTA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 4o. al remitir en lo referente a aplicación de sanciones lato sensu a otros cuerpos normativos, lo hace sin un criterio de unificación en la aplicación de los mismos, por lo que deja a otras leyes la aplicación que en teoría le corresponde.

SEXTA.- Las lagunas que pueden observarse en la Ley Federal de Responsabilidades, obedece en mucho a que dicha Ley ha sido elaborada con un criterio más político que jurídico.

SEPTIMA.- El estricto apego de los funcionarios públicos a las actividades que le tiene señalada la Ley, redundan en -- confianza de la Sociedad Civil en las Instituciones. El funcionario público es depositario de esta confianza, por lo que al torcer el camino en sus funciones, vulnera esa confianza. Examinadas que fueron las distintas disposiciones que regulan la actividad de los servidores públicos, se evidencia que en

Última instancia siempre está presente la protección a la mul
ticitada confianza de los particulares a las instituciones por
lo que la misma se revela como el bien jurídico tutelado por
el conjunto de normas a estudio.

P R O P U E S T A S

PRIMERA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en opinión generalizada, ha resultado insuficiente para remediar y frenar los abusos de los funcionarios públicos, por lo que es necesario reformar dicha Ley de tal manera que se adecúe a los principios generales de Derecho así como al reclamo público para no dejar impunes los ilícitos cometidos por los sujetos que nos ocupan.

SEGUNDA.- La Ley de Responsabilidades, debe de contener de manera detallada y concreta los deberes de los servidores públicos a efecto de unificar criterios en esta materia.

TERCERA.- La Ley de Responsabilidades, establecerá los criterios valorativos que permitirán la adecuada resolución de los conflictos aparente de leyes.

CUARTA.- En virtud de la dinámica y objetivos de las empresas o entidades del sector paraestatal, se reservará a los reglamentos internos de cada una de las entidades la enumeración de las infracciones que para los efectos de esa entidad, tengan caracter disciplinario o ejemplificativo, según las necesidades en la materia de ese organismo.

QUINTA.- Dados los penosos antecedentes de ilícitos cometidos pro servidores públicos en los últimos lustros, es conveniente para los efectos de que la Ley Federal de Responsabilidades no pase de ser una formulación nada más especulativa o retórica, que se cree un órgano de acusación especializado y autónomo de la administración centralizada encargado de en representación de la sociedad señalar ante el órgano jurisdiccional correspondiente a los servidores públicos, que incurran en ilícitos.

Esta responsabilidad puede ser encomendada en los términos de una nueva legislación en la materia a una Procuraduría de Justicia Especializada, a la Procuraduría Social o a un Ministerio Público especializado en ilícitos cometidos por servidores públicos. Este órgano especializado, en representación de la Sociedad, tendría la tarea de exigir la correcta aplicación, de la Ley de Responsabilidades y dicha tarea, la haría fuera de cualquier clase de componenda en virtud de ser autónomo con respecto a la administración pública centralizada.

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. Segunda Edición, 1984.

CARRANCA Y RIVAS, Raúl. "Derecho Penitenciario (Cárcel y penas en México)". Editorial Porrúa. Tercera Edición. México 1986.

CASTELLANOS, Fernando. "Lineamientos Elementales de Derecho Penal". Editorial Porrúa. Vigésimo Tercera Edición. México 1986.

CORTES IBARRA, Miguel Angel. "Derecho Penal". Cárdenas Editor y Distribuidor. Tercera Edición. México 1987.

COUTURE, Eduardo J. "Vocabulario Jurídico". Editorial Depalma Cuarta Reimpresión. Buenos Aires, Argentina 1991.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo". Editorial Limusa. Primera Edición. México 1986.

DE P. MORENO, Antonio. "Derecho Penal Mexicano". Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1968.

DIAZ DE LEON, Marco Antonio. "Diccionario de Derecho Procesal Penal". Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1989.

DIEZ, Manuel María. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Plus - Ultra. Segunda Edición, corregida. Buenos Aires, Argentina 1993.

GALINDO GARFIAS, Ignacio. "Derecho Civil". Editorial Porrúa. Octava Edición. México 1987.

GALALRDO C. José Luis. "Antecedentes Prehispánicos Acerca de Legislación en México". Editorial PAC. Segunda Edición. -- México 1993.

GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Angel. "Teoría de la Infracción Fiscal". Cárdenas Editor y Distribuidor. Primera Edición. -- México 1982.

GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco. "El Código Penal Comentado". Editorial Porrúa. Onceava Edición. México 1994.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. "Derecho de las Obligaciones". Editorial Cajica. Quinta Edición, (reimpresión). Puebla, - Pue. México 1986.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. "el Patrimonio". Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 1993.

- MARGADANT S., Guillermo F. "Derecho Romano". Editorial Porrúa. Décimo Cuarta Edición. México 1986.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Derecho Precolonial". Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. México 1961.
- REYES PONCE, Agustín. "Administración de Empresas (teoría y - práctica)". Editorial Limusa. Trigésima Primera Edición, -- (reimpresión) México, 1984.
- RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. "Introducción a la Penología (apuntes para un texto)". México 1978.
- SIERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. Décimo Cuarta Edición. México 1988.
- SODI, Demetrio. "Excluyentes de Responsabilidad". Ediciones - Jurídicas. México 1990.
- TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México, 1808-1975". Editorial Porrúa. Sexta Edición. México, 1975.
- OLIVERA TORO, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. Primera Edición. México 1972.
- OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto. "Síntesis de Derecho Penal". Editorial Trillas. Segunda Edición. México 1986.

VASCONCELOS, José. "Hernán Cortés, creador de la nacionalidad". Editorial Jus. Cuarta Edición. México 1985.

VELA TREVIÑO, Sergio. "Culpabilidad e Inculpabilidad". Editorial Trillas. Segunda Edición. México 1990.

FUENTES HEMEROGRAFICAS

REVISTA INAP PRAXIS. Número 65. Artículo de Lanz Cárdenas --
José Trinidad. "La Ley de Responsabilidades, un Código de
conducta del servidor público". México, 1984.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Trillas. Sexta Edición. México 1989.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. Vigésima Edición. México 1989.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. Vigésima Edición. México 1989.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Editorial Porrúa. Vigésima Edición. México 1989.

Ley del Seguro Social. Anaya Editores, (colección; leyes y -- códigos). México, 1984.

Código Penal para el Distrito Federal. Ediciones Delma. México 1992.

Código Civil para el Distrito Federal. Librería Teocalli. México 1989.

Código de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa. Trigésimo Novena Edición. México 1988.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Castillo Ruiz Editores. México 1988.