



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO PENAL

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL AMBITO PENAL MEXICANO

T E S I S

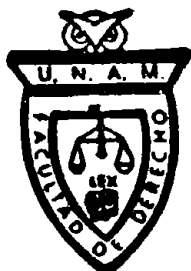
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FERNANDO HERNANDEZ TORRES

ASESOR: LIC. CARLOS VIDAL RIVEROLL



MEXICO, D. F.

2005

M341642



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO PENAL  
OFICIO INTERNO FDER/345/SP/11/04  
ASUNTO: APROBACION DE TESIS

**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E.**

El alumno **HERNÁNDEZ TORRES FERNANDO**, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del LIC. CARLOS VIDAL RIVEROLL, la tesis profesional titulada **"LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ÁMBITO PENAL MEXICANO"**, que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor LIC. CARLOS VIDAL RIVEROLL, en su calidad de asesor, nos comunica que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis **"LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ÁMBITO PENAL MEXICANO"**, puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a el alumno **HERNÁNDEZ TORRES FERNANDO**.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria, D. F., a 30 de noviembre de 2004.

LIC. JOSE PABLO PATINO Y SOUZA.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL

**A DIOS.**

Que me ha dado la oportunidad de vivir, de tener la familia que tengo y de llegar a cumplir mis sueños.

**A MI ESPOSA:**

Por ser el aliciente que llego a mi vida y espero que se sienta orgullosa del resultado de este trabajo, que hemos logrado y que ha sido largo pero que llegamos juntos. TE QUIERO MUCHO.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.  
NOMBRE: Fernanda Hernández Torres  
FECHA: 3 de Marzo 2005  
FIRMA: gnt.

**A MIS HIJOS:**

Por ser los hijos que hasta este momento han sido, con su apoyo moral y su cariño, que me han brindado desde que llegaron a mi vida, para poder realizarme.

**AL LIC. RICARDO HERNANDEZ TORRES.**

Por su apoyo incondicional al presente trabajo, toda vez que sin su ayuda quizás no hubiera podido concretarlo, por lo que le extiendo mi más sentido reconocimiento.

**A MI PAPA Y MIS HERMANOS:**

Por su apoyo y por ser como son, ya que las cosas han sido difíciles, pero quiero que sepan que los quiero y les dedico este trabajo que significa tanto para mí.

**A LA UNAM:**

Que pese a la adversidad, nos sigue dando la oportunidad de ser alguien.

**AL LIC. CARLOS VIDAL RIVEROLL**

Por sus conocimientos para poder llegar a  
terminar con éxito el presente trabajo por lo  
que estoy agradecido.

**A MIS PROFESORES:**

Que me han dado las armas para salir adelante en la batalla de la vida.

**A TODOS LOS PROFESIONISTAS CON  
LOS QUE HE LABORADO:**

Para no dejar sin nombrar alguno de ellos, les  
agradezco sus conocimientos y su impulso  
que cada día me daban para que me pudiera  
superar a ellos estoy profundamente  
agradecido.

**POR ULTIMO A MI MADRE:**

Que se nos adelantó en el camino  
pero desde donde quiera que esté  
me ha protegido con sus plegarias.  
Te quize mucho y te seguiré  
queriendo toda la vida.

# LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL AMBITO PENAL MEXICANO.

## INTRODUCCION.

### CAPITULO I

#### I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

	PÁG.
1.1 Evolución de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. -----	1.
1.2 Constitución de Apatzingán de 1814. -----	-5.
1.3 Constitución de 1824. -----	6.
1.4 Constitución de 1857. -----	-7.
1.4.1 La Ley Juárez. -----	-9.
1.4.2 La Ley de Porfirio Díaz. -----	11.
1.5 Constitución de 1917. -----	-12.
1.5.1 La Ley de Lázaro Cárdenas -----	13.
1.5.2 La Ley de López Portillo. -----	17.

### CAPITULO II

#### II.- LEYES DE RESPONSABILIDADES DE LA LEGISLACION MEXICANA.

2.1 Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de 1870. -----	22.
2.2 Ley de Responsabilidades Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal de 1896. -----	-25.
2.3 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y Altos Funcionarios de los Estados (1939). -----	-27.
2.4 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de Altos Funcionarios de los Estados (1979). -----	-34.
2.5 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982. -----	-41.
2.6 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	

**CAPITULO III**

**III.- NOCIONES GENERALES DEL SERVIDOR PÚBLICO.**

3.1. Concepto de Servidor Público. ----- 67.  
3.2. Formas de ingresar al Servicio Publico. -----72.  
3.3. Sujetos de Responsabilidad en el Servicio Publico. ----- 76.  
3.3.1. De Base. -----78.  
3.3.2. De Confianza. -----78.  
3.4. Obligaciones y Deberes del Servicio Publico. ----- 84.  
3.5. Tipos de Responsabilidad del Servicio Público. -----85.  
3. 5. 1. Penal ----- 87.  
3.5. 2. Civil. -----90.  
3. 5. 3. Administrativa. ----- 95.  
3. 5. 4. Política. ----- 100.

**CAPITULO IV**

**IV.- LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.  
(AHORA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA)**

4.1 Antecedentes. ----- 107.  
4.2 Funciones de Control. -----111.  
4.3 Funciones de Órgano Sancionador. ----- 118.  
4.4 Objetivo Actual de la Dependencia. ----- 119.  
4.5 Dualidad Administrativa Penal en el Régimen de Responsabilidades de los  
Servidores Públicos. -----122.

**CAPITULO V**

**V.-DELITOS PENALES EN LOS CUALES INCURREN LOS SERVIDORES  
PUBLICOS.**

5.1 Los previstos en los Títulos Décimo y Undécimo del Código Penal Federal.  
-----126.

5.2 Código Fiscal de la Federación. ....	-134.
5.3 Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. ....	-137.
5.4 Ley de Instituciones de Crédito. ....	-139.
<b>CONCLUSIONES</b> .....	145.
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	-152.
<b>LEGISLACIONES</b> .....	155.
<b>OTRAS FUENTES</b> .....	155.



## INTRODUCCION.

Estamos en el inicio de un nuevo milenio, el avance científico y tecnológico en el mundo es incontenible. Nuestro país no es ajeno a este fenómeno y por ello requiere una modernización en la estructura de su administración pública que le permita llevar a cabo con éxito una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y contra la impunidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

El presente trabajo no pretende proponer soluciones espectaculares o mágicas. Por el contrario, es un esfuerzo profundo, constante y comprometido, que incluye medidas de carácter inmediato y a la vez acciones justas y eficaces para quienes transgredan la ley o las normas de desempeño del servicio público sean sancionados conforme a derecho.

Se propone una estrategia que implique una reforma profunda al régimen de responsabilidades de los servidores públicos que sea congruente con nuestra historia, principios y aspiraciones, porque la corrupción es quizá el mayor motivo de agravio a la sociedad mexicana y por ello es urgente la modificación de un marco jurídico que nos lleve hacia la reducción sostenida y permanente de los niveles de corrupción en la Administración Pública Federal.

Por otro lado, se pretende plantear la creación de mecanismos legales que amplíen las facultades de las contralorías internas para que contribuyan de manera eficaz en la investigación que realice el Ministerio Público sobre los actos de corrupción en los cuales se vean involucrados directamente servidores públicos.

En forma paralela a la adecuación y reestructuración de las normas que rigen el procedimiento administrativo, se requiere además estudiar los tipos penales que sancionan las conductas corruptas de los servidores públicos, ya que en la actualidad el Ejercicio Indebido de Servicio Público, el Abuso de Autoridad, el Uso Indebido de Atribuciones y Facultades, el Ejercicio Indebido de Funciones, el Cohecho, el Peculado y el Enriquecimiento Ilícito, no se tipifican en el Código Federal de Procedimientos Penales como delitos graves, lo que implica que los infractores difícilmente pisan la cárcel cuando cometen estos ilícitos durante su desempeño en el servicio público.

Por estas razones, se plantea una reforma al artículo 194 del Código Adjetivo citado, a fin de que los ilícitos mencionados se consideren como graves cuando el daño económico al erario federal exceda de quinientas veces el salario mínimo, ello con la finalidad de negar al servidor público corrupto el beneficio de la libertad provisional, medida que sin duda será un factor eficaz para combatir y reducir la corrupción en la administración pública.

De igual manera es necesario aplicar con todo rigor la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a fin de que se convierta en el instrumento jurídico que sirva efectivamente para sancionar a los servidores públicos de cualquier nivel que no se conduzcan con probidad en el ejercicio del servicio público. Ya que es urgente atender el reclamo de la sociedad para erradicar la corrupción y la impunidad, pues no es posible seguir tolerando que la Administración Pública Federal sea botín de poder y riqueza por parte de funcionarios corruptos.

En todos los países, absolutamente en todos, existen hechos ilegales y sólo la acción de los ciudadanos podrá impedirlos; en primer lugar denunciándolos, en segundo término, la autoridad debe investigar y en su caso sancionar con todo rigor, y por último, nuestros políticos y empresarios deben evitar a toda costa caer en estos lamentables hechos. La autoridad debe proceder sin tolerancia de conformidad con la ley, y no se deje al amarillismo de la prensa o a declaraciones sesgadas que no buscan dicho combate, sino tan sólo el denigrar al enemigo político en turno.

## CAPITULO I

### I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

#### 1.1 Evolución de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

En este capítulo estudiaremos como ha venido evolucionando en nuestro sistema jurídico la responsabilidad del servidor público. Las responsabilidades de los servidores públicos, tal y como las concebimos hoy en día, se pueden retrotraer conjuntamente a la aparición del hombre sobre la faz de la tierra, en virtud de que el hombre mismo al reunirse con sus semejantes para satisfacer las necesidades colectivas vitales, prestaba un tipo de servicio público, y en esa virtud resulta ser responsable de ese servicio público. Sin embargo, al parecer, los primeros antecedentes que registran nuestros textos con respecto a las responsabilidades reguladas ya por diversos cuerpos normativos de los hoy denominados servidores públicos, se trasladan hasta la época Precolonial en donde la estructura política del pueblo Azteca preveía severas normas que se aplicaban tanto a los gobernantes como a los gobernados.

Cabe recordar, que el Profesor J. KOHLER, en su texto "El Derecho de los Aztecas", señaló: "Para los jueces que aceptaban regalos, había la pena de muerte en casos graves y la destitución y trasquilamiento en delitos menores; el mismo castigo se imponía a la concusión (exceso en el cobro de impuestos)". Esta cita es relevante para los efectos de los presentes COMENTARIOS, en virtud que desde la época Precolombina, en el Derecho natural de la cultura Náhuatl, se castigaba severamente a los servidores públicos que de una u otra manera causara un daño o perjuicio a la hacienda pública.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Castro Rojas, Marco Antonio, Revista IAPEM, No. 7, 1990, págs. 16 y 17.

Con la conquista de México, nos señala el Dr. Gonzalo Armienta Calderón, se trasplanta a nuestro país la organización político-administrativa española, y el gobierno se ejerce por ayuntamiento, corregidores, alcaldes y alguaciles. Como máxima autoridad legislativa, política, administrativa y judicial con sede en la Nueva España, se crea por real cédula del Emperador Carlos V el 13 de diciembre de 1527, la primera real audiencia y cancillería real de la gran Ciudad de Tenochtitlán, México, integrada por cuatro oidores y un presidente, que fue Nuño de Guzmán.<sup>2</sup>

La supuesta arbitraria actuación de los miembros de la primera audiencia, motivó la designación de una segunda audiencia, a la cual se le ordenó formar un "juicio de residencia" a los anteriores oidores y a su presidente Nuño de Guzmán (El juicio de residencia es de hecho, el primer antecedente formal de nuestro actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos).

Como se recordará, el caso de Nuño de Guzmán consiste en que se le acusó, entre otras cosas, de haber defraudado a la Corona y de haber menguado el Quinto Real, así como de haber asesinado a su juez de residencia; por todo ello fue aprehendido y enviado a prisión, donde previamente a la conclusión de su proceso, murió.

El hecho de considerar el "juicio de residencia" como el primer antecedente del actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México, comenta el Dr. Armienta Calderón, se basa entre otras cosas en el concepto que Escriche nos dice, pues acepta que el juicio de residencia tenía por objeto tomar en cuenta un juez a otro, o a un corregidor por Alcalde mayor, o a otra persona de cargo público, de la administración de su oficio por aquel tiempo en que estuvo a su cuidado. Se trata

---

<sup>2</sup> Armienta Calderón, Gonzalo, "La Evolución de la Ley de Responsabilidades" En los Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades. Compilador José Francisco Ruiz Massieu, Cuadernos INAP, México 1984, praxis No. 60.

pues, de una institución (el juicio de residencia) que pretendía evitar los males de una administración que actuaba a una gran distancia.<sup>3</sup>

Los artículos 128, 131, fracción XXV, 228, 229, 254 y 261 incisos IV y V de la Constitución de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, establecen que los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellas; en las causas criminales que contra ellos intentaren, no podrán ser juzgados por el Tribunal de Cortes, y un mes después, los Diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.

Así las Cortes tienen facultades para hacer efectiva, la responsabilidad de las Secretarías de Despacho y demás empleados públicos. Para hacer efectiva tal responsabilidad, decretarán ante todas las Cortes que ha lugar a la formación de causa.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el Juicio de Residencia a los Titulares de los Ministerios, Diputados, miembros del Supremo Gobierno, del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto.

En el artículo 59 de nuestra Primera Carta Fundamental se dispuso que los Diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá

---

<sup>3</sup> Citado por Armienta Calderón Gonzalo, Op. Cit.

hacérseles cargo de ellas; pero se sujetarán al Juicio de Residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

El artículo 196 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia, conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los Generales de División y Secretarios del Supremo Gobierno; en las de los Secretarios Fiscales del mismo Supremo Tribunal; en las del Intendente General de Hacienda, de sus Ministros, Fiscal y Asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre.

Por su parte, el artículo 224 dispuso que el Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación.

La residencia, que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta la llegada de la Independencia.

## **1.2 Constitución de Apatzingan 1814.**

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaban mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto.

En el artículo 59 de nuestra Primera Carta Fundamental se dispuso que los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

El Artículo 196 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia, "Conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los Generales de División y Secretarios del Supremo Gobierno; en las de los secretarios fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las de asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre".

Por su parte el artículo 224 dispuso que "El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia".



Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación.

Los preceptos antes señalados fueron la única aportación importante de esta Carta Magna, respecto a las responsabilidades de los servidores públicos.

### **1.3 Constitución de 1824.**

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema que organizaba la vida Republicana e Independiente de México, ya que se instauró el llamado sistema de juicio de responsabilidad, estableciéndose que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

De igual forma, y con procedimiento semejante, las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución, como "Las Siete Leyes Constitucionales" de 1836 y las "Bases Orgánicas de la República Mexicana" de 1842, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encauzó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre los inferiores.

Por su naturaleza en las responsabilidades de referencia, fundamentalmente de carácter político, relativas sólo a los altos funcionarios públicos, no es posible identificar algún esbozo de un Derecho Disciplinario conforme a las disposiciones hasta aquí enunciadas.

Cabe destacar que en donde se basa el origen del actual sistema mexicano de responsabilidades de los servidores públicos, es a partir de la Constitución de 1824, pues es la de tipo Federal, ya que definía como forma de gobierno del pueblo mexicano, la República Representativa y Federal y de igual manera se divide el ejercicio de poder en el sistema clásico Francés, del legislativo, ejecutivo y judicial, consagrando el sistema de responsabilidades, en donde se señalaba con bastante precisión, los sujetos de las mismas, los delitos e infracciones que se generaban por las responsabilidades, los órganos encargados de conocer de las imputaciones, y por supuesto la forma de decidir el alcance de los fallos y resoluciones.<sup>4</sup>

#### **1.4.-Constitución de 1857.**

En la Constitución de 1857 se consolida el sistema de gobierno republicano, representativo, democrático y federal de la nación mexicana, en donde se establece a través de su Título IV, las responsabilidades de los servidores públicos, sin embargo en sus leyes reglamentarias relativas a la materia, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

---

<sup>4</sup> Sepúlveda, Nuño. "Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales Derivadas de su Gestión Hacendaria", Editorial INDETEC, Primera Edición, 1996, pág. 78.

En efecto, el Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título: la “Ley Juárez”, del 3 de noviembre de 1870, y la “Ley Porfirio Díaz”, del 6 de junio de 1896, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

El texto del artículo 103 constitucional establecía que: “Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contiene esta disposición se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la Constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fueran del contexto penal.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que conforme al nombre del referido “Título IV sólo se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su

articulado se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la federación.<sup>5</sup>

#### **1.4.1. La Ley de Juárez.**

El Decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como Ley Juárez, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

La determinación de faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Finalmente, reguló otra infracción que se denominaba "omisión en el desempeño de

---

<sup>5</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto "Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos" México, 1996, pag.44.

funciones oficiales”, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Conforme a la disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicamaral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

Esta ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado, denominado de acusación, determinada la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

La resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar, además, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y a la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculpado a disposición de los tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho y, además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios

causados.

No obstante que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que en el artículo 104 de La Constitución se consignaba que “el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado”, situación que a partir de 1875 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.

#### **1.4.2.- La Ley de Porfirio Díaz.**

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley en materia, el 6 de junio de 1896. Esta ley, denominada “Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal”, regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la “Ley Juárez”, ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la “declaración de procedencia”, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones. En un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la “Declaración de Inmunidad”, para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que “no ha lugar a proceder”, dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada “Declaración de

Incompetencia”, que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el Jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1871 y 1929.

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias políticas y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

### **1.5 La Constitución de 1917**

A partir del 1 de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, que en el texto original de su Título IV estableció las bases “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, sin incluir a los demás empleados de la Federación.

En el artículo 108 se dispuso que “Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

### **1.5.1 La Ley “Lázaro Cárdenas”**

En los términos del 5° párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir “... a la brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales..” ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando el



breve término se cumplió, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

En su artículo 1º dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, en los siguientes términos:

Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que esta ley se refiere.

Señaló como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, denominando altos funcionarios a los siguientes:

- 1.- Presidente de la República
- 2.- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- 3.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- 4.- Secretarios de Estado.
- 5.- Jefes de Departamento Autónomo.
- 6.- Procurador General de la República.
- 7.- Gobernadores y diputados de las legislaturas locales.

También dispuso que el Presidente de la República sólo pudiera ser acusado durante

el periodo de su encargo y un año después.

En esta ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Aunque no definía los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios:

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas.
- 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- 3.- El ataque a la libertad de sufragio.
- 4.- La usurpación de atribuciones.
- 5.- La violación de garantías individuales.
- 6.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionario normal de las instituciones.
- 7.- Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

A los gobernadores y diputados de los estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

Como sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron.

- 1.- Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.
- 2.- Inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos y, en 11 fracciones se señalaron las

sanciones aplicables a cada uno de los casos de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

Con relación a las faltas, también las estableció por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las leyes reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

Esta ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por el enriquecimiento inexplicable.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

En caso de resolver que había lugar a proceder contra el alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, y la Secretaría de la propia Cámara debía liberar oficio al juez o al tribunal, a fin de que suspendiera la sustanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las

conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado o de su defensor, el juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación (y del Distrito Federal y Territorios Federales) para que dictara sentencia.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y Jueces del orden común, el Presidente de la República debería pedir a la Cámara resolver en conciencia, y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Como se puede constatar, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

### **1.5.2 La Ley “López Portillo”**

Con fecha 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, que en su artículo Segundo Transitorio derogó la “Ley Cárdenas”.

El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo 1º, en los siguientes términos:

Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley.

Del texto transcrito encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales, de los cuales los dos primeros tiene eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados delitos oficiales se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor.

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 3º:

Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;

V.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VI.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;

VII.- Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y,

VIII.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de ideas.

No obstante la denominación de delitos oficiales, del contenido de la ley se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados altos funcionarios, ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

Lo anterior nos pone ante un procedimiento especial, actualmente denominado juicio por responsabilidad política, diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial, estructurado en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante el jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y

Empleados de la Federación.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 16 y 21, que serían tales, las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

En los términos del artículo 4° se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve sus intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieron las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

Del análisis de la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecer la responsabilidad administrativa, a pesar de que la han identificado como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

Realmente el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria.



## CAPITULO II

### **2. LEYES SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.**

En este capítulo analizaremos las leyes de responsabilidades, que han tenido vigencia a lo largo de la historia legislativa del país en esta materia.

#### **2.1. Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios (1870)**

Reorganizada la República, vigente nuevamente la Constitución de 1857, con fecha 3 de noviembre de 1870 se publicó en el Diario Oficial, por el presidente Juárez, el Decreto General sobre delitos oficiales de los Altos Funcionarios.

Esta ley que es la primera que se promulgó en nuestro país sobre el tema, es sin duda, por su sencillez, una de las mejores, aún cuando no abarcó los numerosos problemas que se desprenden, como iremos destacando, de las situaciones que se derivan de la responsabilidad de los altos funcionarios públicos y sus relaciones políticas, de partido, y con la sociedad en general.

La Ley de 1870, respondió a una necesidad política, ya que el Congreso se mostraba favorable al Presidente Juárez y resultaba urgente limitar la libertad de la Cámara de Diputados en cuanto a la interpretación de los delitos políticos sancionados en el artículo 105 de la Constitución de 1857.

El decreto del 2 de noviembre de 1870, sobre la responsabilidad de los Altos Funcionarios establece lo siguiente:

Art. 1.- Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo federal, a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

En los artículos 2º y 3º define las faltas y omisiones, en los siguientes términos:

Art. 2.- La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior.

Art. 3.- Los mismos funcionarios incurren en omisión por negligencia o inexactitud en el desempeño de sus funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual tratándose de los gobernadores de los Estados, se entiende sólo en lo relativo a los deberes que les impongan la Constitución o leyes federales.

En el artículo 4º se fijan las sanciones que corresponden a los autores de los delitos oficiales. Estas consisten en la destitución del cargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años.

Las faltas oficiales, se sancionan con la suspensión del encargo de inhabilitación en un plazo que no baje de un año, ni exceda de cinco y en los supuestos de omisiones, conforme a lo previsto en el artículo 6º la pena se fija entre seis meses y un año de suspensión e inhabilitación.

El artículo 7º precisa que para exigir la responsabilidad oficial a los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberán de juzgarse o castigarse el plazo es el prescrito por el artículo 107 constitucional, o sea de un año.

En los términos del artículo 8º del decreto en cuestión, declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior por delitos, faltas u omisiones oficiales en que hayan incurrido desempeñando sus respectivos encargos, queda expedito el derecho de la Nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión.

En el artículo 9º se considera el supuesto de que se impute al funcionario, además de un delito oficial, un delito común, en cuyo caso, se dispone que después de sentenciado por la responsabilidad oficial, será puesto a disposición del juez competente, para que de oficio o a petición de parte se le juzgue y se le aplique la pena que corresponda por el delito común.

Finalmente, la ley del 3 de noviembre, hace alusión brevemente a problemas de procedimiento y en el artículo 11 a la acción popular que se concede para denunciar los delitos oficiales.

Cabe destacar que, si bien el artículo 1º de la Ley de referencia, prevé delitos oficiales, las conductas que los tipifican quedan expresadas en términos tan vagos que no pueden configurar delitos propiamente dichos, conforme a la intención y finalidad política que la inspira; pero permiten separar de sus cargos a los altos funcionarios que hubieren perdido la confianza del pueblo y se convirtieran en

obstáculo para la política del presidente.

Esta legislación aportó un gran pensamiento del Presidente Juárez que a la fecha sigue teniendo vigencia para advertir a los servidores públicos se deben conducir en el desempeño de su cargo o comisión, con honradez, lealtad, legalidad, imparcialidad y eficiencia, tal y como lo estableció Benito Juárez en la siguiente frase: “Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino a consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala”

## **2.2 Ley de Responsabilidades, Reglamentaria de los Artículos 104 Y 105 de la Constitución Federal de 1896.**

La ley orgánica en cuestión, comprendía 64 artículos, divididos en seis capítulos; el primero, denominado: “Responsabilidad y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales”, precisa, en los términos de la Constitución de 1857, quienes se consideran altos funcionarios federales, a saber: los diputados y senadores, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de despacho, responsables tanto de los delitos comunes que cometían durante el tiempo de sus respectivos cargos, como por los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran en el ejercicio de esos mismos cargos ( artículo 1º ); el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. (artículo 2º).

Los Gobernadores de los Estados, como agentes de la Federación, son considerados también responsables, pero sólo por infracciones a la Constitución y leyes federales (artículo 3°).

En el artículo 4° se dispone que sólo el Congreso de la Unión, en la forma y modo que prescribe la Constitución y la ley en cuestión es competente para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, aún cuando dicha responsabilidad se exija después de que los funcionarios hubieran cesado de su empleo, pero dentro del término de un año.

En los siguientes artículos se previene que, tratándose de los delitos comunes que hubieran cometido los altos funcionarios durante el desempeño de sus encargos, no se podrá proceder sin que previamente el Gran Jurado declare que ha lugar a proceder en contra del acusado; que los altos funcionarios gozaban de fuero desde el día de su elección, y los senadores y diputados suplentes, desde el día en que se les llamara para el desempeño de su cargo, sin embargo no disfrutarán del fuero constitucional durante el desempeño o motivo de algún empleo, cargo político o comisión que hubieren aceptado en el período en que disfruten de aquel fuero, al no ser que al propio tiempo estuvieren ejerciendo sus funciones propias, en este último caso, se le juzgará por quien corresponda, previa declaración del Gran Jurado, de haber lugar a proceder en los términos de los artículos 104 y 105 constitucionales.

En cuanto a las demandas del orden civil, no se reconoce fuero ni inmunidad para los altos funcionarios.

La ley reglamentaria de 1896 sólo enuncia los delitos oficiales, ya que su definición se encuentra contenida en el artículo 1059 del Código Penal de 1871. Este Código

recoge la distinción que marca la Constitución de 1857, entre los delitos comunes y los delitos oficiales.

Sin embargo la ley en análisis ofrece la ventaja de fijar los procedimientos a seguir en los supuestos previstos en la Constitución de 1857, respecto a la responsabilidad de los altos funcionarios por los delitos comunes cometidos en el ejercicio de sus funciones.

### **2.3 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de Altos Funcionarios de los Estados (1939)**

Esta ley destacaba, en su exposición de motivos, la importancia de fijar la responsabilidad de los funcionarios públicos, por ello precisa:

“El ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que le fueron impuestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en ejemplo, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

El Estado por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir los malos funcionarios que, violando la confianza del pueblo que en ellos se deposita, hacían de la función pública, un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo, con su claro sentido de observación señalaba y sancionaba con su desprecio a los funcionarios desleales que atentaban contra la riqueza pública o contra la vida o libertad, o la riqueza de las personas; esa sanción popular, por más enérgica que así sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia”. Ciertamente la ley de 1939, tuvo graves errores, y

a ellos nos iremos refiriendo en el análisis de la misma. Pero desafortunadamente no se corrigieron, como se pudo hacer con la ley vigente; sin embargo la necesidad de reprimir la inmoralidad de los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal es un propósito tan hondamente sentido por la colectividad, que en todos los proyectos y Constituciones que nos hemos referido hay alguna referencia expresa a su responsabilidad, cosa que no acontece con las Constituciones de otros pueblos.

### Características de la Ley de 1939.

#### TITULO PRIMERO

La ley de 1939, estaba dividida en seis títulos que contenían un total de 111 artículos y seis artículos transitorios, aún cuando en la exposición de motivos se hace referencia a un artículo 16 que no existía.

El título primero, denominado disposiciones preliminares, tenía un capítulo único y doce artículos, en el artículo primero dispone que los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de su cargo, en los términos de dicha ley.

El artículo 2º, limitaba a quienes, para los efectos de la ley, tenían que conceptuarse como altos funcionarios de la Federación, incluyendo a los jefes de departamento autónomo que existían entonces como eran:

Departamento del Distrito Federal o Central, Departamento del Trabajo, Departamento Agrario, Departamento Forestal y de Caza y Pesca.

El artículo 3º, alude al Presidente de la República, en los términos a que se refiere la Constitución y el 4º, fija el plazo para exigir la responsabilidad oficial a los

funcionarios.

El 5°, a la reparación del daño; el 6°, a las demandas del orden civil; el 7°, a la intervención de los procuradores en la averiguación de los delitos oficiales y la situación de estos frente a una resolución favorable al funcionario; el 10°, fija las fechas a partir de las cuales gozan del fuero constitucional los altos funcionarios de elección popular; el 11°, reitera lo señalado en el artículo 10° Constitucional y el 12° prohíbe conceder indulto a los funcionarios por delitos oficiales.

El título segundo, denominado "De los delitos y faltas oficiales" en su capítulo primero, "De los altos funcionarios de la Federación, de los gobernadores de los Estados y de los diputados a las Legislaturas locales", en el artículo 13°, hace referencia a los delitos de los altos funcionarios de la Federación mencionados en el artículo 20° del mismo ordenamiento, delitos señalados en los Códigos Penales de 1871 y 1929 y que son:

- 1) El ataque a las instituciones democráticas;
- 2) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- 3) El ataque a la libertad de sufragio;
- 4) La usurpación de atribuciones;
- 5) La violación de las garantías individuales;
- 6) Cualquier infracción a la Constitución a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento de las instituciones.

Se puede apreciar que estos delitos están redactados en forma tan vaga e imprecisa que violan las más elementales reglas de la tipicidad.



El artículo 14° se refiere a la "responsabilidad de los gobernadores y diputados a las legislaturas locales, auxiliares de la Federación, por las violaciones a la Constitución y leyes federales".

La ley en comento se ajustó, por lo que se refiere a estos funcionarios en estricto respeto al pacto federal: Sin embargo, se aprecia una omisión grave en este ordenamiento legal al no prever ningún tipo de responsabilidad del Presidente de la República.

En el capítulo II de esta Ley de Responsabilidades alude a "los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales". En el artículo 18°, se preceptúa lo siguiente:

"Art. 18°.- Son delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, no comprendidos en el artículo 2° de esta ley"; y enseguida hace una larga enumeración de diferentes tipos, que toma de los Títulos X y XI del Código Penal de 31. Como vemos este artículo enuncia y describe los delitos de los cuales, los únicos sujetos activos pueden ser los funcionarios o empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, no comprendidos en el artículo segundo de la Ley de 1939, excluyéndose como sujetos activos a los altos funcionarios de la Federación, lo cual consideramos erróneo ya que éstos empleados podían cometer las infracciones contenidas en el citado artículo 18°. Por lo que se refiere al procedimiento de declaración de procedencia, en el cual se establecía el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los altos funcionarios, la Ley de 1939 copió, con pequeñas diferencias en la redacción el capítulo III de la Ley de 36, así el artículo 34° queda en los mismos términos que el artículo 24 de ésta, disponiendo que si el

Gran Jurado: “declara que ha lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho quedará separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes”.

Cabe señalar que las diferencias de procedimiento se deben a que la Ley de 39 se ajustaba ya al principio del monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público, según lo preceptuado por el artículo 21 de la Constitución de 1917. Conforme a la Constitución de 57, los jueces tenían como función dirigir la instrucción penal, buscar y reunir pruebas, mandar aprehender a los presuntos responsables y dirigir a la Policía Judicial.

El capítulo I del título IV describía el procedimiento para los casos de dichos delitos, y establece en su artículo 70 que, tratándose de funcionarios públicos o de interés general, comprobada la existencia del delito que se les imputaba, si merecieran sanción corporal y apareciendo datos suficientes para hacer probable la responsabilidad del funcionario o empleado acusado, el juez que conocía del asunto debería dirigirse a la autoridad de quien dependía el nombramiento de aquél, por medio de oficio, con inserción de la resolución en que había decretado la aprehensión del funcionario, pidiéndole que lo pusiera a su disposición.

El artículo 71 determinaba los delitos que no ameritaran sanción corporal o de las faltas en las que, practicadas las diligencias necesarias, el juez mandaba citar el funcionario o empleado, para tomarles la declaración preparatoria.

El capítulo II del título IV, precisa las disposiciones de carácter general que deben tenerse en cuenta para iniciarse el procedimiento a los funcionarios, en contra de los cuales proceda el ejercicio de la acción penal por delitos oficiales.

Así en el artículo 74 se disponía que "desde que el funcionario o empleado acusado quedaba separado de su cargo, conforme a los artículos 70 y 72 en lo conducente, y 73 de esta ley, hasta la legal terminación del proceso, se le cubriría una parte de los emolumentos que correspondían al empleo, cargo o comisión en el que hubiere cometido, el delito o la falta oficial que se le imputaban, y que no podría exceder del cincuenta por ciento, a juicio de la autoridad quien dependía de su nombramiento".

El artículo 75, dispone que en caso de sentencia absoluta, por haber quedado justificada la inocencia del funcionario o empleado acusado, éste tendría derecho a volver al ejercicio de sus funciones o al desempeño de su cargo o comisión, siempre que no hubieren fenecido al período para el que fue electo o nombrado y, en todo caso a que se le cubra la parte de sus emolumentos que se hubieren dejado de pagar conforme al artículo anterior.

Si, por otra parte, la sentencia fuere condenatoria quedará definitivamente separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en los términos de la sentencia, quedando a juicio de la autoridad que lo hubiere nombrado, en el caso de que no se hubiere impuesto destitución, él retenerlo o no en su empleo, cargo o comisión después de compurgar o que queden extinguidas las sanciones de su ejercicio.

El título V reglamenta lo referente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, precisando en su capítulo I, la forma en que debe de estar integrado el jurado.

El artículo 79, de acuerdo con la exposición de motivos, previene que el Jurado de Responsabilidades se formará de siete individuos, que deben ser:

1.- Un representante de los servidores públicos, del Distrito Federal, Territorio o

Estados.

2.- Un representante de la Prensa.

3.- Un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales que no sea funcionario ni empleado público.

4.- Un profesor.

5.- Un obrero.

6.- Un campesino y

7.- Un agricultor, industrial o comerciante.

En resumen, la ley de responsabilidades de 1939, recoge la distinción que tanto la Constitución de 57, como la de 17, establecen entre la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación por la comisión de delitos comunes durante el desempeño de su cargo, de la comisión de delitos oficiales en el desempeño del mismo, pero distingue también los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, que menciona sin tipificarlos, en el artículo 13, de los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación, que define su artículo 18 y que no pueden cometer los altos funcionarios.

En resumen, en el texto de esta Ley se establece la diferencia entre los delitos y faltas oficiales, instituyéndose la supletoriedad del Código Penal, siendo abrogada por otra ley que comenzó su vigencia en el año de 1980.

#### **2.4. La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de Altos Funcionarios de los Estados (1979).**

En el Diario Oficial del viernes 4 de Enero de 1980, se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. Esta Ley consta de 92 artículos, contenidos en cinco Títulos, que se subdividen a su vez en varios capítulos y dos artículos transitorios. El Título Primero de la Ley comprende 18 artículos, y es el único que no se subdivide en capítulos; el Título Segundo denominado "Del Procedimiento en los Casos de Delitos Comunes"; el capítulo III, "Del Jurado de Acusación"; el capítulo IV, "Del Jurado de Sentencia"; y el capítulo V, "Disposiciones Generales". El Título Tercero denominado "Del Procedimiento en los Delitos y Faltas Oficiales de los Funcionarios y Empleados que no Gocen de Fuero", se subdivide en dos capítulos: el capítulo I se intitula "De la incoación del procedimiento", y el capítulo II "Disposiciones Generales".

El Título Cuarto, denominado "Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos y Faltas Oficiales"; comprende dos capítulos: el capítulo I se denomina "De la Integración del Jurado", y el capítulo II, "De la Competencia del Jurado".

Finalmente el Título Cuarto, que contenía las llamadas "Disposiciones Complementarias", constaba de dos capítulos: el primero, "De la Remoción de los Funcionarios Judiciales" y el capítulo II, "Investigaciones del Enriquecimiento Inexplicable de los Altos Funcionarios y Empleados Públicos".

De la exposición de motivos de la ley recogemos las siguientes declaraciones que aclaran su contenido.

“El principio general de Derecho, el de que la ley otorgue idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica. Todos los funcionarios y empleados públicos son servidores del pueblo mexicano, desde los depositarios de los Poderes de la Unión, hasta el más modesto empleado de oficina pública deben ser consignados, como sucede en el caso de un particular, cuando cometan hechos delictuosos.

La igualdad ante la ley es un imperativo para la realización de la justicia. Con este propósito desaparece en la tipificación, el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre los delitos de los altos funcionarios de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables”.

Por lo que respecta a los delitos oficiales, se precisa su tipificación. Se definen como los actos u omisiones de los altos funcionarios o empleados referidos, los cometidos durante su encargo o con motivo del mismo que redunde en perjuicio del buen despacho. Para evitar conflictos normativos, se preceptúa que estos delitos serán considerados oficiales, siempre que no sean tipificados en el Código Penal o en otra ley, pues en tal caso, serán considerados como delitos comunes y sujetos al ordenamiento correspondiente, así como los tribunales penales competentes. En este aspecto, la iniciativa puntualiza la responsabilidad de los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, por los delitos comunes, delitos oficiales, y las faltas u omisiones que cometieran en su encargo o en el ejercicio del mismo.

El fuero constitucional recibe tal nombre, por cuanto su destinatario tiene inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, más no es en forma alguna prerrogativa de impunidad.

Instituye el requisito de procedibilidad para seguir los actos punibles cometidos por los funcionarios desaforados, previa autorización de la Cámara Legislativa correspondiente. Bajo esta perspectiva, la presente iniciativa señala cuales funcionarios gozan de fuero, así como los términos de su ejercicio.

Siguiendo el plan adoptado para el estudio de las leyes de responsabilidades anteriores, haremos referencia a algunas de las disposiciones contenidas en la ley que ahora comentamos, así nos referimos al Título Primero de la ley, y señalaremos el procedimiento del juicio político, conforme a los preceptos de la Constitución original de 17 y la ley orgánica de la materia de 1939.

El artículo 4º define las faltas oficiales como "las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciende al funcionamiento de las instituciones y del gobierno en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo". De ello resulta que, si las infracciones no son leves darán lugar a los delitos oficiales, previstos en el artículo 3º.

Este artículo copia el artículo 13 de la ley de 1939 que ya hemos transcrito. Es indudable que el artículo que estamos comentando es violatorio de lo dispuesto por el artículo 14 constitucional y los más elementales principios de derecho penal.

Sobre el particular resulta conveniente señalar que el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, reconoce, "que el artículo 13 de la ley de Responsabilidades de 1940,

pretendió tipificar como delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, a diversas generalidades que de ninguna manera cumplen con los requisitos de tipicidad que se originan en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, y además, a mayor abundamiento, dada su vaguedad y su alcance difuso, era poco posible que en la realidad cualquier funcionario federal asumiese alguna conducta que trajese los resultados previstos en dicho artículo 13, por lo que respecta a ellos, la ley que comentamos era impráctica y nunca pudo aplicarse en la realidad”.<sup>6</sup>

En el artículo 5º se precisa el lapso dentro del cual debe exigirse la responsabilidad por los delitos y faltas oficiales, también se señala que se tendrá por exigida la responsabilidad desde el día que las autoridades, los partidos, o las asociaciones políticas o los particulares, para que surtan efectos deberán ser notificadas ante alguno de los Secretarios de la Cámara.

Ahora bien los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados, atento a lo dispuesto por la ley de 1979, son objeto de dos tipos de procedimientos: Uno, el de los altos funcionarios, que debe seguirse ante el Congreso, y el otro, el de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que debe intentarse ante las autoridades judiciales.

En los artículos 6º y 7º, se precisa a partir de cuando gozan de fuero el Presidente de la República, los diputados y senadores propietarios y suplentes, los gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pero no señala la ley a partir de cuando gozan de fuero los Secretarios, el Procurador General de la

---

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo “Introducción al Derecho Mexicano” Derecho Constitucional Tomo I, la Edición Unam, México, 1980, pag. 20 Y 21.



República y los Gobernadores substitutes, interinos o el ciudadano que bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, durante los dos últimos años de su período, en los términos del artículo 115 constitucional. En el artículo 10 se establecieron las sanciones por los delitos y faltas oficiales que, a nuestro criterio eran simples medidas de carácter político, sin embargo la mayoría de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal quedaron sometidos únicamente a la tipificación relativa a los delitos oficiales, pues carecían de uno de los elementos esenciales para considerarlos como tales, o sea la tipificación. La sanción que se fijó para los delitos de los altos funcionarios y empleados que no gozaban de fuero, establecía el artículo 10, consistía en la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo.

En los artículos 14, 15 y 17, se reiteran disposiciones constitucionales, en el sentido de que pronunciada una resolución o sentencia de responsabilidad oficial, no se puede conceder al que la sufra la gracia del indulto; se establecen los requisitos para proceder en contra del acusado en la comisión de un delito común; y se establece la competencia del Jurado Popular para juzgar los delitos y faltas oficiales.

En cuanto al procedimiento señalado en la ley de 79, el artículo 22 dispone que toda instancia o escrito que reciba de la Cámara de Diputados, bien sea procedente de particulares, de algún juez o del mismo interesado que se relacione con la responsabilidad de los delitos comunes de algunos funcionarios notoriamente improcedente, lo hará saber a la Cámara para que se resuelva si continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar si posteriormente aparecieren motivos que lo justifiquen. En caso contrario la Comisión Instructora deberá rendir su dictamen en el término de 15 días, salvo que la naturaleza del asunto amerite que se amplíe el

plazo, a juicio de la propia Comisión Instructora.

En los siguientes artículos se establecía que las secciones instructoras tenían la facultad de hacer comparecer al acusado y al acusador, para examinarlos sobre los hechos relativos a la acusación y para practicar las diligencias que estimen conducentes, para obtener la comprobación de las circunstancias del hecho imputado, y en el dictamen que rinda las secciones deben de precisar si el hecho atribuido al funcionario está o no calificado por las leyes como delito; si la existencia de éste está justificada, si existen presunciones o datos suficientes a juicio de la sección para creer racionalmente que el funcionario acusado pueda ser el autor del hecho criminoso, y por último, si por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona de que se trataba, gozaba o no de fuero constitucional, debería terminar con cualquiera de las siguientes proposiciones:

“No ha lugar a proceder contra....por el delito .... que se acusa, o ha lugar a proceder contra....por el delito .... que se le acusa”.

Una vez que se dé cuenta con el dictamen correspondiente, y erigida la Cámara de Diputados en Gran Jurado de acusación, y sometido el dictamen a votación, para cuya validez se requiere mayoría absoluta de votos, si se declara que ha lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho quedará separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Cabe aclarar que en la ley en referencia varía el procedimiento de declaración de procedencia, el cual se adecua a la Constitución original de 1917, en la cual en su artículo 21 se establece el monopolio de la acción penal reservada al Ministerio Público, es decir, en el procedimiento derivado de la Constitución de 57 no era

necesaria la intervención del mismo, en la persecución de los delitos.

Sin embargo en la ley en análisis se establece en el artículo 39, que la sección de la Cámara de Diputados procederá inmediatamente a instruir el proceso, previa ratificación de la denuncia o acusación si lo estimare necesario.

Asimismo, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 34, la sección de la Cámara de Diputados, procederá primero a practicar todas las diligencias que eran necesarias, tomarle su declaración al inculpado, abrir un término prudente de pruebas, y una vez formulados los alegatos del acusador, si los hubiera, y los defensores, formular el dictamen conforme al artículo 38; el cual era necesario que cumpliera con las siguientes circunstancias:

1. Que esté legalmente comprobado el delito o falta oficial que se le imputa al funcionario:
2. Que esté plenamente probada su responsabilidad.
3. Las circunstancias que hubieren ocurrido en la comisión del delito o falta oficial, expresando por separado y con toda claridad, las que favorezcan o perjudiquen al funcionario acusado.
4. La sanción que debe imponerse de acuerdo con el artículo 10°, de la ley en comento.
5. Que en caso de ser aprobado el dictamen, se remita el veredicto, por vía de acusación a la Cámara de Senadores para los efectos correspondientes.

Concluido el dictamen, se entregará a los Secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara deberá erigirse en Jurado de acusación, dentro de los tres días siguientes, lo harán

saber los secretarios, al acusador y al acusado, para que aquél presente por sí o por medio de apoderado legal y éste, por medio de su defensor o personalmente, los alegatos que a su derecho convengan; y una vez que se haya fijado día para que la Cámara de Diputados se constituya en Jurado de acusación, se dará lectura públicamente a todo el proceso y después al dictamen de la sección instructora. Acto continuo, señala la ley, se concederá la palabra al acusador o a su representante legal, en su caso, y enseguida al acusado o a su defensor, o a ambos si lo solicitaren, para que aleguen lo que a su derecho convenga.

Si la Cámara declara que no ha lugar a proceder contra el funcionario acusado, éste continuará en ejercicio de su cargo.

En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se le remitirá el veredicto del Jurado de acusación, designándose una Comisión de tres diputados para que se sostenga ante el Senado de acusación de que se trate. Como se puede analizar la intervención de la Cámara de Senadores es la de proponer la sanción que en su concepto debe imponerse al funcionario, expresando los preceptos legales en que se funde.

### **2.5.Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.**

En fecha 31 de diciembre de 1982 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en ella se establecieron las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público que desnaturalizaba la función encomendada, así como garantizar su buena prestación.

Esta Ley propone las modalidades de responsabilidad en lo político y en lo administrativo, además liquida la desafortunada confusión entre delitos y faltas

oficiales y delitos comunes, que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia habían estado vigentes en las últimas cuatro décadas, lo que implicó que la responsabilidad civil y penal de los servidores públicos, se adecuara a lo que disponía la legislación común y la que regula las leyes penales.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se dividió en cuatro títulos, en su primero se refiere a disposiciones generales cuyo objetivo fue reglamentar el Título Cuarto Constitucional, estableciendo los sujetos de responsabilidad en el servicio público, sus obligaciones, las responsabilidades y sanciones administrativas, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones, así como también las autoridades competentes y procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y el registro patrimonial de estos últimos(artículo 1°).

Asimismo en sus artículos 2° y 3° prevenía quienes eran sujetos de esta Ley y las autoridades competentes para aplicarla, además el numeral 4° refiere a que no podrán imponerse a los servidores públicos dos veces por una sola conducta, sanciones de una misma naturaleza.

El Título Segundo de la Ley en comento establece los procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, quienes son sujetos de este juicio, las causas y sanciones.

En efecto esta Ley determina las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad política

y se imponen sanciones de esa naturaleza. Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Estos últimos por violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En el Título Cuarto, se incluía a los directivos generales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, como sujetos de responsabilidad política, considerando que el artículo 93 Constitucional reconoce naturaleza política a sus funciones, al asimilarlos a los Secretarios de Despacho y jefes de departamento administrativos, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión.

Esos funcionarios, dada la expansión que ha registrado el sector paraestatal, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia, que más allá de las esferas administrativa y penal, deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redundaba en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Las responsabilidades políticas que se sancionan con destitución e inhabilitación, se sujetan a un procedimiento que se adecua a las garantías que consagra el artículo

16 Constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo, se aseguran los principios procesales de expeditéz, imparcialidad y audiencia.

Conforme a nuestra tradición Constitucional y a la vocación de equilibrio del Poder Legislativo, el Juicio Político es diligenciado bicameralmente, de manera que la H. Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Acusación, instruya el procedimiento y sostenga la causa ante el Senado, como Jurado de Sentencia, para que éste resuelva en definitiva.

De otra parte, se incorporan las conductas que la ley en vigor considera que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, añadiéndose una conducta que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa: Las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

La inhabilitación, que junto con la destitución es una de las sanciones políticas que puede imponer la H. Cámara de Senadores, podrá extenderse hasta veinte años.

De igual manera esta Ley también regula el procedimiento de declaración de procedencia, en el cual se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para poder proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal.

Se conserva el carácter unicameral del procedimiento de referencia, a fin de que sea expedito y toda vez que no tiene naturaleza jurisdiccional. No resuelve el fondo de la

cuestión planteada, sino que, sin prejuzgar, remueve un obstáculo; se trata de un requisito de procedibilidad.

En caso de que las autoridades comunes lo absuelvan podrá el servidor público reasumir sus funciones.

Debe destacarse, además, que en tanto el servidor no haya sido despojado del fuero, no correrá la prescripción, para que así pueda hacerse justicia como si fuere un infractor cualquiera. Lo que se busca es que el fuero temporal para preservar políticamente el buen despacho de los intereses públicos fundamentales no se convierta en inmunidad por los delitos que pueden cometer los servidores públicos encargados de ella y, en consecuencia, en burla de la Ley.

El procedimiento se ajusta también a los principios procesales de expeditéz, audiencia e imparcialidad ya invocados, que orientan tanto a los procesos como a los procedimientos de naturaleza no jurisdiccional, y que aseguran que decisiones tan graves como el llamado desafuero se tomen con equidad y reflexión.

El Título Tercero se refiere a las responsabilidades administrativas, precisándose quienes son sujetos de las mismas y las obligaciones del servicio público, así como las sanciones que se deben aplicar y los recursos que deban interponer los servidores públicos sancionados.

En el aspecto administrativo, esta Ley de Responsabilidades de 1982, supuso una deficiencia que existía en la anterior legislación, la falta de un sistema que regulara la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.



Lo anterior se deriva de las reformas que se realizaron al Título Cuarto de Nuestra Carta Magna, en donde se establecieron las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficacia, que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público.

Conforme a los principios señalados, la Ley en estudio estableció un sistema nuevo con bases sólidas y efectivas, el procedimiento administrativo que proponía en autónomo del político y del penal, como lo estableció la reforma del artículo 109 Constitucional, además otorga al inculpado las garantías Constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que solo puede imponerse por el Juez penal. Asimismo esta legislación establecía una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, las cuales según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal, lo que implica que las responsabilidades consecuentes podían exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio consagrado en el mismo artículo de que no se podría castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza. De igual manera se instauró un catálogo de obligaciones que sujetaba a todo servidor público a cumplirlas y a la vigilancia de su cumplimiento estaba a cargo de sus superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedaban facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requería una administración eficaz y honrada.

Por último en el Título Cuarto de la Ley en análisis se estableció la obligatoriedad de los servidores públicos para presentar su situación patrimonial anualmente para que

la autoridad competente durante el encargo, pudiera hacer las verificaciones pertinentes, este registro es llevado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Asimismo en la Ley se reglamento la prohibición para que los servidores públicos recibieran dádivas u obsequios de personas vinculadas con las facultades de que estaban investidos, a fin de acabar con la corrupción que atentaba contra la imparcialidad del buen servicio público y deterioraba la dignidad del mismo.

En términos generales, se puede afirmar que las adiciones, precisiones y supresiones realizadas por el constituyente permanente en diciembre de 1982 no justifican de manera alguna la modificación de todo un título de nuestra Constitución Federal que se había conservado, casi sin variación, durante sesenta y cinco años.

Las reformas adoptadas, si bien denotaron una mejor técnica jurídica en su redacción, no afectaron la esencia; en realidad, son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales; su texto conservaba el sistema anterior (que, con ciertas salvedades, era satisfactorio) y, frecuentemente, sólo cambio la terminología. Aún cuando el texto anterior, en diversos aspectos, era deficiente y confuso, en buena medida se hubiera podido subsanar a través de la interpretación constitucional por los órganos jurídico-aplicadores, sin multiplicar innecesariamente las reformas a la Constitución<sup>7</sup>

En efecto, es claro que el texto original de la Constitución de 1917 mismo que había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo, por las reformas de 1874 a la misma, particularmente con la reiterada y confusa mención de los mal llamados “delitos o faltas oficiales” relativos a los actos u omisiones que

---

<sup>7</sup> Sobre la importancia de evitar las reformas constitucionales innecesarias, vid., Madrazo, Jorge, “Las reformas constitucionales del sexenio 1976-1982”, en *Anuario Jurídico*, núm. XI, México, UNAM, 1984.

podieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, así como por la ineficaz intervención que se le dio al jurado popular para el conocimiento de ciertos de esos supuestos “delitos”, originó que los miembros del Congreso de la Unión, consciente o inconscientemente, al crear tardíamente la Ley de Responsabilidades de 1940, reglamentaria del referido título IV constitucional, pretendieran regular omnicompresivamente no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos, sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, razón por la cual los congresistas derogaron el título correspondiente a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante el encargo y que se contenían en el Código Penal de 1931, pero propiciando así la impunidad de varias conductas de éstos anteriormente típicas; esta grave situación, como se sabe, no se solucionó con la Ley de Responsabilidades de 1979, ya que esta última, en lugar de restablecer la vigencia del respectivo título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, convalidando la impunidad de los funcionarios y empleados públicos y, consecuentemente, fomentando la corrupción en nuestro sistema.<sup>8</sup>

Era urgente, pues, reformar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos; en particular, la Ley de 1979 que, en vez de sancionar a prevaricadores, corruptos e incompetentes, había operado, se ha dicho, prácticamente como una ley de amnistía; pero para ello no era necesario derogar todo el título IV de la Constitución. En realidad, estas deficiencias no deben ser del todo atribuidas al constituyente originario, sino al poco cuidado del legislador ordinario.

Ahora bien tomando en cuenta, que a pesar de lo anterior, se reformó integralmente el título IV Constitucional, se puede afirmar que, si bien contenía varios avances

---

<sup>8</sup> Vid., Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Ed. Porrúa. 1982, pp.1-11.

técnicos en relación con el texto original, aún seguía adoleciendo de ciertas deficiencias que se fueron subsanando como me permitiré señalarlas en el desarrollo de este trabajo.

A partir de su vigencia la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, ha sufrido reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones con la finalidad de modernizarla y adecuarla a las circunstancias que imperan en la actualidad en la administración pública, entre las cuales destacan las siguientes:

**Decreto de 11 de enero de 1991**, en donde al artículo 47 se le adiciona la fracción XX bis (actualmente XXI), en la cual se obliga a los servidores públicos a proporcionar toda la información y datos que le solicite la Institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

**Decreto de 21 de julio de 1992**, el cual modificó el procedimiento del juicio político a efecto de clarificarlo y precisar de manera pormenorizada los pasos que habían de darse para la sustanciación del juicio de manera adecuada, además en este decreto se reformó el primer párrafo del artículo 79 con el objeto de establecer que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo fuera la encargada de llevar el registro patrimonial únicamente por lo que toca a servidores públicos de las dependencias, entidades y órganos jurisdiccionales de la Administración Pública Federal, adicionándose un segundo párrafo que atribuye tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, las

facultades que en materia de registro patrimonial que establece el Título Cuarto de la Ley, reformándose también el primer párrafo del artículo 80, el cual se refería a la obligación de los servidores públicos a presentar su declaración patrimonial, precisándose que esta obligación debería cumplirse ante la autoridad competente de conformidad con la modificación del artículo 79 y la fracción XVIII del numeral 47.

De igual manera en el decreto en comento se modificaron las fracciones VIII, XX y XXIII del aludido artículo 47 referentes a que el servidor público debería comunicar por escrito al titular de la Dependencia o Entidad en la que prestaba sus servicios, las dudas fundadas que le suscitaran la procedencia de las ordenes que recibía, la supervisión de que los servidores públicos adscritos a su Dirección cumplieran con las disposiciones del multicitado artículo 47 y denunciar por escrito ante su superior jerárquico o a la Contraloría Interna las irregularidades del personal sujeto a su Dirección, así como de abstenerse de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con sus actividades. Igualmente se estableció lo relativo a la imposición de las sanciones administrativas de inhabilitación y las económicas, ampliando las primeras y adecuando las segundas; se estableció la obligación de que cuando un servidor público hubiese sido inhabilitado por más de ocho años para su reingreso al servicio público se requería autorización de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Actualmente de la Función Pública) previa propuesta razonada del titular de la Dependencia o Entidad correspondiente que justifique su reincorporación, si no se cuenta con la autorización mencionada será nula cualquier relación laboral; se reformó la fracción VI del artículo 56 para adecuar el monto de las sanciones económicas que aplican los superiores jerárquicos; en el artículo 64 se amplió el plazo para que la autoridad instructora emitiera su resolución en treinta días hábiles una vez desahogadas las pruebas y para su notificación se produjo un término de veinticuatro a setenta y dos horas; para la figura de la

prescripción se aumentó el plazo de tres meses a un año y se agregó un último párrafo al numeral 78 para regular su interrupción; de igual manera se excluyó de la fracción I del artículo 78, el supuesto relativo a las faltas cuya responsabilidad no fuera estimable en dinero, pues si bien tales infracciones pudieren no representar un beneficio económico para su autor, sí podrían llegar a ser constitutivas de un acto o una omisión que atentara, de manera grave, contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia que deben observarse en el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Así también en el Decreto antes aludido se reformaron los artículos 70, 71, 72 y 73, a efecto de precisar quiénes iban a restituir al servidor público en el goce de sus derechos, como resultado de haber sido anulada una resolución sancionadora, en el correspondiente juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación; respecto al recurso de revocación se amplió el plazo de resolución de tres a treinta días, especificándose el término de setenta y dos horas para que la autoridad notifique al interesado el sentido y alcance de la resolución emitida; se adicionó un tercer párrafo al artículo 51 a fin de que las autoridades a que se refiere el artículo 3 en las fracciones VII, VIII y IX, determinaran conforme a su competencia en los términos de su legislación, los Órganos y Sistemas correspondientes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; se reformó el primer párrafo del artículo 77 a fin de que no solo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo utilizará medios de apremio en los procedimientos disciplinarios, sino que también lo haga el superior jerárquico y finalmente se adicionaron párrafos a los artículos 80 y 81 en donde se especifican las sanciones que procederían en el supuesto de que los servidores públicos no presentaran con veracidad su declaración de situación patrimonial o de conclusión del encargo.

**Decreto de fecha 10 de enero de 1994**, se adicionó el artículo 77 bis a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde se estableció la responsabilidad solidaria del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos, precisándose que los particulares agraviados podrán acudir a las Dependencias, Entidades o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño, sin necesidad de que acudieran a la instancia judicial o alguna otra.

**En los Decretos Presidenciales de 26 de mayo y 12 de diciembre de 1995, así como de 24 de diciembre de 1996**, no se aportó ninguna reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino que se refieren a la adecuación al artículo 122, fracción VII de la Constitución Federal de la República, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respecto a la fracción XII de su artículo 37, en donde se amplió la facultad de que la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para nombrar y remover a los Titulares de los Órganos de Control Interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a los Titulares de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de los referidos Órganos, así también solicitar su remoción, lo que implicó que todos estos servidores públicos pasaron a depender jerárquicamente y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ( Actualmente de la Función Pública ).

Como se puede observar, en el presente capítulo se reseña una evolución del panorama histórico de disposiciones legales encaminadas a prevenir y corregir conductas irregulares de quienes prestan sus servicios en la administración pública,

además se hace mención de las reformas que esos ordenamientos han registrado desde mediados del siglo XIX hasta la época actual.

## **2.6. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Por Decreto de trece de marzo de dos mil dos, publicado en la misma fecha en el Diario Oficial de la Federación se expidió esta nueva Ley en la cual se establecen propuestas innovadoras contra la corrupción e impunidad que se pretende combatir, en razón de que dichos vicios alteran el desarrollo de la nación.

En la exposición de Motivos de la Ley, atinadamente se señala que: "La corrupción es una alteración o vicio de cualquier naturaleza. En términos políticos y sociales, la corrupción cuestiona las bases mismas del Estado democrático y de derecho. Modifica los fines de la democracia y rebasa los límites de la ley. Afecta el proyecto de nación destinado a beneficiar a la colectividad y desvía el producto del desarrollo hacia las manos de unos cuantos. La corrupción es un medio informal de concentración de beneficios. Es un fenómeno que se opone al interés y valores colectivos, debilita las instituciones y afecta la confianza y certeza en todo tipo de relaciones sociales. En su desarrollo, la corrupción genera además efectos perjudiciales sobre la equidad y la eficiencia en la asignación de recursos: afecta más a quienes menos tienen y desperdicia energía y esfuerzos."<sup>8BIS</sup>

"Además, distorsiona la relación entre gobernantes y gobernados, genera irritación permanente y cuanto está asociada a la impunidad, mina la confianza de los

<sup>8BIS</sup> Exposición de Motivos, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Gaceta Parlamentaria, 6 de abril del 2001, página 8.



ciudadanos en las instituciones, lastimando gravemente la estructura social. En toda forma de corrupción, el beneficio individual se obtiene a cambio de un engaño que la sociedad finalmente paga. Las prácticas más o menos generalizadas de corrupción no sólo vulneran al Estado de Derecho, incluyendo las instituciones básicas de la sociedad, sino que además pueden desperdiciar recursos públicos, disminuir la inversión, tanto extranjera como doméstica, retardar el crecimiento de la economía y minar la gobernabilidad y la confianza ciudadana, entre otros múltiples efectos.” Exposición de Motivos, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Gaceta Parlamentaria, 6 de abril del 2001, página 9.

El anterior razonamiento describe una propuesta acorde al momento de transición democrática que vive el país y que obliga a modificar el régimen de responsabilidades en el servicio público, a efecto de afianzar su proceso de sistematización y perfeccionamiento iniciado desde mil novecientos ochenta y dos con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las propuestas que se plantean en esta Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, radican principalmente en los siguientes puntos:

a).- Establecer en un solo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y en otro los juicios políticos y las declaraciones de procedencia.

b).- Establecer controles y sanciones administrativos, independientemente de la sanción penal a la que haya lugar contra el tráfico de influencias.

c).- Crear el Registro Público de Servidores Públicos Sancionados.

d).- Imponer a las Dependencias y Entidades Federales la obligación de consultar el Registro antes mencionado, de manera previa a la contratación de cualquier persona.

e).- Garantizar la transparencia de la información sobre la situación patrimonial de los servidores públicos, regulando el acceso a la misma por parte del público.

f).- Prever la elaboración de códigos de ética en las Dependencias y Entidades Federales, con la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales.

g).- Otorgar atribuciones para aplicar esta Ley al Instituto Federal Electoral, los Tribunales Agrarios y la Auditoría Superior de la Federación.

h).- Incorporar nuevos servidores públicos a quienes se les aplicará esta Ley.

i).- Fortalecer a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Ahora de la Función Pública) para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones.

j).- Ampliar los plazos de prescripción para sujetar al procedimiento a los servidores públicos. y

k).- Establecer, por primera vez, el embargo precautorio, a través la Tesorería de la Federación, en contra de los presuntos responsables para garantizar el cobro

de las sanciones.

Del análisis a esta nueva ley se advierten las siguientes consideraciones jurídicas:

a).- Las responsabilidades administrativas y políticas exigibles en el ámbito Federal, ahora se regularán en legislaciones distintas, las primeras en la ley en estudio y las segundas en la modificada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta modificación del régimen de responsabilidades, permite perfeccionar en un reglamento específico los procedimientos y las autoridades para determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos dentro de sus obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones.

En cuanto a las responsabilidades políticas, mientras surja una nueva ley, el procedimiento para el enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, será mediante la aplicación de la modificada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

b).- Igualmente en las fracciones XI, XII y XXII se establecen obligaciones para que los servidores públicos relativos a no aprovecharse de su posición para inducir a otro servidor público realice, no efectuar o retrase algún acto de competencia, con lo cual se beneficien u obtengan en general su provecho éstas, sus cónyuges, parientes, terceros o sociedades en los términos que establecen la ley, así como en no adquirir, para sí, o para las referidas personas, y hasta un año después de que se retiren de su encargo, bienes inmuebles cuyo valor o condiciones físicas se mejoren a virtud de la realización de obras o inversiones públicas o privadas que hubieren

autorizado o tenido conocimiento en ejercicio de sus funciones.

El conflicto de intereses se establecerá en la función pública, durante el ejercicio de sus actividades, una vez que concluyan éstas y hasta un año después.

c).- En el artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establece un registro de servidores sancionados administrativamente a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativa (ahora de la Función Pública) el cual tiene el carácter de público. En este registro se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; así como sus ingresos en el último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos y en su caso los procedimientos instaurados en su contra y las sanciones impuestas.

Esta información estará disponible durante un plazo de tres años posteriormente a que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión y la publicación de la misma se hará si se cuenta con autorización previa del servidor público.

Asimismo, la información relativa a la situación patrimonial de los servidores públicos, tendrá valor probatorio cuando lo solicite la Secretaría, el Ministerio Público o la autoridad judicial en el ejercicio de sus respectivas atribuciones.

d).- El párrafo cuarto del artículo 40 de la misma ley, obliga a las Dependencias y Entidades, obtener la constancia de no inhabilitación de quienes pretenden ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contestación

respectiva.

Modificación apropiada a fin de depurar la selección y contratación de servidores públicos y no admitir corruptos.

**COMENTARIO.- En nuestra opinión este registro no debe ser publicitado y mucho menos con acceso al público, ya que solo corresponde a la autoridad administrativa vigilar la transparencia de la gestión pública, a fin de que si detecta Irregularidades en la evolución del patrimonio de algún servidor público, lo haga del conocimiento del Ministerio Público de la Federación para que éste a su vez lo consigne ante el Juez de Distrito competente, autoridad que deberá otorgar el valor probatorio correspondiente a la prueba documental en mención.**

**Optar por el conocimiento público de la situación patrimonial de los servidores públicos, se considera peligroso, ya que la Información pudiera caer en manos de la delincuencia organizada en perjuicio de la Integridad personal del servidor público y su familia.**

**Por tanto, consideramos que en el artículo en estudio, se debe eliminar la publicitación de la declaración patrimonial de los servidores públicos, es decir, que el público no tenga acceso a la misma. Así también, se debe establecer un registro de servidores públicos sancionados penalmente, a fin de evitar su ingreso a la Administración Pública.**

**De igual manera, debe destacarse que el legislador fue omiso en obligar a la autoridad administrativa, llevar un control de servidores públicos sancionados penalmente, a efecto de evitar que delincuentes presten sus servicios en la**

## **Administración Pública Federal.**

e).- En el artículo 8 de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, en su fracción III, se obliga a los servidores públicos a utilizar los recursos asignados para su cargo, exclusivamente para los fines a que están afectos. Circunstancia que implica el evitar que se incurra en irregularidades dilapidando tales recursos o realizando erogaciones indebidas.

En la fracción IV, del citado precepto con la finalidad de prevenir la realización de infracciones administrativas en la función pública, se incorporó la disposición jurídica de rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que desempeñan los servidores públicos, proporcionando la información que les sea requerida en los términos legales. Lo anterior con el fin de tener una transparencia en la gestión pública y hacer más eficaz el derecho a la información de los gobernados.

f).- En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo octavo transitorio de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en fecha treinta y uno de julio de dos mil dos, publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal en el cual se contienen las reglas de conducta que deberán regir en la actuación de los servidores públicos y que son las siguientes:

**BIEN COMÚN.-** Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de los particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar o

beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad.

El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.

**INTEGRIDAD.-** El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad.

Al conducirse de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

**HONRADEZ.-** El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros.

Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

**IMPARCIALIDAD.-** El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna.

Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin perjuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

**JUSTICIA.-** El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público.

Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

**TRANSPARENCIA.-** El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley.

La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

**RENDICION DE CUENTAS.-** Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.

Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

#### **ENTORNO CULTURAL Y ECOLOGICO.**

Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro



patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos.

Nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la responsabilidad de promover en la sociedad su protección y conservación.

**GENEROSIDAD.-** El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa.

Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.

**IGUALDAD.-** El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

No debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene que brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.

**RESPECTO.-** El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante.

Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

**LIDERAZGO.-** El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la institución pública a la que esté adscrito.

El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeñe, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

g).- En el artículo 11 de la nueva ley se incluye como autoridades competentes para aplicarla a los Contralores Internos y a los Titulares de las Áreas de Auditorías de Quejas y de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las Dependencias, Órganos Administrativos Desconcentrados y de la Procuraduría General de la República. Así como los Órganos de Control Interno de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, los Tribunales Agrarios, el Instituto Federal Electoral y a la Auditoría Superior de la Federación, así como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa antes Tribunal Fiscal de la Federación.

**COMENTARIO.-** Se considera acertada esta modificación de ampliar la

**competencia de las autoridades administrativas en la aplicación de la Ley, ya que esto permite investigar y sancionar con agilidad las conductas irregulares que atenten la correcta prestación del servicio público.**

h).- En las fracciones V, VI, VII, VIII y IX del artículo 3 se incluyen como nuevos servidores públicos a quienes se les aplicara la ley, siendo los que prestan sus servicios en los Tribunales Agrarios, el Tribunal Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México.

i).- En el artículo 21 se amplían las facultades de la Secretaría en la investigación.

Se puede determinar la suspensión temporal por parte de la Secretaría o la Contraloría.

El Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativo también tiene facultades para decretar la suspensión temporal.

Art. 22.- Las notificaciones pueden ser realizadas por servidores públicos de las Dependencias o Entidades en los lugares en donde no hayan Contralores o Titulares de Responsabilidades.

j).- Art. 34 Prescripción. 3 años mínimo en faltas no graves  
5 años para las faltas graves.

k).- En el párrafo primero del artículo 16 se establece la obligación al

Contralor Interno o al Titular del Área de Responsabilidades para que solicite a la Tesorería de la Federación el embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de garantizar el cobro de las sanciones que lleguen a imponerse, medida que solo será procedente en los casos en que el servidor público se sustraiga de la acción de la autoridad sancionadora o exista el riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes, lo anterior a juicio de la Secretaría.

### **INNOVACIONES Y MODIFICACIONES**

En el artículo 13 se establecen las sanciones aplicables por faltas administrativas y se eliminan el apercibimiento privado o público.

Otra innovación es la de precisar el término de la inhabilitación temporal cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, estableciéndose de seis meses a un año.

En el numeral 14 se previene la reincidencia, considerándose como tal en la materia de responsabilidades administrativas, al servidor público que hubiere sido declarado del incumplimiento de alguna obligación en el servicio público e incurrir de nueva cuenta en otra infracción administrativa.

En el artículo 15 se prevén las sanciones económicas.

Cuando se produzcan beneficios o lucros o se causen daños o perjuicios.

Podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucros obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ningún momento podrá ser menor.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará para efectos de su pago en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

En el artículo 36 se establece la obligación de presentar declaración patrimonial a los Servidores Públicos pertenecientes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al Banco de México, la Secretaría de Seguridad Pública y a los miembros de la Policía Federal Preventiva.

**COMENTARIO.- Este Código elaborado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy es de la Función Pública) se considera un catálogo de buenas intenciones muy difícil de cumplir, ya que las arraigadas costumbres del servidor público de no desempeñar con eficiencia, lealtad y calidad el ejercicio de su función pública, se encuentra toleradas por padrínazgos políticos, nepotismo y sindicatos corruptos, circunstancias que impiden el desarrollo de una cultura de legalidad, confianza, equidad y eficiencia dentro de nuestra Administración Pública Federal.**

## CAPITULO III

### III.- NOCIONES GENERALES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

#### 3.1 Concepto de Servidor Público.

El concepto de servidor público varía en el tiempo y en los diferentes países. Se le matiza con diversas denominaciones.

No hay pues una definición única de servidor público, su situación no es la misma en todas partes. La situación jurídica del servidor público está siempre ligada a un Estado determinado y no puede considerarse fuera de él, de su historia, de su legislación, de su jurisprudencia y de sus Tribunales, en pocas palabras, fuera del contexto de su orden jurídico y político.

El concepto de servidor público se remonta desde la antigua Grecia ya que la responsabilidad de un funcionario elegido fue una institución perfectamente corriente en la antigüedad, así por ejemplo los funcionarios atenienses tenían que dar cuenta de su encargo a la autoridad de tipo judicial.

De entre las numerosas caracterizaciones de servidor público mencionaremos algunas de las principales:

Para Duguit el servidor público es un agente funcionario que participa normalmente y permanentemente en el funcionamiento del servicio público.<sup>9</sup>

Gabino Fraga determina que existe una distinción entre funcionario y empleado consistente en el que el primero supone un encargo especial transmitido en principio

---

<sup>9</sup> Friedrich, Carl J. "Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática" (en Europa y América) 1ª Edición en Español, Editorial Fondo de Cultura Económica, FCE. México, México, 1946, pag. 56.

por ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.<sup>10</sup>

Es decir según el tratadista mencionado, el funcionario tiene un carácter representativo que lo coloca como intermediario entre el Estado y los particulares, mientras que el empleado es un agente que facilita, ayuda y permite con su actividad el ejercicio de las funciones públicas enumeradas primero.

Serra Rojas define al servidor público como la persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano de la Administración Pública, quien además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencias del órgano de la Administración Pública, posee una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales.<sup>11</sup>

Por otro lado, dentro de nuestro orden jurídico se le han dado diferentes denominaciones al servicio público, así tenemos por ejemplo:

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza

---

<sup>10</sup> García Pelayo, Manuel "Derecho Constitucional Comparado" Editorial Manuales de la Revista de Occidente Madrid, España., 7ª Época, 1964, pag. 360.

<sup>11</sup> González Bustamante, Juan José "Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional" Ediciones Botas. México, 1946, pag. 121.

en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

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

**Por tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe,**



**como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier naturaleza.**

**Este es el avance que presenta nuestra legislación a partir de la reforma al Título Cuarto de la Constitución y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que marcan el establecimiento de la Institución del servidor público, por participar en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir de una calidad especial y del establecimiento de un catálogo de obligaciones específicas que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función.**

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del 28 de diciembre de 1963, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional define al trabajador al servicio del Estado como toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros.

Establece una división de los empleados públicos en dos categorías, la de confianza que son los que específicamente se enumeran en la ley y los cuales, por no estar sometidos al régimen de ésta, pueden ser nombrados y removidos libremente y la de empleados de base, sujetos en todo a las prescripciones de la propia Ley. Quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°; los miembros del Ejército y Armada Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios. (Artículo 8°)

Los Trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el Titular de la dependencia oyendo al Sindicato. (Artículo 9°)

En el Código Penal Federal en el Título Décimo, Libro Segundo denominado Delitos Cometidos por Servidores Públicos, en su artículo 212 establece: "Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal, Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las legislaciones locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

Como se puede observar las reformas al Código Penal Federal incluyen como servidores públicos a los considerados en el artículo 108 Constitucional, con la excepción del Presidente.

*En general se puede observar, que las diversas legislaciones dan diferentes asignaciones al servidor público, pero como ya señalamos, todas ellas parten del principio de prestación del servicio público, sin embargo la conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas del*

*gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes.*

### **3.2 Formas de Ingresar al Servicio Público.**

La calidad de elemento subjetivo del órgano público, que lo coloca en una situación especial respecto del Estado y crea la llamada relación de servicios, sólo puede generarse a partir del otorgamiento del cargo mediante un nombramiento, contrato, designación o elección, según el caso, y de la asunción de funciones, como un acto de voluntad que implica la aceptación.

En razón del otorgamiento del cargo y su correspondiente toma de posesión, el individuo queda incorporado al órgano público, como parte esencial de él, por lo tanto, sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su status, porque su actuación, como parte del órgano, será la expresión del poder público, independientemente del grado en que participe en su ejercicio.

Mucho se ha discutido respecto de la situación especial de sujeción del empleado por particular en el ejercicio de la función pública, puesto que el nivel de participación es diferente entre quien realiza labores de apoyo administrativo o consultivas, y los que tienen facultades de mando y dirección, o entre quienes trabajan en una entidad pública, industrial o comercial, y los que lo hacen en una dependencia centralizada, como una Secretaría de Estado. Con base en esa diferenciación se plantea que sólo participen en el ejercicio de la función pública, y que por lo tanto quedan en ese estado especial de sujeción, quienes se encuentran investidos de autoridad y que al ejercer el poder estatal pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados.

Nuestra Constitución determina un estado especial de sujeción a todo individuo que se incorpora al servicio del Estado, independientemente del título de incorporación, del órgano a que ingrese y del tipo de actividad que realice, por tratarse, en todo caso, de una actividad que lleva a cabo en razón del interés público.

La designación se manifiesta como un acto de voluntad a través del cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al puesto para el que se le ha asignado. Este acto se puede dar por muy distintos medios y procedimientos, que van desde la elección, mediante la cual la voluntad general los escoge para el cargo, hasta el nombramiento que un órgano superior emite a favor de la persona, pasando por el contrato de prestación de servicios, el contrato administrativo, etcétera.

Tratándose de la elección, nos encontramos con el hecho de que se establece un procedimiento mediante el cual los electores, previamente calificados, expresan su voluntad de designación a favor de los individuos que fueron calificados como elegibles. Estos procedimientos se identifican principalmente en materia política, como es el caso del Jefe del Poder Ejecutivo, los Diputados y los Senadores, así como de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que, después de la calificación de los procesos electorales, accedan al cargo en las fechas previstas.

La Constitución Federal de nuestro país establece el principio de elección directa tratándose del Presidente de la República, en los artículos 81 y 84; en el caso de Diputados y Senadores la regula en sus artículos 51 al 60; y respecto de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción I.

Por su parte, el nombramiento es el procedimiento clásico de nuestro sistema presidencialista, que se manifiesta en la Administración Centralizada, como una expresión del ejercicio del poder jerárquico mediante el cual el superior nombra a sus colaboradores. Este acto puede ser libre o sujeto a la aprobación de otro órgano. Así tenemos que, por ejemplo, conforme a la fracción II del artículo 99 Constitucional, el Jefe del Ejecutivo puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; y de acuerdo con la fracción III del mismo artículo, el nombramiento de diplomáticos y cónsules requiere la aprobación del Senado.

Conforme a la primera de las fracciones referidas, el nombramiento de todos los empleados de la Unión le corresponde al Presidente de la República, con las excepciones que procedan. La realidad es que las excepciones son muchas, ya que partiendo de lo dispuesto por el artículo 49 constitucional, el ejercicio del Supremo Poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y los artículos 51 y 52 señalan que los diputados y los senadores se determinarán por elección, y el 77, fracción III, autoriza a las Cámaras el nombramiento de sus empleados. Del Poder Judicial el Presidente ya no nombra, como antes de la reforma hecha al artículo 96 constitucional a partir de 1995 a los Ministros de la Suprema Corte, sino que en la actualidad el nombramiento de ellos le corresponde al Senado, quien los elige de la terna que deberá presentarle al Presidente de la República; y los Magistrados y Jueces de Distrito, así como los demás empleados son nombrados por el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación.

Conforme al principio de la División de Poderes, resulta inaceptable que el Presidente de la República nombre a todos los empleados de la Unión, puesto que en todo caso, él es solamente Jefe del Poder Ejecutivo, así que a él le debe corresponder el nombramiento de los empleados de la Administración Pública Federal, y sólo por excepción la participación en la nominación de empleados de otro Poder.

Por lo anterior, tenemos que los empleados de la Administración Pública Federal Centralizada pueden ser nombrados por el Presidente de la República, como Jefe del Ejecutivo, aunque en la práctica se ha establecido que sólo nombre a sus colaboradores cercanos y deje a estos el nombramiento de sus subordinados, de tal forma que los titulares de las dependencias y entidades tengan el ejercicio de esta facultad en sus ámbitos de competencia.

En la Administración Paraestatal también se da este efecto en cascada, a partir de la designación del Director General de cada entidad pública, a cargo del Presidente de la República, en los términos de los artículos 21, 34 y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En el caso de la incorporación mediante los contratos, estos pueden ser de prestación de servicios, de carácter civil, y contratos administrativos, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

Es conveniente diferenciar, desde luego, los contratos administrativos que conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de fecha cuatro de enero del año dos mil celebra la Administración Pública, ya que la relación que generan queda constreñida exclusivamente a la realización de una obra,

adquisición o arrendamiento de bienes determinados, lo cual no implica el ejercicio de la función pública y que, por lo tanto, no incorpora al contratante privado. Así tenemos que cuando se contrata con una empresa no se incorpora como parte de la administración, y el personal que presta los servicios mantiene su relación laboral con la empresa y queda ajena a todo tipo de relación laboral con la empresa y queda ajena a todo tipo de relación jurídica con el Estado.

Un aspecto diferente se presenta en el caso del personal que bajo la denominación de contrato de honorarios ingresa al servicio del Estado, ya que no obstante que su investidura se produce por la celebración de un contrato civil, su existencia está prevista por normas administrativas, como el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que en sus artículos 51 y 52 señala la erogación de gasto público por concepto de contratos de honorarios que celebren las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

En conclusión, para ingresar al servicio público solo es a base de un nombramiento, contrato, designación o elección, aunque actualmente de conformidad con el Servicio Civil de Carrera, instaurado por dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, se puede ingresar al servicio público mediante concurso de oposición.

### **3.3 Sujetos de Responsabilidad en el Servicio Público.**

La delimitación de los sujetos infractores la hace al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, remitiéndose a su artículo 2º, el cual a su vez, remite al 108 Constitucional, pero agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos, con lo cual

desborda la disposición de la Carta Fundamental, ya que al ir más allá de lo que ella dispone incurre en un vicio de inconstitucionalidad.

Como se observa, el texto constitucional no considerará expresamente sujetos de responsabilidades federales a los presidentes municipales, ni a las demás autoridades de los ayuntamientos. Sin embargo, hay que recordar que el artículo 2° de la Ley en mención señala como sujetos de la misma, además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, con lo cual pudieran quedar comprendidos en ella no sólo dichas autoridades municipales sino infinidad de personas, incluso particulares.

Es claro que esto último resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los tribunales federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición.

Es más, lo exorbitante de dicha disposición desvirtúa la naturaleza de la infracción disciplinaria, ya que, ésta sólo puede producirse dentro de una relación de jerarquía, y en ese caso el manejo de recursos económicos de la Federación no necesariamente se da dentro de las relaciones jerárquicas, puesto que puede suceder, como muchas veces pasa, que para realizar las funciones recibidas en razón de los convenios celebrados con los Estados, las autoridades locales manejen recursos de la Federación, conforme a la fracción VII del artículo 116 constitucional, sin que exista entre ellos relación de jerárquica alguna.

Por su parte, los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo y Directores de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos, quedan sujetos a la disciplina que puede imponer el Presidente de la



República, como superior jerárquico de toda la Administración Pública Federal, en los términos del artículo 80 de la Constitución Federal.

### **3.3.1 De base.**

Los servidores públicos de la Administración Pública Federal son considerados como de base de acuerdo a lo establecido por el artículo 6° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, que establece: "Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior (art. 5°) y que, por ello serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

### **3.3.2. De confianza.**

De acuerdo a la fracción XIV del apartado B del artículo 123, Constitucional y al numeral 5° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del citado precepto de la Carta Magna, son trabajadores de confianza, los que a continuación se mencionan:

Art. 5°

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20

de esta Ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate. Con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales

características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes y valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j) Los Secretarios Particulares de; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción l de este artículo.

k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o Entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo; en la Cámara de Diputados; el Oficial Mayor; el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuademación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directivos y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

IV.- En el Poder Judicial; los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

De la clasificación antes señalada respecto a los servidores públicos de base y de confianza que prestan sus servicios a la Administración Pública Federal, se advierte que el régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado se encuentra establecido en el Apartado "B" del artículo 123 de nuestra Constitución Política, así como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria de

este Apartado, lo cual dista mucho de ser exacto, puesto que, independientemente del régimen jurídico que en lo particular rige a los diputados y senadores, en los términos de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, y a los funcionarios del Poder Judicial, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito del Poder Ejecutivo las relaciones de muchos de sus trabajadores son reguladas por el Apartado "A", que en su fracción XXXI comprende a los trabajadores de empresas de participación estatal mayoritaria y de algunos organismos descentralizados, así como por la Ley Federal del Trabajo, lo cual nos permite afirmar que la nominación del Apartado "B" del artículo 123 y el de su Ley Reglamentaria no son exactas, puesto que las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Organismos Descentralizados y los Fideicomisos Públicos forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, en los términos del artículo 90 constitucional y su ley reglamentaria, lo cual nos pone ante una primera gran subdivisión del régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, en la que se identifica a:

(a) Los regulados por el Apartado "A" del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo.

(b) Los regulados por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dentro del segundo apartado debemos excluir a los trabajadores que en los términos del artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no quedan comprendidos en el régimen que ella establece, por lo que será necesario ampliar la clasificación a:

c) Los empleados de confianza, que sólo se encuentran regulados por la fracción XIV del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, sin ningún otro ordenamiento secundario que expresamente los comprenda.

d) Los miembros del Ejército y Armada Nacionales, cuya situación se prevé en la fracción XIII del Apartado "B" del artículo 123, con un régimen regulado por las Leyes Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, y Orgánica de la Armada de México.

e) Los miembros del Servicio Exterior Mexicano, en los términos de la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

f) Los que ejercen funciones de seguridad pública, que están sujetos a sus propios reglamentos y excluidos del régimen general.

g) Los empleados sujetos a contrato civil o sujetos a honorarios, que se regulan en los términos del contrato celebrado de acuerdo a la legislación civil.

h) Finalmente, los empleados de las entidades bancarias que sean parte de la Administración Pública Federal, en los términos de la fracción XIII bis del Apartado "B" del artículo 123 y su ley reglamentaria.

Lo anterior pone de manifiesto la gran diversidad de disposiciones que rigen las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado, creando confusiones y dificultades por la falta de uniformidad en su regulación y la existencia de diversas situaciones conforme a cada grupo, así como graves diferencias entre ellos, lo cual

impide hablar de un solo régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado.

### **3.4.- Obligaciones y Deberes del Servidor Público**

Las obligaciones del servidor público se encuentran contenidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales tienden a constituir un código de conducta 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, sin perjuicio de sus derechos laborales, por lo que a partir de los citados principios deben determinarse las posibles faltas administrativas en que incurren los servidores públicos. Asimismo constituyen un control del Superior Jerárquico sobre los trabajadores de base y de confianza que laboran en el servicio de la Administración Pública Federal.

En relación a los deberes que tienen los servidores públicos que laboran en la Administración Pública Federal y en el Gobierno del Distrito Federal, podemos señalar lo siguiente:

El artículo 113 Constitucional establece que la Ley Reglamentaria determinara las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, principios que constituyen los deberes de todo servidor público y los cuales se definen como a continuación se precisa:

**Legalidad.-** Dar cumplimiento a los principios de la Constitución y las leyes que de ella emanan.

**Honradez.-** Se concibe como la actuación proba y fiel a principios de moral que debe observar el servidor público en el cumplimiento de sus funciones.

**Lealtad.-** Constituye la consecuencia o congruencia a las instituciones o a los ideales que persigue la norma fundamental.

**Imparcialidad.-** Principio conforme al cual debe de actuar el servidor público, que lo constriñe esencialmente a la objetividad y al apego a las normas que rigen el acto que realiza.

**Eficiencia.-** Ejercicio óptimo de los recursos.

### **3.5 Tipos de Responsabilidad del Servidor Público.**

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En este sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando señala que “La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el



desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal".<sup>12</sup>

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la Lex Aquilia de que "Aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo", tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal, al regular la responsabilidad civil, en que se plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y sin otra justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza mayor, y además incluye la posibilidad de que el daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres.

En conclusión, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa;

---

<sup>12</sup> Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1984, Pag. 169.

las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y de las dos últimas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### **3.5.1 Penal.**

Conforme a la fracción II del artículo 109 Constitucional "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por lo que en los Títulos Décimo y Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 226 y 407, se establecen 15 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que "Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente".

Los delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido de servicio público, (Art. 214)
2. Abuso de autoridad, (Art. 215)
3. Desaparición Forzada de Personas (Art.215-A-D)
4. Coalición de servidores públicos, (Art. 216)
5. Uso indebido de atribuciones y facultades, (Art. 217)
6. Concusión, (Art. 218)
7. Intimidación, (Art. 219)
8. Ejercicio abusivo de funciones, (Art. 220)
9. Tráfico de influencia, (Art. 221)
10. Cohecho, (Art. 222)
11. Peculado, (Art. 223)

- |  |                |
|--|----------------|
| 12. Enriquecimiento ilícito,                   | (Art. 224)     |
| 13. Cohecho a servidores públicos extranjeros, | (Art. 221 bis) |
| 14. Contra la Administración de Justicia,      | (Art. 225)     |
| 15. Ejercicio indebido del propio derecho.     | (Art. 226)     |
| 16.- Peculado Electoral                        | (Art. 407)     |

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargo o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada fuero, aunque de acuerdo con nuestra Constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 Constitucional, cuando comentan delitos durante el tiempo de su encargo.

Esto es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada Declaración de Procedencia.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son:

“Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito

Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral”.

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

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

Resulta claro que la inmunidad procesal de que gozan los funcionarios públicos antes mencionados, es a efecto de proteger la función constitucional que desempeñan, con respecto de posibles agresiones de las demás ramas de Gobierno, motivos por los cuales el artículo 111 Constitucional conserva y amplía esta figura de la inmunidad procesal antiguamente llamada en forma errónea “Fuero Constitucional” y que, después de ser severamente cuestionada, ahora se denomina eufemísticamente, “declaración de procedencia”, pero cuyo significado y alcance jurídicos sigue siendo exactamente los mismos, por lo que para evitar los abusos que la inmunidad ha propiciado en la práctica, lo conveniente hubiere sido limitarla, por lo menos, en cuanto a que no operara en casos de delitos flagrantes, tal y como ocurre

en otros sistemas jurídicos (artículo 71 de la Constitución Española, el 68 de la Italiana o el 46 correspondiente a la República Federal Alemana)<sup>13</sup>

En realidad, la única inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los Diputados y Senadores en el desempeño de sus cargos, en beneficio de la libertad parlamentaria, pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia.

En la actualidad el abuso del llamado fuero ha sido tan escandaloso que la sociedad sugiere su eliminación, petición que es convalidada por diversos tratadistas por lo menos en cuanto se refiere a la comisión de delitos flagrantes, al respecto el maestro constitucionalista Felipe Tena Ramírez señala: "Tanto en su normación cuanto en su ejercicio, el fuero deja qué desear entre nosotros. En lo primero, la generalidad de las legislaciones extranjeras excluye de la protección del fuero, por lo menos los delitos flagrantes; la nuestra no hace distinción. Tocante a su ejercicio, el abuso insolente del fuero lo ha llevado al desprestigio.

Detrás de ese abuso que en nuestras peores épocas ha sido impunidad lo mismo para delitos de sangre que para infracciones de tránsito se mueve la oscura política nacional, no liberada todavía del fraude en los comicios y de la corrupción en las funciones".<sup>14</sup>

### **3.5.2.- Civil.**

Dentro del Título Cuarto de la Constitución, en particular en el artículo 109, que

---

<sup>13</sup> Bunster Alvaro, Barragán José, Fix-Zamudio, González Oropeza, Orozco Henríquez José de Jesús, Soberanes Fernández José Luis, "La Responsabilidad de los Servidores Públicos" Edit. Porrúa, México, 1984, Pag. 121.

<sup>14</sup> Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, México, 1987, Pag.579.

establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la Exposición de Motivos de las reformas a este Título Constitucional, al hacer mención de los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a ella.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que “En las demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que “Nadie tiene derecho de dañar a otro”, y encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

En sentido estricto esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus

funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que éste responda por ellos. "El funcionamiento del Estado de Derecho exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen por qué soportarla".<sup>15</sup>

Sin embargo, conforme al texto del artículo 1927 del Código Civil, en vigor a partir del 1° de febrero de 1994, el Estado sólo es responsable de manera **solidaria**, del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad será **subsidiaria** en todos los demás casos, de los que se desprende que en un principio la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona pública, no como órgano del Estado.

De acuerdo con lo anterior, no podemos dejar de manifestar que si vivimos en un Estado de Derecho debería haberse superado el dogma de que "El Estado no puede causar daño" y, por lo tanto, ante los particulares afectados debería responder el ente público, aunque internamente le exigiera al empleado causante del daño, que cubra las cantidades que el erario público pagó.

El artículo 1927 del Código Civil Federal dispone que: "El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos

---

<sup>15</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel. "Elementos de Derecho Administrativo", 2° Curso, Editorial Limusa, México, 1989, Pág 167.

con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiarias en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos". Por su parte, el texto actual del artículo 1928 de este código dispone que: "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado".

Por tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos; solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos, y subsidiaria en todos los demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se puede generar entre particulares, no entre el Estado y sus empleados.

Además de la cuestión planteada, es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por las leyes y procedimientos administrativos. "La idea de responsabilidad por los daños causados a otros aparece como una constante en el derecho. Se presenta con carácter, enfoques y regulaciones diversas en sus distintas ramas. Puede así hablarse de responsabilidades variadas según que la conducta se analice con el criterio de una u



otra disciplina jurídica".<sup>16</sup>

Así tenemos que las leyes administrativas, como la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, han dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado, como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables, responsabilidades que se constituirán y exigirán en la vía administrativa. Por su parte, en las reformas introducidas el 10 de enero de 1994, en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos claramente se reguló esta situación. En efecto, su texto señalaba en su primer párrafo que "Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las Dependencias, Entidades o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra".

De acuerdo con lo expuesto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados **en ejercicio de sus funciones**, que causen daños a los particulares. "... cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de dicha sanción se cubren los daños y perjuicios causados; sin embargo cuando el afectado por la conducta ilícita del servidor público es un particular, el monto de la sanción no se puede aplicar el pago de daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público".<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Borja Martínez, Manuel. "La Responsabilidad Civil", Revista Praxia, Num. 60, INAP, México, 1984, Pag. 115.

<sup>17</sup> Soberanes Fernández, José Luis. "Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, las Responsabilidades de los Servidores Públicos", México, Editorial Porrúa, 1984, Pag. 136.

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

Lo importante de esta responsabilidad a cargo de los servidores públicos es que a partir de la reforma a los artículos 1916, 1927 y 1928 del Código Civil, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, así como lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, quedó establecido un vínculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos, a efecto de otorgar mayores responsabilidades para hacer efectivas las reclamaciones en materia de la responsabilidad patrimonial de dichos servidores.

### **3.5.3 Administrativa.**

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional: "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 cuales se encuentran enunciados en veinticuatro fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y cuya infracción la previene el artículo 13 del citado ordenamiento legal con amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres

días ni mayor de un año, destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

“En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos su Título Segundo se denomina “responsabilidades administrativas”, que se inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y enseguida en el artículo 8 se establece el “Código de conducta ético en el servicio público”, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y de esta manera a nivel instrumental se cristalizan algunos de los enunciados de la traducción del término “legalidad”, vistos anteriormente como modalidades de la directiva general de renovación de la sociedad”.<sup>18</sup>

La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no fue desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que inicialmente, la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se encauzó fundamentalmente a los aspectos políticos y penal.

La anterior afirmación puede comprobarse con la revisión de la bibliografía mexicana. Los tratados de Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero, sólo la enuncian al tratar la relación jerárquica, sin entrar en mayor análisis, así como también con un enfoque laboral, en parte relativa al régimen jurídico de los trabajadores del Estado (Función Pública). Por su parte Raúl F. Cárdenas enfoca su excelente obra *“Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”*, básicamente a las responsabilidades política y penal. Destaca la obra de Gabriel Ortiz Reyes, *“El control y la Disciplina en la Administración Pública Federal”*,

---

<sup>18</sup> Del Val, Enrique. “Responsabilidad Administrativa”. Revista Praxis, Num. 60, INAP, México, 1984, Pag. 98.

en la que realiza un importante análisis de esta responsabilidad. También se han hecho importantes publicaciones sobre la materia por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico-jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral.

“El resultado objetivo en el ámbito jurídico, es que en la legislación previa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se encontraba sistematización del régimen de responsabilidades administrativas, encontrándose éste instrumentalmente disperso, y siendo inconsistente y en muchos casos lagunoso”.<sup>19</sup>

“En realidad, cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímolos, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, no sólo a las dependencias directas, sino también a los organismos públicos descentralizados, e inclusive en algunos supuestos se aplican también a los directivos o empleados de las empresas de carácter público”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Del Val, Enrique. OP.CIT., Pag 98.

<sup>20</sup> Fix Zamudio, Héctor. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", México, Editorial Porrúa, 1984, Pag. 60.

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos. Por otra parte, cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente la civil, que los términos de los artículos 1927 del Código Civil, y 33 de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, genera un derecho a favor de los afectados, el cual puede ser hecho valer en vía administrativa o jurisdiccional.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 constitucional y 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos comprende a los "...representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal....".

Es menester señalar que si bien la responsabilidad administrativa tiene su fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Servidores Públicos, el procedimiento disciplinario establecido en esta Ley, no se aplica en lo que se refiere a los Poderes Legislativo y Judicial; pues en las leyes que regulan las funciones, organización y estructura de las Cámaras que integran el Congreso, como la Ley Orgánica y su Reglamento Interior, no se contemplan ni los Órganos ni los Sistemas para identificar, investigar y determinar la comisión de conductas que den lugar a la Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo, aún y cuando el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en la época de su vigencia), disponía la obligación de establecer tales Organos y Sistemas para determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones previstas en el numeral 47 de la citada Ley.

Por lo que hace al Poder Judicial Federal, cabe decir que por mandato de los artículos 94 Constitucional, 133 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los conflictos que se susciten con dicho Órgano y los servidores públicos a él adscritos, deberán ser resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En conclusión, de los tres Poderes de la Unión, es el Ejecutivo el único que determina la responsabilidad de los servidores públicos sujetos a su competencia, aplicando en su totalidad el procedimiento disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a través de los Órganos Internos de Control y mediante el conocimiento, trámite y resolución de las quejas o denuncias presentadas a su conocimiento.

Por tanto, es evidente que la responsabilidad pública de los servidores públicos se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

#### **3.5.4 Política.**

En los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, “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 o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”.

El juicio de responsabilidad política, cuyos antecedentes son el *impeachment* anglosajón y el juicio de residencia de la época de la denominación española, se refiere a la responsabilidad oficial o política de los altos funcionarios, con independencia de la responsabilidad penal que se derive de ese mismo hecho.

En estos juicios, la Cámara de Diputados es la que presenta la acusación, y la de Senadores se erige en gran jurado; si las dos terceras partes del total de los miembros de esta última Cámara, después de haber practicado las diligencias que se estime convenientes y de oír al acusado, declara que éste es culpable, se le removerá del cargo y quedará inhabilitado para obtener otro durante el tiempo que indique la ley.

En estos casos, el Senado se desempeña como juez no profesional, porque sus resoluciones se basan en motivos de conciencia; se configura así, como tribunal de equidad y no de derecho, ya que sus decisiones son definitivas, es decir, son inatables.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Fix Zamudio, Héctor. “Estudio Sobre la Jurisdicción Constitucional Mexicana”, UNAM, México, 1961, Pag. 135.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, enunciados en el citado artículo 110, son: "... los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos".

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Tratándose de los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de las Judicaturas locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local que corresponda resuelva en definitiva.



En este caso encontramos que tratándose de los funcionarios locales, la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación.

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador ordinario, quien en el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada el 30 de diciembre de 1982, estableció en ocho fracciones los casos correspondientes. Estos son:

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

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del mencionado artículo 110 de la Constitución Federal, así como en el 8° de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

La significación de las sanciones de carácter político quedó plasmada en el septuagésimo párrafo del dictamen a la Constitución de 1857, en los siguientes términos: "Sois un inepto; no merecéis la confianza del pueblo; no debéis ocupar un puesto público; es mejor que volváis a la vida privada. He aquí un resumen dice una sentencia del juicio político, sin impedir por eso, que los delitos del orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria. El voto del pueblo no es infalible; sus esperanzas pueden frustrarse, venirle males imprevistos de quien les prometió crecidos bienes, y es lógico y muy justo que por medio legal, sin conmociones ni turbulencias, pueda retirar el poder a su delegado. Así los encargados de las funciones públicas son más fieles y más celosos en el cumplimiento de sus deberes".<sup>22</sup>

Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político, conforme al procedimiento que se detalla en los Capítulos II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en su parte vigente), en el que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución Federal, y que puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

---

<sup>22</sup> Citado por Armienta Calderón Gonzalo. "Evolución de la Ley de Responsabilidades, Revista Praxis, Num. 60 INAP, México, 1984, Pag. 26.

El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculcado, y formula sus conclusiones determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigida en Órgano de Acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación, que determinará el resultado de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la resolución correspondiente; las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

**Consideramos que esta figura del juicio político ubicada dentro del Título Segundo, Capítulo I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ( en su parte vigente), debe actualizarse, a efecto de hacer más ágil su**

procedimiento, acortando los términos de pruebas y alegatos para evitar la fuga de los enjuiciados, así como también buscar formas para desaforar de manera inmediata al infractor en los casos de flagrancia en la comisión de delitos penales, a fin de que la sociedad recupere la credibilidad en las Instituciones que sancionen a servidores públicos de alto rango que se conduzcan fuera de la legalidad.

Dentro de nuestra legislación relativa a los servidores públicos, resulta intrascendente el juicio político, puesto que no se aplica a ningún político de alto nivel, pues al Ingeniero Jorge Díaz Serrano, quien cometió un fraude en agravio del erario federal cuando fungió como Director General de Petróleos Mexicanos, solo se le inició el procedimiento de Declaración de Procedencia por parte de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados, conforme a lo dispuesto en los capítulos II y III de la entonces vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dictaminando la Sección Instructora el veintinueve de julio de 1983, lo siguiente: DECRETO: “Primero. Se remueve el fuero de que goza el ingeniero Jorge Díaz Serrano como Senador de la República, a efecto de que se puedan ejercitar las acciones legales que correspondan. Segundo. Se declara que ha lugar a proceder en contra del C. Senador Jorge Díaz Serrano, en los términos de los artículos 74 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tercero. Se separa de su cargo de Senador de la República al C. Ingeniero Jorge Díaz Serrano. Cuarto. Hágase del conocimiento de la Procuraduría General de la República y del C. Jorge Díaz Serrano y Quinto. Cúmplase en lo conducente con lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”<sup>23</sup> Por lo que una vez desaforado de su cargo como

<sup>23</sup> “Diario de Debates, Cámara de Diputados” fecha 29-07-83 Pag.12 y 13”.

**Senador, fue consignado, procesado y sentenciado por el ilícito mencionado. Es evidente que en México el juicio político tiene nula aplicación, por el exceso de requisitos de su procedimiento y por falta de voluntad política de los gobernantes en turno, los cuales prefieren el “borrón y cuenta nueva” que aplicar la ley a los corruptos.**

## CAPITULO IV

### LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (ACTUALMENTE DE LA FUNCION PÚBLICA)

#### 4.1- Antecedentes.

Desde 1824 encontramos en nuestra historia una preocupación por parte de los gobernantes por establecer mecanismos de control dentro de la Administración Pública. En ese año, se creo dentro del Ministerio de Hacienda el Departamento de Cuenta y Razón con el encargo de formular los Presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. También dentro del Ministerio de Hacienda se creo la Tesorería General que se dedicaba a:

- Recaudar los ingresos del Gobierno Federal.
- Distribuir los fondos nacionales.
- Vigilar los pagos indebidos que mandara a efectuar el Ejecutivo.
- Informar a la Contaduría Mayor de Hacienda los pagos que el Ejecutivo efectuara.

En 1831, se sustituye el Departamento de Cuenta y Razón por la Dirección General de rentas que tenía la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores. Más tarde, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora conservando las funciones de:

- Recaudación de los caudales públicos.
- Distribución de los caudales públicos.
- Fiscalización.
- Dirección de la contabilidad.
- Formación de la Cuenta General del Erario.

- Glosa preventiva, y
- Formulación de las observaciones de la glosa.

En el año de 1910, al reorganizarse las dependencias de Gobierno, se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa la cual precede directamente al Departamento de Contraloría. Dicha Dirección tenía funciones contables y de glosa.

Por primera vez, en el año de 1917, el recién creado Departamento de Contraloría, dependía directamente del Ejecutivo. Entre sus principales objetivos destacan:  
Actuar como mecanismos para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública.

- Moralizar al personal al servicio del Estado.
- Ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo.
- Evaluación del rendimiento gubernamental.
- Vigilar la legalidad en el manejo de los fondos del erario.
- El ejercicio de sus funciones se ve facilitado por la independencia y la suficiente autoridad del Organo que tradicionalmente siempre había dependido de la Secretaría de Hacienda.

En 1932, mediante reformas a la Ley de las Secretarías de Estado que había sido emitida en 1917, se suprime el Departamento de Contraloría y nuevamente se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda.

En 1958, mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se crea la Secretaría de la Presidencia. La nueva dependencia tiene a su cargo:

- Elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo.
- Coordinar y vigilar los programas de Inversión de la Administración Pública.

En ese mismo año se creo la Secretaría del Patrimonio Nacional (su antecedente inmediato fue la Secretaría de Bienes Nacionales), que tenía funciones de:

- Vigilancia y Administración de los bienes nacionales.
- Intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes nacionales.
- Control financiero y administrativo de los entes paraestatales.
- Intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda se queda con las siguientes:

- Realiza la glosa preventiva.
- Formula el presupuesto.
- Lleva la contabilidad.

En 1976 las funciones de control y vigilancia quedan comprendidas por las siguientes dependencias:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Secretaría de Comercio.

Procuraduría General de la República y

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público. A raíz de esta inquietud se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef).



Esta dependencia tiene como objetivo promover un servicio público ágil y apegado a la legalidad, así como una actuación de los servidores públicos bajo el contexto de eficiencia, transparencia y con apego a los valores que inspiran a la función pública. Esta Secretaría asumió atribuciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la entonces Secretaría de Comercio, de las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, entre otras responsabilidades.

En 1994, en virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación se modificaron el nombre y las atribuciones de la Secogef. A partir de ese momento la Secretaría toma su nombre actual, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. (Secodam)

En 1996 se publicó en el Diario Oficial de la federación, el Decreto mediante el cual se reformaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal para Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el propósito de fortalecer las acciones de los Organos de Control Interno y de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades que dependían jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mismas que actúan en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.

A raíz de la reestructura de la Administración Pública llevada acabo a fines del año 2000 por iniciativa del presidente Fox, la Secretaría forma parte del gabinete de Orden y Respeto.

Los principales objetivos del Gabinete y en específico de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo son:

La prevención y combate de la corrupción, y

La creación de una cultura de la transparencia.<sup>24</sup>

#### **4.2 Funciones de Control.**

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Actualmente de la Función Pública) desde su creación, se constituyó como la principal vía de consolidación y profundización de un sistema integral de la Administración Pública que permitió alcanzar las metas del Gobierno, coadyuvando para que el aparato público fuera un eficiente ejecutor de las decisiones de política económica y social.

En el proceso de modernización de la Administración Pública, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Actualmente de la Función Pública), contribuye en la supervisión del correcto uso de los recursos de la sociedad, mediante un sistema de control, fiscalización y evaluación que se traduce en una transparencia en la utilización de recursos patrimoniales de la nación.

Esta Secretaría conjunta las facultades, antes dispersas en materia de autocontrol del Poder Ejecutivo y se integran en ellas las tres fases del proceso de control de la Administración Pública: el control preventivo, el fiscalizador y el sancionador, que si bien ya existían dentro del aparato público, no estaban integradas ni vinculadas a las otras etapas del proceso administrativo.

---

<sup>24</sup> Historia de SECODAM, Pag. INTERNET de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Abril 2001.

En este orden de ideas, cabe decir que el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora de la Función Pública), entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en Dependencias y Entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Así, las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría, le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (-D.O.F del 29 de noviembre del 2001-), el cual modificó la estructura orgánica de la Dependencia y distribuyó su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades -instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública- y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal, así como la de Responsabilidades de los Servidores Públicos (-D.O.F del 24 de diciembre de 1996-) para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Ahora de la Función Social), para designar y remover directamente a los Contralores Internos de las Dependencias y Entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de estos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presuma la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.

- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

En conclusión, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Ahora de la Función Pública) tiene entre sus atribuciones:

- El establecimiento y la vigilancia de las normas para el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y del uso de los recursos en la Administración Centralizada y Paraestatal, incluyendo aquellos de origen federal que se utilizan a través de los Gobiernos de los Estados y Municipios.

- La órbita de competencia de la dependencia está reservada por la Constitución a la Federación, sin embargo es también un instrumento de apoyo a las Entidades Federativas y a los Municipios a petición de los mismos.

En relación con la fase preventiva de control se cuenta con los comisarios y delegados de la Secretaría ante las entidades y dependencias del sector público, que tienen la responsabilidad de evaluar políticas, acciones, recursos y resultados y de proponer medidas específicas para promover el mejoramiento de la gestión de las entidades y dependencias donde se desempeñan.

Los comisarios en el sector público tienen ahora una nueva dimensión: cumplen con las obligaciones que les marca la legislación mercantil y llevan el control y evaluación del desempeño de las entidades paraestatales así como del adecuado funcionamiento de sus órganos de gobierno, por ser éstos el principal foro de decisión de las empresas públicas.

En cuanto a los delegados, cumplen tareas similares a las de los comisarios pero en el ámbito de las Secretarías de Despacho, donde contribuyen a que los programas se desarrollen con el mayor apego posible a lo planeado.

En la fase fiscalizadora de control, destacan por su importancia las Contralorías Internas que cada entidad y dependencia pública deben tener, mismas que actúan como contrapartes funcionales de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Actualmente de la Función Pública), vigilando el cumplimiento del marco normativo en materia de control, vigilancia, fiscalización y legalidad en el interior de las instituciones públicas.

Con las reformas legales realizadas el 24 de diciembre de 1996, se vino a precisar el papel de las Contralorías Internas como órganos de apoyo que dependen directamente del titular de la dependencia o entidad; realizan sus funciones de acuerdo a las disposiciones, normas y lineamientos que expide la Secretaría y tienen la encomienda de organizar y coordinar el sistema integrado de control de la dependencia a que corresponden.

La Secretaría cuenta adicionalmente con otros instrumentos en el aspecto de fiscalización para cumplir sus atribuciones, como lo son:

Las auditorias externas que se realizan en todos los organismos públicos en forma permanente y selectiva y permiten mejorar su administración.

Las auditorias directas tienen como finalidad verificar que las instituciones gubernamentales actúen dentro del marco de legalidad, que cumplan con los planes, programas y presupuestos autorizados y evaluar el nivel de cumplimiento de sus objetivos.

La Secretaría dentro de la última fase de control, finca responsabilidades a quienes se hagan acreedores a ellas, pues la sanción es el recurso final que la sociedad encuentra para castigar a quienes faltan a los más elementales principios a que obliga la solidaridad del individuo de la comunidad.

Adicionalmente y en cumplimiento a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Dependencia también cumple con las siguientes funciones:

- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y el reglamento.

- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan.

- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso hacer las

denuncias correspondientes ante el Ministerio Público Federal, prestándole para tal efecto la colaboración que le fuera requerida.

-Realizar la práctica de visitas y auditorías a las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal en los términos de Ley.

Una vez precisadas las funciones de control de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, debe destacarse que las mismas son importantes y trascendentes en la modernización del Estado, ya que con ellas se fortalece el sistema de control y evaluación de los recursos económicos y financieros de carácter público, fundamental en todo régimen de responsabilidades.

Ahora bien, es necesario tener presente que constitucionalmente existe otra forma de control sobre el ejercicio del gasto público, que corresponde a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, según lo preceptúa el artículo 74 fracción IV de nuestra Carta Magna. Esta Auditoría es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Gobierno del Distrito Federal. Esta revisión tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto de Egresos y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Este control que ejerce la Cámara de Diputados constituye la etapa final del proceso de ejecución y vigilancia del presupuesto, por lo que en ningún momento podemos hablar de similitud de funciones con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Ahora de la Función Pública)



### **4.3 Funciones de Órgano Sancionador.**

Conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Actualmente de la Función Pública) tiene doble función disciplinaria: como una Dependencia más de la Administración Pública su titular ejerce las funciones de superior jerárquico en el orden interno, y como globalizadora del control administrativo realiza funciones de normatividad y supervisión de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

A diferencia de la competencia genérica que en materia disciplinaria tiene respecto de sus empleados, como globalizadora del control detenta su competencia de excepción en materia disciplinaria, limitada a los casos que expresamente le señale la ley, ya que, como actualmente lo dispone la fracción XVII del artículo 37 de referencia, esta Dependencia aplicará las sanciones administrativas en los términos de la ley, por lo que sus facultades sancionadoras se limita al siguiente caso:

Infracciones cometidas por los Contralores Internos de las Dependencias, por disposición del artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Con la reforma que el legislador hizo el 24 de diciembre de 1996 a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se otorgó todo el poder disciplinario de la Administración Pública, centralizada y paraestatal, a la Dependencia en mención, al hacer depender de ella a todos los Contralores Internos de entidades y dependencias, por lo que de lo anterior se deduce que la facultad disciplinaria de la función pública se encuentra estructurada en los tres grandes campos en que se divide el ejercicio del poder público, (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) en los términos

del artículo 49 Constitucional, como un superior jerárquico en la cúspide de cada poder.

En particular, en el ámbito de la Administración Pública Federal, el titular de la facultad disciplinaria es el Presidente de la República, en su carácter de Jefe del Ejecutivo Federal, el cual ejerce su competencia por conducto de cada uno de los titulares de las secretarías y departamentos de Estado, como responsable de las dependencias a su cargo, y en las entidades paraestatales que les son asignadas como coordinadoras de Sector; pero en materia disciplinaria esta facultad quedó concentrada en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Ahora de la Función Pública).

#### **4.4.- Objetivo actual de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. (Actualmente Secretaría de la Función Pública)**

La modernización de la Administración Pública planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, incluyó la estrategia de una reforma estructural en las instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública, así como la adecuación de un marco jurídico acorde a las necesidades de rendición puntual de cuentas a la ciudadanía. En consecuencia, el Ejecutivo Federal a través de diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fortaleció los mecanismos de supervisión y vigilancia que ejerce la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Ahora de la Función Pública) en el desempeño de programas y proyectos de obra pública financiados con recursos federales; además la vigilancia al cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos, no limitándose a detectar y castigar a los infractores, sino realizando una labor encaminada a

coadyuvar en lograr una administración pública honesta y apegada a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, tomando como base para realizar esta función los siguientes objetivos:

- Atender en nombre del Ejecutivo Federal, el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de la Secretaría. Conforme a su esfera legal de competencia, así como planear y conducir sus actividades en forma programada y con sujeción a la política que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas que le correspondan, establezca el Presidente de la República.

- Coadyuvar al logro de una Administración Pública eficiente, eficaz y congruente, que desarrolle sus actividades con oportunidad, calidad y racionalidad, basada en una nueva cultura de servicio y orientada hacia la satisfacción de las demandas de la población.

- Hacer más simple, sencilla y rápida la relación entre el Gobierno y los ciudadanos, procurando que el servidor público proporcione una atención oportuna a la población de todo el país; prevenir conductas Irregulares o contrarias de las obligaciones que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ( En la actualidad Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), así como fiscalizar y controlar la inversión pública federal en los Estados para garantizar el manejo eficaz y eficiente de los recursos públicos.

- Asegurar que las normas y lineamientos que la Secretaría emita para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control, evaluación y fiscalización de la Administración Pública Federal, se apliquen dentro de un marco

de estricta legalidad; y propiciar una mayor eficiencia y honestidad en el ejercicio y manejo de los fondos públicos de las dependencias y entidades, para que éstos se lleven conforme a las estrategias y los criterios establecidos por el Ejecutivo Federal en materia de racionalidad y disciplina presupuestal.

Actualmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 diseñado por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del Punto número 7 relativo al Área de Orden y Respeto, se contemplan diversos lineamientos para combatir la corrupción, los cuales la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Ahora de la Función Pública) deberá llevar a cabo de acuerdo con las siguientes estrategias:

- a) Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad pública.
- b) Controlar y detectar prácticas de corrupción.
- c) Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
- d) Dar transparencia a la Gestión Pública y lograr la participación de la sociedad. y
- e) Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.<sup>25</sup>

*De lo anterior se puede observar que el objetivo del actual Gobierno, es terminar de raíz con la corrupción que existe dentro de la Administración Pública Federal, a efecto de que desde sus propias instituciones se impulse un desarrollo sustentable en los aspectos económico y social, que resulte en beneficio de todos los mexicanos.*

*Sin embargo se considera que si bien la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Ahora de la Función Pública) es la Institución adecuada para combatir la corrupción, resulta evidente que se debe legislar para instrumentar una estructura*

---

<sup>25</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, Pag. 145 y 146.

*jurídica que sirva para que esta Dependencia tenga plena autonomía respecto al Poder Ejecutivo, pues en pleno proceso de reforma democrática, resulta escandaloso que sigue siendo el brazo auditor de dicho poder por sí y ante sí, lo que implica que existe la duda sobre si el Gobierno puede vigilarse adecuadamente así mismo, ya que no puede perderse de vista que el Titular de la Secodam (Actualmente de la Función Pública) es nombrado y removido por el Presidente, por lo que nos encontramos ante el caso inusual de que el subordinado tiene la encomienda de vigilar que el superior jerárquico cumpla con la ley, circunstancia que desnaturaliza cualquier imparcialidad. Por lo que al no existir disposiciones constitucionales ni legislativas que garanticen la Independencia e imparcialidad de la Secretaría en mención, es urgente que el Congreso legisle al respecto para tener la garantía de que la Institución en mención cumpla efectivamente sus tareas de control y auditoría gubernamental.*

#### **4.5. Dualidad Administrativa-Penal en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.**

Se establece que existe una dualidad administrativa-penal en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, en virtud que en diversas hipótesis al ocurrir una infracción a los deberes y obligaciones que regulan la función del servidor público, en la mayoría de los casos, concomitantemente a la responsabilidad administrativa, se incurre en la comisión de ilícitos penales que se encuentran previstos en el Título Décimo del Código Penal Federal, en los numerales del 212 a 224 y que son: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito. Asimismo el delito de peculado electoral previsto y

sancionado por el artículo 407 fracción III del citado ordenamiento legal.

Sin embargo, la característica que define las diferencias de esta dualidad administrativa-penal, lo constituye las sanciones que en su ámbito se aplican, ya que en cuanto a las disciplinarias solo se imponen a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la Administración Pública Federal, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción al órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan el ejercicio de la función pública.

Por otro lado, en relación con las sanciones penales, en las disciplinarias es ajeno el principio *non bis in idem*, puesto que la misma conducta puede producir, además y en forma independiente, la comisión de un delito, el cual será sancionado de acuerdo a procedimientos judiciales, sin que el resultado de una sanción determine el de la otra; tampoco rige el principio *nulla poena sien lege*, pues no requiere la tipificación estricta del derecho penal, ya que el solo incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la función pública da nacimiento a la posibilidad de imposición de la sanción.

En el mismo sentido se manifiestan la mayoría de los autores. Para Gabino Fraga "...la responsabilidad disciplinaria puede coexistir con la responsabilidad penal lo cual no puede concebirse si fueren idénticos ambos poderes, en virtud del principio *non bis in idem*. Para Francis Delperée "El principio de la separación de poderes por

supuesto no es obstáculo para un nuevo examen por la autoridad administrativa, de la situación del agente indiciado penalmente”.

Por su parte, Otto Mayer, nos dice que “El axioma *non bis in idem* no se aplica con respecto a esas dos clases de penas (disciplinaria y penal). La disciplina tiene su propia finalidad; el individuo que ha sido condenado por la justicia criminal ordinaria debe satisfacer todavía el interés propio de ésta así como debe pagar aún las indemnizaciones por el daño que ha causado. En cambio, la pena disciplinaria se excluye por el hecho de la extinción de la obligación de servir: cuando el culpable ha salido de esta relación, no se puede mejorar el servicio actuando sobre él; la pena disciplinaria ha perdido su fin, y por lo tanto, se ha extinguido también la competencia para su aplicación.

Por otro lado, las sanciones penales tienen un contenido competencial diferente, conforme a los principios constitucionales que conforman la materia penal, atribuyendo la aplicación de las penas a la autoridad judicial, a diferencia de las sanciones administrativas, que se desarrollan en el ámbito administrativo en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Ahora Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

Al respecto nos ilustra plenamente el siguiente criterio de la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación (Actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa):

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- SU INDEPENDENCIA CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PENAL.-** El procedimiento administrativo

seguido en contra de un funcionario público, de conformidad a los ordenamientos contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es totalmente independiente al procedimiento penal instaurado en su contra, a pesar de derivar del mismo delito por falta; pues la circunstancia de que cierta conducta no haya tipificado un delito en materia penal, no es obstáculo para que pueda ser catalogado como una falta administrativa desde el punto de vista de la ley aquí citada, máxime cuando el citado funcionario no desvirtúa con ningún medio de prueba durante el procedimiento administrativo la falta que se le imputa (70) Juicio No 239/94. Sentencia de 27 de septiembre de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: María de los Angeles Garrido Bello.- Secretaria: Lic. Analicia Vega León. (Revista TFF No 86.- 3ª Época. Año VIII. Febrero 1995. Págs. 76 y 77.

Con base en lo anterior, se puede establecer inobjetablemente que no puede desligarse la dualidad administrativa-penal en las conductas irregulares desplegadas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, lo que implica una doble sanción para los infractores, la cual no constituye violación de sus garantías individuales, en virtud de ser de naturaleza diferente, es decir el responsable debe de sufrir una sanción en el ámbito administrativo y otra en el penal cuando el caso lo requiera.



## CAPITULO V.

### V.- DELITOS PENALES EN LOS CUALES INCURREN LOS SERVIDORES PUBLICOS

#### 5.1 Los previstos en el Título Décimo del Código Penal Federal.

Todos los servidores públicos son penalmente responsables por las conductas ilícitas que cometan en contravención de las disposiciones contenidas en las leyes aplicables de la materia, ya se trate de delitos del fuero federal del fuero común, o de aquellos contenidos en el Título Décimo del Código Penal Federal o cualquier otro, excepción hecha del Presidente de la República que solamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; sin embargo, aquellos servidores públicos a los que alude el artículo 111 Constitucional no pueden ser sujetos del procedimiento penal si no han sido previamente desaforados. El artículo 111 del texto Constitucional no incluye, como sujetos de este procedimiento especial, a todos los funcionarios que son considerados por la misma Constitución como sujetos del Juicio Político.

Con fecha cinco de enero de 1983 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Dicho Título, que fue reformado en su totalidad, tipifica en sus artículos 212 al 224, asimismo en el Título Vigésimo Cuarto del aludido ordenamiento legal tipifica el delito de peculado electoral en su numeral 407, doce figuras delictivas en la que el sujeto activo necesariamente debe tener la calidad de servidor público.

Son consideradas conductas delictivas del servidor público las siguientes:

- 1.- Ejercicio Indebido del Servicio Público
- 2.- Desaparición Forzada de Personas
- 3.- Abuso de Autoridad
- 4.- Coalición de Servidores Públicos
- 5.- Uso Indebido de Atribuciones y Facultades.
- 6.- Concusión.
- 7.- Intimidación.
- 8.- Ejercicio Abusivo de Funciones.
- 9.- Tráfico de Influencia.
- 10.- Cohecho.
- 11.- Peculado.
- 12.- Enriquecimiento Ilícito.
- 13.- Peculado Electoral.

Las conductas ilícitas antes mencionadas se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos y obligaciones que establece para todos los servidores públicos el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo que implica que esta dualidad penal-administrativa prevalece en la comisión de actos ilícitos que agravan a la Administración Pública.

En cuanto a la comisión de los delitos penales en estudio, en nuestro país se llevan a cabo de manera reiterada el Ejercicio Indebido de Servicio Público, el Abuso de Autoridad, el Uso Indebido de Atribuciones y Facultades, el Ejercicio Indebido de Funciones, el Tráfico de Influencia, el Cohecho, el Peculado y el Enriquecimiento ilícito, destacándose en la comisión de los mismos servidores públicos que integran

los cuerpos policíacos (Abuso de Autoridad y Cohecho), los funcionarios que manejan cuestiones presupuestales (Uso Indebido de Atribuciones y Facultades y Peculado), así como los que tienen facultades para realizar licitaciones en donde otorgan prebendas a empresas y recomendados (Tráfico de Influencia y Enriquecimiento Ilícito).

En el ámbito penal cabe decir, que existe la protección Constitucional (anteriormente denominada fuero), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía precisados en el artículo 111 de la Carta Magna, cuando cometan delitos durante el desempeño de su encargo; sin embargo, esta protección es un privilegio procesal en materia penal que se otorga con el fin de proteger no a la persona sino al ejercicio de la función pública que tienen a su cargo estos servidores públicos, dicha prebenda consiste en la imposibilidad de proceder penalmente contra el funcionario, sin autorización previa de la Cámara de Diputados, y se denomina Declaración de Procedencia.

La Declaración de Procedencia aplica para los servidores públicos enunciados en el artículo 111 Constitucional, por la comisión de delitos durante el término de su encargo; es la Cámara de Diputados quien por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, declarará si ha o no lugar para proceder contra el inculpado, pues a diferencia del juicio político que es sustanciado por ambas Cámaras la de Diputados como Órgano de Acusación y la de Senadores de Sentencia, el juicio de procedencia es unicameral pues sólo interviene la Cámara de Diputados.

Por otro lado y por exclusión, tratándose de servidores públicos que no gozan de la protección Constitucional antes señalada, el Ministerio Público al tener conocimiento de la comisión de delitos cometidos por éstos, puede actuar de inmediato, sin mayor

requerimiento que la denuncia correspondiente.

La negativa de la Cámara de Diputados en el Juicio de Procedencia no origina en ningún caso la impunidad del infractor, toda vez que el propio artículo 111 de nuestra Carta Magna, establece en su segundo párrafo: "Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito no siga su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación"; además el artículo 114 de la misma Ley Fundamental prevé: "La responsabilidad por los delitos cometidos durante el tiempo del encargo de cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley Penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111", lo que implica que en tal caso, existe la posibilidad de instaurar el procedimiento penal correspondiente una vez que el servidor público de que se trate, deje su cargo.

Es importante señalar, que para poder proceder penalmente contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de los Estados y Miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, por la comisión de delitos federales se seguirá el mismo procedimiento establecido en el artículo 111 Constitucional, con la salvedad de que la Declaración de Procedencia únicamente será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Por lo que hace al Presidente de la República, se presenta una situación especial, ya que la Declaración de Procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma

las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al Juicio Político, en el cual la Cámara de Senadores con poder jurisdiccional dictará sentencia sobre su responsabilidad penal. (Hipótesis difícil de darse, en virtud de que al Jefe del Ejecutivo según mandato constitucional sólo se le puede fincar responsabilidad penal por Traición a la Patria o delitos graves del orden común, lo que resulta inverosímil en un estado de derecho, en virtud de que el ilícito mencionado en primer término resulta difícil de acreditarse por la investidura del Presidente y el poder que representa, y por otro lado en cuanto al texto constitucional "Delitos Graves del orden común, resulta ambiguo porque no se precisa a que conductas ilícitas se refiere".

En ese orden de ideas y de conformidad con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (En su parte vigente), en el procedimiento para la Declaración de Procedencia se actuará en lo pertinente de acuerdo a lo establecido para el Juicio Político.

En conclusión, el procedimiento en análisis, consiste en lo siguiente: La Sección Instructora, integrada por cuatro integrantes de cada una de las Cámaras, en los términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los sesenta días hábiles a la presentación de la denuncia, deberá rendir su dictamen, en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión con citatorio al indiciado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público, posteriormente se concederá la voz a los participantes para que formulen sus alegatos y después de que lo hagan se les retirará del recinto para proceder a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculpado, quedará

inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a los Tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección Constitucional.

*Así las cosas en nuestro particular punto de vista consideramos que el Código Federal de Procedimientos Penales debe de contemplar en su artículo 194, como delitos graves el Ejercicio Abusivo de Funciones, el Abuso de Autoridad, el Uso Indevido de Atribuciones y Facultades, el Cohecho y el Peculado, ya que son conductas corruptas que se practican de manera reiterada por parte de servidores públicos que se desempeñan en la Administración Pública Federal. Asimismo se debe de prever en dicho código adjetivo, el embargo del numerario y patrimonio de los servidores públicos que sean presuntos responsables del delito de Enriquecimiento Ilícito, pues ya basta de saqueos al erario público.*

Por otro lado en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, también se previenen delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos cometidos por servidores públicos, en este caso la aplicación del Código Penal Federal sé amplia a los Estados y a los Municipios de la República Mexicana, en tanto que considera como servidores públicos a las personas mencionadas en su artículo 212, es decir a todos aquellos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los poderes públicos, ya sea federales, estatales o municipales.

Comete las hipótesis de este delito, según el artículo 407 del citado ordenamiento legal, el servidor público que:

Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato;

Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la

realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;

Destine de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tengan a su disposición en virtud de su encargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado; o

Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando el tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

La pena que se establece al servidor público que incurra en las anteriores modalidades del delito electoral será la prisión de uno a nueve años; de doscientos a cuatrocientos días multa.

En cuanto a este tipo de ilícito, a pesar de ser reiterado en elecciones locales y federales, son pocos los casos en los cuales se aplican estas disposiciones penales, ya que a la fecha sólo se han conocido las consignaciones de algunos funcionarios municipales de poca importancia. Un ejemplo lo constituye en la actualidad el famoso PEMEX-GATE, relativo a la portación de fondos millonarios por parte de Líderes Sindicales de la paraestatal en contubernio con funcionarios de la misma, para la campaña de un candidato presidencial del partido Revolucionario Institucional en las Elecciones del 2000, asunto que a la fecha no culmina con el encarcelamiento de ninguno de los implicados a pesar de la gravedad del asunto, su adhesión al proyecto de Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, en el cual en relación con delitos cometidos por servidores públicos, se establece

que en materia de corrupción, nuestro país deberá de adoptar las medidas necesarias para tipificar como delito el sólo hecho de que surja la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público nacional o extranjero, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o deje de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales. Por las circunstancias antes reseñadas es necesario que el Gobierno Federal implemente mecanismos de combate a la corrupción en todos los niveles de la Administración Pública, pues este fenómeno impide el crecimiento del país al inhibir la inversión extranjera, es por ello que acciones como la tomada por México al firmar en la Ciudad de Palermo, en fecha 15 de diciembre del año 2000, constituye un avance al combate globalizado de la corrupción. Documento que una vez que sea aprobado por el Senado de la República entrará en vigencia y en estrecha relación de asistencia jurídica recíproca con los demás estados que lo suscribieron.<sup>26</sup>

Por otro lado, continuando con la estructuración de un marco jurídico que evite los actos corruptos de elementos policiacos y militares, por Decreto de fecha 25 de abril del 2001, se reformó el Código Penal Federal, estableciéndose una adición a su Título Décimo, Capítulo III Bis, en el cual se incluyó en el artículo 215-A el delito de Desaparición Forzada de Personas, precisándose que "Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención." Las sanciones para esta conducta delictiva las previenen los artículos 215-B, 215-C y 215-D, del Código punitivo mencionado.

---

<sup>26</sup> Periódico Milenio de fecha 09-01-01 Págs. 4 y 5.



La creación de este delito viene a llenar un vacío que existía en la legislación penal, respecto a la desaparición de personas por parte de agrupaciones policiacas y militares que operaban impunemente apoyados por regímenes autoritarios, que para no perder el poder político ordenaban la desaparición de sus opositores.

El bien jurídico que tutela el ilícito en análisis, es la seguridad de las personas, se considera como grave en cuanto a su calificación por el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales y el sujeto activo indiscutiblemente lo constituye un servidor público que participe en la detención legal o ilegal de una o varias personas, o propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.

*A nuestro criterio, consideramos que con la creación de este delito, el legislador atendió las exigencias de justicia por parte de organizaciones sociales que han pugnado por la investigación y sanción de quienes han operado la desaparición de personas por circunstancias políticas, por lo que en el futuro la actuación de los servidores públicos asignados a funciones policiacas y militares deberán apegarse a actuar conforme a derecho, pues se acaba la impunidad respecto a desaparecer personas detenidas.*

## **5.2 Código Fiscal de la Federación.**

El Código Fiscal de la Federación previene delitos como el contrabando, defraudación fiscal, evasión fiscal, los relativos al Registro Federal de Causantes, ocultación y destrucción de documentación fiscal, uso indebido de información confidencial, de depositarios e interventores, alteración de aparatos de control "Máquinas Registradoras", sellos o marcas oficiales e impresión ilegal de

comprobantes fiscales, ilícitos que generalmente son cometidos por particulares, y eventualmente por servidores públicos en su calidad de coparticipes. Sin embargo en materia fiscal en el Código también se establecen ilícitos en los que materialmente los servidores públicos si pueden ser autores materiales de los mismos, como a continuación se precisa:

El artículo 114 del Código Fiscal de la Federación establece: "Se impondrá sanción de uno a seis años de prisión, a los servidores públicos que ordenen o practiquen visitas domiciliarias o embargos sin mandamiento escrito de autoridad fiscal competente. Las mismas penas se impondrán a los servidores públicos que realicen la verificación de mercancías en transporte en lugar distinto a los recintos fiscales".

Esta conducta que previene el precepto señalado, reiteradamente es consumada por servidores públicos de las administraciones locales de auditoría dependientes del Servicio de Administración Tributaria, empleados que con la amenaza de practicar una visita domiciliaria, evidentemente sin el mandato de la autoridad fiscal, extorsionan a pequeños comerciantes bajo amenazas de cerrarles el negocio o embargarles sus bienes, así también elementos aduanales obtienen ganancias indebidas para su beneficio personal, al realizar verificaciones físicas de mercancías en transporte fuera de recintos fiscales, no actuando conforme a las reglas establecidas por el Código Fiscal y la Ley Aduanera, propiciando el contrabando y causando con ello un perjuicio al fisco federal en la captación de impuestos.

Por otro lado el artículo 114-A del Código en cita previene: "Se sancionará con prisión de uno a cinco años al servidor público que amenazare de cualquier modo a un contribuyente o a sus representantes o dependientes, con formular por sí o por medio de la dependencia de su adscripción, una denuncia, querrela o declaratoria al

ministerio público para que se ejercite acción penal por la posible comisión de delitos fiscales.”

Esta figura jurídica pretende prevenir la prepotencia y el abuso de los servidores públicos que ejercen en agravio de los contribuyentes o sus representantes al realizar sus funciones de fiscalización, ilícito que a pesar de que se realiza con frecuencia, pocas veces es denunciado ante las autoridades penales por temor a las represalias y si en cambio son motivo de queja administrativa ante el Órgano de Control Interno del Servicio de Administración Tributaria, autoridad que sanciona conforme a sus facultades y en acatamiento a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, quedando impune el infractor de sanción penal.

Finalmente el numeral 115 del Código Fiscal de la Federación, previene: “Se impondrá sanción de tres meses a seis años de prisión, al que se apodere de mercancías que se encuentren en recinto fiscal o fiscalizado, si el valor de lo robado no excede de \$15,000.00; cuando exceda, la sanción será tres a nueve años de prisión.”

Este delito generalmente es cometido por servidores públicos adscritos a las aduanas del país, quienes aprovechándose del cargo que desempeñan, se apoderan ilegalmente de mercancía embargada o que se encuentra depositada en recinto fiscal, debiéndose reconocer que también este delito en el mayor de los casos se queda impune por falta de una buena investigación por parte de los administradores de las aduanas y de las autoridades competentes.

### **5.3.- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.**

Esta Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991 tiene por objeto de acuerdo a su artículo 1 la prevención y sanción de la tortura y es de aplicación en todo el Territorio Nacional en materia de Fuero Federal y en el Distrito Federal en materia del Fuero Común.

Este ilícito constituye un tipo especial de calificación grave, que exige la calidad de servidor público en el sujeto activo, de conformidad con el artículo 3 de la Ley en cita, el cual establece:

“Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.”

La sanción a este ilícito la contempla el artículo 4º de la Ley en mención, señalando: “A quien cometa el delito de tortura se aplicará prisión de tres a doce años, de doscientos a quinientos días multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por dos tantos del lapso de privación de libertad impuesta. Para los efectos de la determinación de los días multas se estará a lo dispuesto en el artículo 29 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de

Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal.”

El artículo 5º prevé conductas equiparables al delito de tortura, al establecer:

“Las penas previstas en el artículo anterior se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, con cualesquiera de las finalidades señaladas en el artículo 3º, instigue, compela, o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos; o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia”.

Por último, el artículo 11º:establece la obligación de los servidores públicos de denunciar el hecho delictuoso de tortura, imponiéndole una sanción en caso de no hacerlo, lo que implica que el ilícito en estudio también puede ser cometido por una conducta omisiva ya que el citado precepto dispone:

“El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura, está obligado a denunciarlo de inmediato, si no lo hiciere, se le impondrán de tres meses a tres años de prisión, y de quince a sesenta días multa, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes. Para la determinación de los días multa se estará a la remisión que se hace en la parte final del artículo 4º de este ordenamiento.”

*Del análisis del apartado que antecede se advierte de manera indudable que el delito de tortura específicamente puede ser cometido por servidores públicos adscritos a las corporaciones policíacas y centros carcelarios, ya que el sujeto pasivo evidentemente tiene que ser una persona que se encuentre detenida, siendo por ello que la promulgación de la ley de la materia intenta frenar los abusos y arbitrariedades de los citados funcionarios y desde luego los medios que emplean para arrancar confesiones y castigar por mutuo propio a los supuestos responsables de un ilícito penal.*

*En cuanto a este delito resulta pertinente mencionar que al incurrir en el mismo los servidores públicos, automáticamente infringen las obligaciones establecidas en las fracciones VI y XXIV del artículo 8 de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales exigen abstenerse de abuso en el ejercicio del empleo, observar buena conducta en el mismo y abstenerse de cualquier acto o omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; lo anterior implica que en los casos en los cuales se tipifica el delito de tortura, se da la duplicidad administrativa-penal, que hemos venido precisando en apartados anteriores.*

#### **5.4.- Ley de Instituciones de Crédito.**

Esta Ley promulgada el dieciocho de julio de mil novecientos noventa se refiere a delitos cometidos por particulares que se desempeñan en instituciones bancarias, sin embargo también establece sanciones para consejeros, *funcionarios* y administradores, de personas morales que realicen operaciones en contravención a lo dispuesto por los artículos 2 o 103 de la Ley (artículo 111).

El capítulo que nos interesa de esta Ley es el Título Quinto que refiere a los delitos cometidos por funcionarios de las Instituciones de Crédito y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y que previenen los artículos 112, 112, BIS, 113, 113 BIS, 113 BIS 1, 113 BIS 2, 113 BIS 3, 114, 115, 116 y 116 BIS.

*Del análisis a esta ley, se advierte que su aplicación se refiere a los funcionarios de las instituciones bancarias, que en el caso que nos ocupa lo constituye la Banca de*

*Desarrollo, es decir los servidores públicos que desempeñan un cargo o comisión en el Banco Nacional de Comercio Exterior, Banrural, Banobras, Banjército y Nacional Financiera, así como en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.*

*Ahora bien, es importante destacar que esta ley es de gran importancia para la prevención de conductas corruptas por parte de servidores públicos bancarios, quienes abusando de su cargo utilizan datos confidenciales y autorizan operaciones financieras ilegales en perjuicio del erario público, sin que por ello se les aplique sanción alguna ya sea en el ámbito administrativo o penal, lo anterior por erróneas investigaciones o por complicidades de altos funcionarios gubernamentales, lo que implica que en la actualidad el Banco Nacional de Comercio Exterior, Banrural y Nacional Financiera tengan una cartera vencida equivalente a un pequeño Fobaproa, sin que hasta la fecha algún funcionario de alta jerarquía de esas instituciones haya sido señalado como responsable en tales conductas ilícitas. De igual manera, esta situación irregular de manejos indebidos en las operaciones financieras se ha dado en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Institución en donde diversos funcionarios han abusado de sus cargos ocultando datos a las autoridades sobre ilícitos bancarios, propiciando la impunidad de servidores públicos corruptos, sin que también sean castigados conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos (Ahora Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) o penalmente.*

*Para ilustrar lo anterior, se expone el siguiente artículo de la Revista Proceso en donde se descubre la corrupción de la Banca de Desarrollo al señalarla como “un*

*barril sin fondo”:*

*“Durante muchos años, la banca de desarrollo ha sido considerada como la “caja chica” del gobierno y así lo revelan las cifras oficiales, ya que de cada 100 pesos de créditos que otorgan, 63 centavos los absorbe el Gobierno Federal.*

*En conjunto, las principales instituciones de fomento reportan un quebranto de más de 100 mil millones de pesos, que fueron trasladados al Fideicomiso Liquidador (Fideliq), para que sean cubiertos con recursos fiscales.*

*En el citado Fideicomiso, se encontraba concentrada la mayor parte de los quebrantos de Nacional Financiera (Nafin), Banrural, Banjército, Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI) y Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).*

*Este Organismo estaba integrado por una fiduciaria, que es Nafin; un fideicomitente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y el fideicomisario, el gobierno federal.*

*El mecanismo de rescate de la banca de desarrollo es similar al utilizado para salvar a los bancos privados: compra de cartera a cambio de pagarés con aval del gobierno federal.*

*De acuerdo con informes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y de la SHCP, la cartera “chatarra” trasladada al Fideliq está distribuida de la siguiente*



*manera: Banjército otorgó 7 mil créditos con un costo fiscal de 3 mil millones de pesos; Fiderca-Nafin, 75 mil créditos, con un costo de 55 mil millones; Banrural, 130 mil créditos y 20 mil millones 600 mil pesos; el BNCI, 20 mil créditos y 15 mil millones, y Bancomext, en financiamiento al sector cafetalero, 200 mil créditos y 4 mil millones.*

*En total, el Fideiq absorbió 232 mil 200 créditos con un costo fiscal de 98 mil 100 millones de pesos y extendió pagarés a esos bancos por un total de 70 mil millones de pesos.*

*Dicho fideicomiso concentra la quiebra y liquidación de BNCI; el Fideicomiso de Recuperación de cartera (Fiderca-Nafin), que representa el quebranto de arrendadoras y uniones de crédito, el mandato cafetalero o créditos financiados con recursos del Bancomext y el saneamiento financiero de Banrural.*

*A través de ese fideicomiso, aparentemente se dejaron limpias a esas instituciones, pues los costos de los quebrantos fueron financiados mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2000.*

*No obstante esa "oxigenación" financiera, la cartera vencida de Nafin, Banrural, Banjército y Bancomext sigue creciendo, además del concepto de pasivos laborales producto de las jubilaciones prematuras de muchos funcionarios.*

*Las seis instituciones acumulan cartera vencida por 13 mil 675 millones de pesos, que equivalen a un índice de morosidad de 23%.<sup>27</sup>*

*El artículo anterior, pone de manifiesto la vulnerabilidad del Sistema Financiero Mexicano, pues es a través de sus instituciones en donde se generan delitos que afectan a la Economía Nacional, ya que los fraudes bancarios y las operaciones con recursos de procedencia ilícita son conductas que devienen de complicidades de servidores públicos que fungen como funcionarios en la Banca de Desarrollo, circunstancias por las cuales resulta indispensable aplicar con todo rigor la Ley de Instituciones de Crédito, a efecto de acabar con la impunidad de que han gozado en sexenios anteriores delincuentes de cuello blanco que hicieron del servicio público un medio para enriquecerse en su patrimonio personal causando agravio al erario nacional.*

*A nuestro criterio el artículo 115 de la ley en cita, resulta un obstáculo para el fincamiento de responsabilidades penales a los servidores públicos corruptos que se desempeñan en la Banca de Desarrollo, ya que para el ejercicio de la acción penal, fundamentada en una verdadera legitimación procesal, se necesita la doble concurrencia de la petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, requisitos ineludibles para la iniciación del procedimiento penal, lo que implica que si no se reúnen los presupuestos señalados no hay procedimiento penal, ya que como lo establece el Doctor Rafael Marquez Piñero “si bien es cierto que las instituciones de crédito*

---

<sup>27</sup> Revista Proceso Número 152, 29 de octubre del 2000 Pag. 52.

*pueden solicitar el ejercicio de la acción penal, en los casos de los artículos 102 y 114 de la ley bancaria, prescindir de la opinión de la Comisión Nacional Bancaria supone tanto como eludir el cumplimiento de lo establecido en la Ley.*<sup>28</sup>

*Por tanto, en nuestro particular punto de vista, se deben actualizar nuestras leyes financieras, a efecto de tener una regulación bancaria más estricta en la cual se establezcan candados que eviten su impunidad, tales como una efectiva garantía de la reparación del daño causado y la no prescripción de los delitos financieros, ello con el objeto de que los servidores públicos que incurran en conductas ilícitas como desviar dinero de la Banca Estatal en apoyo a campañas políticas, traslado ilícito de cuentas a "paraísos fiscales", fraudes millonarios, "lavado de dinero" y créditos millonarios a "empresas fantasmas", sean sancionados penalmente y además inhabilitarlos para que no laboren en la Administración Pública Federal.*

Actualmente el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales establece en su fracción VIII como delitos graves de la Ley de Instituciones de Crédito, los previstos en los artículos 111, 112 en el supuesto del cuarto párrafo, excepto en la fracción V y 113 BIS en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112, lo cual significa un avance en el combate a la corrupción en el ámbito financiero, a fin de que los servidores públicos que incurran en conductas delictivas en el manejo de recursos financieros y con ello causen agravio al erario federal, no tengan derecho al beneficio de la libertad provisional.

---

<sup>28</sup> Marquez Piñero Rafael, "Delitos Bancarios", Editorial Porrúa S.A. 1995, Pags. 122 Y 123.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La evolución de las leyes de responsabilidades en México, ha logrado establecer un moderno y estructurado sistema disciplinario, lo cual constituye un paso trascendental en el propósito gubernamental de combatir la corrupción en la gestión pública, sin embargo se debe mantener una revisión permanente de estas disposiciones jurídicas, a fin de adecuarlas a la necesidad de una mayor eficacia en su aplicación; pues el Gobierno Federal tiene la obligación de encontrar formas y mecanismos para combatir en todos los niveles la corrupción y la impunidad que han prevalecido en los últimos cinco sexenios.

**SEGUNDA.-** Urge más eficacia en la lucha contra la corrupción en el sector público; no se debe otorgar ningún espacio a la impunidad, no más fueros, cotos, privilegios para ningún servidor público de cualquier nivel y para ello es imperativo legislar urgentemente para actualizar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (en su parte vigente), a efecto de agilizar el procedimiento de la Declaración de Procedencia y reformar artículos y procedimientos que hagan más sencillo y ágil el trámite de la declaración de procedencia en contra de los servidores públicos que incurran en actos ilícitos, como el caso de funcionarios de alto nivel en el Poder Ejecutivo y Legislativo.

**TERCERA.-** La Secretaría de la Función Pública en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública, tiene la ineludible función de revisar continuamente los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la estructura del sistema de control y fiscalización de la gestión pública, para fortalecer sus facultades y prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que dan lugar al fincamiento de responsabilidades. Además también debe supervisar a fondo las causas de las conductas irregulares de los servidores públicos, a fin de iniciar con oportunidad y eficacia el procedimiento disciplinario de imposición de sanciones administrativas, previsto en la Ley de la materia y evitar con ello la prescripción,

procurando en su caso la correcta aplicación de las leyes penales.

**CUARTA.-** Es necesario adicionar al párrafo segundo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de contar con el siguiente texto: **“que previene la legislación penal aplicable”**, a que el actual sólo establece que “El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”; lo que significa que el precepto constitucional vigente, en cuanto a la responsabilidad del Presidente durante el desempeño de su cargo, no especifica cuales son los delitos por los cuales puede ser acusado. Luego entonces, la adición que se sugiere al párrafo segundo del artículo 108 de la Carta Magna, subsanaría el vacío legal que actualmente contiene y permitiría en su caso sancionar a Presidentes que incurran en ilícitos previstos en el Código Penal aplicable.

**QUINTA.-** A efecto de combatir la corrupción y sancionar de manera eficaz por la vía penal a servidores públicos infractores de las leyes administrativas y penales, se propone adecuar el marco jurídico del fuero que gozan algunos legisladores y funcionarios, ya que esta figura contenida en los artículos 61 y 111 constitucionales, a pesar de que es una garantía para el cumplimiento de una alta responsabilidad, debe ser corregida para evitar excesos y abusos de poder, toda vez que no es una patente de impunidad para favorecer a sus beneficiarios en cuestión de delitos comunes, porque fue pensada por el legislador para que la labor pública no se obstaculice; sin embargo, la adecuación jurídica que se sugiere respecto al fuero constitucional, debe ser congruente con la garantía de igualdad que previene el artículo 13 de la Carta Magna, en el sentido de que “ninguna persona o corporación puede tener fuero” y con el principio universal de la democracia de que “todos los ciudadanos son iguales ante la ley”, criterios que deben prevalecer para los servidores públicos que incurren en conductas tipificadas como delitos en el Código Penal Federal.

**SEXTA.-** Reformar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a fin de establecer mecanismos que evite a los legisladores desde sus puestos concreten negocios personales.

La Función Pública debe estar rodeada de una dignidad especial y es por entero incompatible con otras actividades.

Los Legisladores, al igual que otros servidores públicos deben tener impedido, realizar actividades profesionales, mercantiles y privadas, aunque sea por el simple hecho de que sus cargos son de tiempo completo y en tal virtud les paga la Nación.

No existe normatividad que les impida el ejercicio libre de su profesión, pero tiene que ser respetada una mínima ética de la función pública de la cual forma parte la actividad parlamentaria.

**SEPTIMA.-** El artículo 40 de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se debe modificar a efecto de eliminar el acceso al público en el registro patrimonial de aquellos, pues aún cuando existe el candado de que dicha publicación es con su previa autorización se debe salvaguardar su seguridad y la de su familia de la delincuencia organizada, así como para conservar la confidencialidad de cualquier investigación que se les instruya.

**OCTAVA.-** En el numeral 40 de la Ley de la materia vigente, se debe adicionar un párrafo que establezca la obligatoriedad a la Secretaría de la Función Social, a llevar un registro de servidores públicos que han sido sancionados penalmente, a fin de evitar el ingreso de delincuentes a la prestación de servicios en la Administración Pública Federal, el actual texto sólo establece el registro de penas administrativas.

**NOVENA.-** Se propone una adición al artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a efecto de que los órganos internos tengan facultades para dar seguimiento a las denuncias penales

que formulen en contra de servidores públicos que incurren en actos ilícitos en el ejercicio de sus funciones.

El texto actual dice: “Si la Secretaría o el Contralor Interno tuvieren conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o en su caso instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requieran”.

Adición que se propone: **“Con el seguimiento respectivo a la investigación y el proceso penal hasta su culminación”.**

**DECIMA.-** En los delitos bancarios se requiere la eliminación de la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y Fianzas, así como la querrela de parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de agilizar las denuncias penales en contra de los servidores públicos que incurran en delitos en agravio de la Banca de Desarrollo y para evitar la prescripción de tales actos ilícitos.

**DECIMA PRIMERA.-** Con la finalidad de disminuir la corrupción en la Administración Pública Federal, se requiere una reforma al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, a fin de que se consideren como graves los delitos de Ejercicio Indebido de Servicio Público, Abuso de Autoridad, Uso Indebido de Atribuciones y Facultades, Ejercicio Indebido de Funciones, Cohecho y Peculado, de igual manera en dicho código adjetivo se debe de prever el embargo del numerario y patrimonio de los servidores públicos que incurran en la comisión del delito de Enriquecimiento Ilícito.

**DECIMA SEGUNDA.-** Se deben eliminar los candados que existen para la investigación de los delitos, como en el caso del enriquecimiento ilícito, que requiere para su procedencia declaratoria de la Secretaría de Función Social (artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos); requisito sin el cual no puede actuar el Ministerio Público, situación que implica un estado de impunidad.

**DECIMA TERCERA.**- Actualmente a pesar de existir un Código de Ética implícito en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el orden preventivo el sistema vigente presenta deficiencias que no han erradicado las conductas irregulares o la corrupción, ya que no existen mecanismos que permitan profundizar el estudio sistemático de las declaraciones patrimoniales correspondientes a servidores públicos que laboran en áreas administrativas en las que, en razón de las funciones que desempeñan, puede existir mayor proclividad a la corrupción, como es el caso de los Administradores de Aduanas, Directores de Centros Carcelarios, Inspectores de Migración, Oficiales Mayores y Coordinadores Administrativos de las Dependencias y Entidades, Directores de Corporaciones Policiacas, etc., por lo que se plantea una reglamentación que supervise periódicamente en su patrimonio a este tipo de servidores públicos.



## PROPUESTA

Se propone un combate a la corrupción en todos los niveles de la Administración Pública Federal, actualizando de manera continua las normas disciplinarias penales, para buscar su eficacia y agilizar los procedimientos como en el caso de la Declaración de Procedencia, ello con el propósito de evitar la impunidad de todo tipo de servidores públicos en el desempeño de sus funciones, tarea para la cual de manera fundamental deberá obligarse a la Secretaría de la Función Pública, a llevar a cabo a fondo una supervisión y fiscalización de la gestión pública, a efecto de imponer sanciones ejemplares.

Igualmente resulta como propuesta de este trabajo la petición al Congreso de la Unión para legislar en asuntos en los cuales existe un vacío jurídico, como en los casos de la comisión de delitos graves del orden común por parte del Presidente de la República, de la acotación al fuero constitucional de los funcionarios de alto rango el cual solo debe operar en cuanto a la libertad de expresión en el ejercicio del cargo, estableciendo para ello una reglamentación adecuada congruente con la garantía de igualdad que previene el artículo 13 Constitucional.

Por otro lado se sugiere modificar el artículo 40 de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos para eliminar el acceso al público del registro patrimonial de los servidores públicos ello para salvaguardar su integridad y patrimonio de la delincuencia organizada, así también adicionar un párrafo al citado precepto para que la Secretaría de la Función Social tenga un registro de servidores públicos que han sido sancionados por delitos penales en el ejercicio de sus funciones.

De igual manera se hace la proposición de una adición al artículo 19 de la ley de la materia a efecto de que se otorgue las facultades plenas a los Órganos Internos de Control de las Dependencias para dar seguimiento a las denuncias penales que se formulen en contra de los servidores públicos.

En cuanto a los delitos bancarios la sugerencia se refiere a la eliminación de la opinión de la Comisión Nacional Bancaria, así como la querrela de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de agilizar las denuncias penales en contra de los servidores públicos que incurran en delitos financieros, además de reformar el artículo 194 del código Federal de Procedimientos Penales para establecer como graves los delitos Ejercicio Indebido del Servicio Público, Abuso de Autoridad, Uso Indebido de Atribuciones y Facultades, Ejercicio Indebido de Funciones, Cohecho y Peculado, estableciendo el embargo del patrimonio de los infractores que incurran en la comisión del delito de enriquecimiento ilícito.

Por último establecer mecanismos que permitan profundizar el estudio sistemático de las declaraciones patrimoniales de los servidores público que laboran en las áreas administrativas en donde existe mayor proclividad a la corrupción, como es en el caso de las Aduanas, Centros Carcelarios, Migración y en general todas las Corporaciones Policlacas.

## BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- ARMIENTA CALDERÓN, GONZALO. "La Evolución de la Ley de Responsabilidades" en los servidores públicos y sus nuevas responsabilidades compilador, José Francisco Ruiz Massieu, Cuadernos INAP, México, 1984, Praxis, No. 60.
- 2.-Citado Por el Dr. Armenta Calderón Gonzalo en Evolución de la Ley de Responsabilidades, Revista Praxis, Num. 60. INAP, México, 1984.
- 3.-BORJA MARTÍNEZ, MANUEL. La Responsabilidad Civil, Revista Praxis, Núm. 60., INAP, México, 1984.
- 4.-BUNSTER, ALVARO. Y OTROS, La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1984.
- 5.-CARDENAS, RAUL F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, México, 1982.
- 6.-CARPIZO, JORGE Y MADRAZO, JORGE. Introducción al Derecho Mexicano, Derecho Constitucional, 1ª Edición, UNAM, México, Tomo I, 1980.
- 7.- CASTRO ROJAS, MARCO ANTONIO. Revista IAPEM, No. 7, 1990.
- 8.-DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, 1996.
- 9.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO Y LUCERO ESPINOSA MANUEL. Elementos de Derecho Administrativo, 2º Curso, Editorial Limusa, México, 1989.
- 10.-DEL VAL, ENRIQUE. Responsabilidad Administrativa, Praxis, Num. 60, INAP, México, 1984.

- 11.- FIX ZAMUDIO, HECTOR. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Manuel Porrúa, México, 1984.
- 12.FIX ZAMUDIO, HECTOR. Estudio sobre la Jurisdicción Constitucional Mexicana, UNAM, México, 1961.
- 13.- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1984.
- 14.-\_\_\_\_\_, DORMI, DELPEREE FRANCIS Y OTROS. Delitos Bancarios, Editorial, Porrúa, S. A., México ,1985.
- 15.- FRIEDRICH, CARL J. Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática (en Europa y América) FCE México, 1º Edición en Español, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1946.
- 16.- GARCIA PELAYO, MANUEL. Derecho Constitucional Comparado, Editorial Revista de Occidente Madrid, España, Séptima Época, 1964.
- 17.- GONZALEZ BUSTAMENTE, JUAN JOSE. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, Ediciones Botas, México, 1946.
- 18.- MADRAZO, JORGE. Sobre la importancia de evitar las Reformas Constitucionales innecesarias, Las Reformas Constitucionales del Sexenio 1976-1982, Anuario Jurídico, Num XI, UNAM, México, 1984.
- 19.- MÁRQUEZ PIÑERO RAFAEL, Delitos Bancarios, Editorial Porrúa, S. A.,

México 1995.

20.- SEPÚLVEDA, NUÑO. Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales Derivadas de su Gestión Hacendaria, Editorial INDETEC, 1º Edición, UNAM, México, 1980.

21.- SOBERANES FERNANDEZ, JOSE LUIS. Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Manuel Porrúa, México, 1984.

22.- TENA RAMÍREZ FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A. 1987.

## LEGISLACIONES

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista México, 2004.
- 2.- Código Penal Federal, Editorial Andrade, México, 2004.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2004.
- 4.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2004.
- 5.- Código Fiscal de la Federación, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2004.
- 6.-Ley Federal Para Prevenir y Sancionar La Tortura, Editorial SISTA S.A. de C. V., México, 2004.
- 7.- Ley de Instituciones de Crédito, Editorial SISTA, S. A. de C. V., México, 2004.
- 8.-Código Civil Federal, Editorial SISTA, S. A. de C. V., México, 2004.

## OTRAS FUENTES

- DIARIO DE DEBATES, CAMARA DE DIPUTADOS FECHA 29-07-83 PAG. 12 Y 13
- GACETA PARLAMENTARIA, CÁMARA DE DIPUTADOS FECHA 06-04-01, PAGINAS 8 Y 9.
- HISTORIA DE SECODAM, PAGINA DE INTERNET DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, ABRIL 2001.
- PERIÓDICO MILENIO DE FECHA 09-01-01 PAG. 4 Y 5
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 2001-2006, Plan Nacional de Desarrollo. y
- REVISTA PROCESO NÚMERO 152, FECHA 29-10-2000 PÁG. 52