

## **CAPÍTULO 3: LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

### **3.1. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADAS EN LAS DIVERSAS DISPOSICIONES FEDERALES**

En el marco del capítulo 2 hicimos referencia a la definición de responsabilidad en general como la obligación de responder por los daños y perjuicios causados por autoridades, funcionarios o servidores públicos, pero que esta es de diversos tipos ya sea penal, civil, administrativa, política o laboral. Por otra parte, como concepto vulgar se considera la obligación de reparar y satisfacer la indemnización debida, a causa del daño producido. Ahora bien en la actualidad se alude a “las responsabilidades de los servidores públicos”, a efecto de establecer, según la exposición de motivos de la LFRSP, la naturaleza del servicio a la sociedad que comporte su empleo, cargo o comisión. Y de acuerdo con J. Jesús Orozco Henríquez resulta deseable que esta denominación (de servidores en lugar de funcionarios) contribuya no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio de la plenitud de nuestro Estado de Derecho.<sup>1</sup>

Teóricamente el Estado debe contar con suficientes recursos económicos para financiarse a si mismo y financiar las necesidades del pueblo, además de contar con suficiente poder.

No obstante, desafortunadamente esos elementos han generado en nuestro país una

---

<sup>1</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo X*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 689.

tendencia negativa de diversos servidores públicos de diferentes épocas con propósito de beneficiarse de dichos recursos y poder, provocando actos de corrupción que laceran a los gobernados. Pero lo más lacerante o al menos lo más triste es que ante estos actos subsiste todavía en México la impunidad. Ante esta situación se requiere analizar más a fondo la eficacia de nuestras variadas disposiciones legales respecto a los supuestos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos para poder aplicarlas correctamente y no caer en errores como hasta ahora parece que ha ocurrido.

El mismo J. Jesús Orozco Henríquez, en los comentarios que hace en torno a las responsabilidades de los servidores públicos, en la colección “*Derechos del Pueblo Mexicano*”, Tomo X, opina que “el establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante en todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de Derecho para evitar el abuso del poder. La aspiración de los mexicanos en este sentido se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los ordenamientos constitucionales que desde nuestra lucha por la independencia nos han regido, a fin de lograr el eficaz desempeño de los deberes inherentes a sus respectivos cargos.”<sup>2</sup>

Así, se ha buscado que los trabajadores del Estado estén sujetos a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública debido a la particular situación que presentan. En este sentido, cuando en el ejercicio de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, provocan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, que van de acuerdo a los órganos que intervienen, al régimen legal aplicable, a los procedimientos para su aplicación, y a la jurisdicción cuya competencia corresponde. En el mismo sentido, Gabino Fraga reitera que la falta de

---

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 688.

cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, misma que puede ser de orden civil, de orden penal, o de orden administrativo. Dicho de otra forma, cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse además una responsabilidad civil o penal<sup>3</sup>, pudiendo ser sancionables todas de manera independiente por la autoridad competente.

Así, una de las premisas fundamentales de nuestro sistema de es que se integra por cinco diferentes tipos de responsabilidades, donde la penal y civil están reguladas por las leyes de la materia correspondiente. Por su parte, la política se encuentra reglamentada en nuestra Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su título segundo (LFRSP), la administrativa, con el mismo antecedente esta reglamentada en la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), y la laboral en la Ley Federal del Trabajo (LFT). Al respecto, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que cuando los servidores públicos provocan daño o lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrir es penal y 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.

---

<sup>3</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Vigésimo tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1984, p. 169.

En suma, existen diversas legislaciones que aplican de conformidad al tipo de responsabilidad en la que incurran los servidores públicos, como son el Código Penal Federal (CPF), el Código Civil Federal (CCF) o del D.F., y la Ley Federal del Trabajo (LFT), y las más específicas, como son la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) para el juicio político y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), pero para saber cual aplica en cada caso específico, tenemos que identificar los elementos que den lugar a los tipos de responsabilidades que existen, como se hace a continuación.

### 3.2. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

El juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos (de alta jerarquía) previstos en el Artículo 110 Constitucional (ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etcétera), pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función esta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política.<sup>4</sup>

Como se observa, el juicio político mexicano se inspira en el *impeachment*, tal y como se concibió en los Estados Unidos de América del Norte, y debe diferenciarse de la responsabilidad política en los sistemas parlamentarios donde alude a la posibilidad de que el Parlamento formule un voto de censura al gobierno, en virtud de haberle perdido la confianza, en cuyo caso los ministros se encuentran obligados a renunciar. Precisamente, una vez consolidado el sistema parlamentario, cayó en desuso el *impeachment* Británico, pues ya bastaba un voto de censura para eliminar a los miembros del gabinete sin

---

<sup>4</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, p 726.

necesidad de una condena penal del Parlamento (en tanto que en épocas más lejanas el *impeachment* correspondía a una verdadera jurisdicción ordinaria, ya que el Parlamento se consideraba competente, incluso, para resolver sobre presuntos delitos y sanciones penales).

En nuestro país, la responsabilidad política de los servidores públicos la encontramos establecida en la fracción I del Artículo 109 Constitucional que señala que “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 y 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”.

Referente a los servidores públicos, algunos tratadistas los clasifican en tres niveles:

- 1) los altos funcionarios;
- 2) los funcionarios de mandos medios e inferiores;
- 3) los empleados públicos o personas que desempeñen cualquier empleo, cargo o comisión de la naturaleza que fuere en el ámbito federal.

Sin embargo, de conformidad al Artículo 110 referido por el 109 Constitucionales, los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política susceptibles de juicio político a través de las Cámaras de Diputados y Senadores de acuerdo con la clasificación respecto de los altos funcionarios son:

- 1) Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- 2) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 3) Consejeros de la Judicatura Federal;

- 4) Secretarios de Despacho;
- 5) Jefes de Departamento Administrativo;
- 6) Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- 7) Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- 8) Procurador General de la República;
- 9) Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- 10) Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
- 11) Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal;
- 12) Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;
- 13) Consejero Presidente;
- 14) Consejeros Electorales;
- 15) Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral;
- 16) Magistrados del Tribunal Electoral; y
- 17) Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Respecto de los altos funcionarios diferentes a los de la esfera federal, no susceptibles de juicio político a través de las Cámaras de Diputados y Senadores, sino de las legislaturas locales, aunque sólo a instancia declarativa de la Cámara de Diputados son los siguientes:

- 1) Gobernadores de los Estados;
- 2) Diputados Locales;
- 3) Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales; y, en su caso,

#### 4) Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.<sup>5</sup>

En general, los sujetos del juicio político son servidores públicos con facultades de gobierno y de administración y que por su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales, en consecuencia no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad. En el caso de los funcionarios locales existe la posibilidad de responsabilidad política por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; no obstante el primer problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación para proceder al juicio político, por lo que esto crea una laguna legal que muchos servidores públicos corruptos usan como arma para evadir su responsabilidad y escapar de la ley o en otros casos con la certeza de que a través de un procedimiento de desafuero para ser llevado a la justicia del fuero común, difícilmente se producirá por implicar posiciones políticas partidistas de los legisladores. Por tanto, desde aquí podríamos dudar ya de la eficacia de nuestro sistema de responsabilidad, específicamente de la Ley y sus mecanismos de aplicación para determinar la procedencia.

Por su parte, el Artículo 7° de la LFRSP establece en ocho fracciones, las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho que 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;

---

<sup>5</sup> Diep Diep, Daniel, *op.cit.*, pp. 25-28.

- 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.

En este marco, por lo que refiere a las sanciones aplicables a los servidores públicos que incurran en lo antes mencionado, éstas se encuentran establecidas además de en el Artículo 110 de la Constitución Federal tercer párrafo, en el Artículo 8° de la LFRSP, de donde en resumen de acuerdo a la gravedad de la conducta podrá imponerse la destitución o la inhabilitación hasta por 20 años para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Ahora bien, por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones publicas de alto nivel, 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 LFRSP, en el que se desarrollan las bases establecidas por el citado



Artículo 110 de la Constitución Federal, juicio 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.

Respecto al mismo juicio político es importante mencionar que de acuerdo con nuestra Carta Magna, cualquier ciudadano, bajo su mas estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, misma que actuara como órgano instructor y de acusación, para ser desahogada ante el Congreso de la Unión, donde la Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación en su caso del ilícito, dando audiencia al inculpado, para enseguida formular sus conclusiones, determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo supuesto 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 le 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. Después 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 a continuación se proceda a la votación, que determinará el

resultado con el voto de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.<sup>6</sup>

El juicio político implica pues, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por el órgano político, para remover o inhabilitar a determinado servidor publico de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse todas las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político, en este caso el Congreso de la Unión, la potestad para privar al respectivo servidor publico de su patrimonio, de su libertad o de su vida, función esta ultima que exige imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto, a fin de evitar los excesos de la pasión política.<sup>7</sup> Tal y como esta sucediendo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador en el juicio político que se abrió en su contra; al respecto la revista proceso da su punto de vista diciendo que evidentemente el procedimiento de desafuero abierto en contra de Andrés Manuel López Obrador tiene motivaciones políticas, debido a sus diversas insinuaciones de llegar a la presidencia de la República. El delito de que por ahora se le acusa es por abuso de autoridad, puesto que equivale a no respetar una suspensión en juicio de amparo, que tiene consecuencias hasta de ir a prisión si se llega a comprobar, aunque admite libertad procesal bajo fianza.

Pero para un político que ha alcanzado el poder, el riesgo mayor no consiste en la privación de la libertad, sino en la pérdida de los derechos que conlleva una sentencia de carácter penal, que además puede contener inhabilitación para ocupar cargos públicos.

---

<sup>6</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, pp. 33-35.

<sup>7</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, p 798.

Esto demuestra la amenaza y la puñalada que asestó la Procuraduría General de la República al Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

La declaratoria de procedencia, nombre técnico del desafuero, es un mecanismo tanto político como jurídico. Puesto que no es un juicio, no son juzgadores profesionales los que lo desahogan, sino representantes populares, que ejercen un papel político, por medio de la sección instructora, que presenta un dictamen para su votación en el pleno, conocen las evidencias legales que sustentan la acusación y en ellas basan su voto.

López Obrador ha decidido recorrer esas dos vías, la política y la jurídica, respondiendo a la sección instructora mediante un alegato político. En el período de pruebas, según anuncio, enviará información para hacer evidente que la acusación es infundada.

La eficacia de su defensa política depende de la visión histórica y la altura de miras de los diputados, la inmensa mayoría de los cuales son adversarios políticos de López Obrador.

El Jefe de Gobierno debe combatir con la ley el intento de la PGR de iniciar la acción penal, único modo de impedir que a la mala se le prive de sus derechos políticos. Si sale triunfante de la Cámara, si evita el desafuero, la PGR quedara chasqueada pero sólo temporalmente. Ya que cuando López Obrador renuncie a su cargo para buscar de modo formal la candidatura presidencial, en ese mismo momento el Ministerio Público federal solicitará una orden de aprehensión en su contra, acto que es prevenible mediante el amparo.

Por su parte, el Jefe de Gobierno del DF puede probar, en todas las instancias, que no violó en ningún momento la suspensión definitiva que se le achaca; pues la suspensión, dictada era “para el único efecto de que las autoridades responsables paralicen los trabajos de apertura de vialidades sólo en la parte de las fracciones expropiadas que

servían de acceso al predio denominado El Encino... así como para que se abstengan de bloquear y cancelar los acceso al predio de la quejosa.” Mismos trabajos fueron efectivamente paralizados, consta oficios de las autoridades involucradas, en suma los hechos muestran de qué modo se acató la suspensión, por tanto, no procede el desafuero.<sup>8</sup>

En este marco, concluimos de acuerdo con J. Jesús Orozco Henríquez que es necesario advertir que de acuerdo con nuestro sistema jurídico se utiliza la expresión “responsabilidad política” como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado en la legislación penal común; conforme a lo dispuesto en el Artículo 110, la sanción en el juicio político se concreta a la destitución y/o inhabilitación del servidor público responsable políticamente, y sólo en el caso de que la infracción política tipifique también algún delito se requerirá, entonces, que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido del cargo, se sustancie ante los tribunales ordinarios (si bien es probable que en este último caso se solicite sólo la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados para separar al servidor público responsable e iniciarle un proceso penal, en lugar de sustanciar un juicio político ante las dos cámaras del Congreso).<sup>9</sup>

Finalmente, como se puede observar, respecto a la responsabilidad política o juicio político, nuestra Constitución, así como la LFRSP son extensas en relación al procedimiento, pero hasta la fecha a pesar de algunos actos de corrupción que caen

---

<sup>8</sup> Granados, Chapa, Miguel Ángel, en *La Puñalada de López Obrador*, Revista Proceso, No. 1440, Junio de 2004, pp. 24-25.

<sup>9</sup> *Ibid*, pp. 725-726.

dentro de las conductas que afectan intereses públicos fundamentales su aplicación no ha prosperado, de hecho solo han existido pocos casos durante la historia y los mismos se han quedado en la etapa inicial. Por lo que procede reiterar nuestro cuestionamiento respecto a la eficacia jurídica de este juicio en nuestros tiempos, dentro del sistema de responsabilidades y más aún por la situación que se vive ante el fenómeno de la corrupción y la impunidad.

### 3.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Algunos tratadistas piensan que a través del tiempo ha existido desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país, puesto que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral. Al respecto, Fix-Zamudio opina que “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>10</sup> Opinión que consideramos muy acertada, puesto que ha sido hasta últimamente que hay interés por profundizar en el tema

---

<sup>10</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Las responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1984, p. 60.

y las disposiciones administrativas se han sido más claras y específicas respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Tal como ya se mencionó en los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos, fue hasta 1982, cuando se dieron las reformas constitucionales y legales y se fijaron 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.

Por tanto, es en el Artículo 109 Constitucional, fracción III, donde encontramos la base jurídica de la responsabilidad administrativa, misma que a la letra dice: “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.” Pero debe hacerse notar que la ley no define ninguno de estos conceptos como tal, por tanto, como en el caso del juicio de responsabilidad, específicamente la administrativa, deben tratarse estos cinco valores, que menciona el Artículo 7° de la LFRASP, así como el Artículo 109 Constitucional, toda vez que en muchas ocasiones se presta a confusión de la cual a veces deriva como consecuencia que haya impunidad. Así, aplicándolo a la realidad, es frecuente oír el insistente lamento de que vivimos en una crisis de valores, en que los agentes comprometidos en la realización de la justicia -jueces, abogados, funcionarios, gobernantes, servidores públicos- caen en renuncias en el desempeño de sus funciones, que trae aparejado un quiebre en el proceso de hacer justicia. Pero no resulta fácil discernir y emitir un juicio riguroso, pues por una parte se escucha la voz tronante que

denuncia una avalancha corruptiva, y por otra aparece el apático conformismo que lleva a un inerme inmovilismo.

Por tanto, a continuación se definen los valores ya mencionados:

1.- Legalidad: es el acatamiento irrestricto de las normas legales.

Este valor fundamental genera que sean impugnables los hechos, actos u omisiones ilegales, tal impugnación puede hacerse por la vía convencional de los recursos y demandas anulatorias, por la vía del juicio de responsabilidad o por el juicio de garantías.

2.- Honradez: enfocado a la responsabilidad, esta se considera como la salvaguarda de los bienes públicos; los servidores públicos deben ser honrados en el manejo de tales bienes, en tanto que integren el patrimonio gubernamental; no deberán utilizar su cargo público para obtener provecho o ventaja personal. Pero también, tal honradez debe ser asumida en un sentido amplio, pues los bienes no son solo de orden material, sino también subjetivos o inmateriales, que tienen significación económica y jurídica a la vez, que pueden ser respetados o lesionados en la medida en que se constituyen en posesiones o derechos y que las lesiones que se sufran en ellos pueden ser no únicamente materiales, sino también, o sólo exclusivamente, morales.

3.- Lealtad: en este caso referente al tema, es la incorruptibilidad del servidor público.

Daniel Diep Diep da su opinión al respecto diciendo que el servidor público está obligado con el Estado de tal forma que igual lealtad le debe a la dependencia oficial que le contrata para atender al pueblo como al pueblo mismo que finalmente es quien le paga, pues ningún gobierno del planeta produce algo por sí mismo, sino que todos dependen de la recaudación pública.

4.- Imparcialidad: siempre será la ecuanimidad juzgatoria, tanto al actuar como al decidir. Por tanto, el servidor público debe actuar sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organizaciones o persona alguna. La imparcialidad es la esencia de toda Constitución; el servicio público debe ser lo suficientemente imparcial como para justificar la acción gubernativa, para que esta instancia sea confiable para el gobernado. Es necesario que nuestros servidores públicos sean totalmente imparciales puesto que son quienes tienen el manejo del gobierno, así pues, en caso contrario, los gobernados no debemos tolerarlos, pues somos nosotros quienes aportamos para que reciban sueldo.

5.- Eficiencia: del latín *efficientia* que significa conseguir; representa una virtud, facultad o acción conclusiva de generar y lograr resultados, de garantizar o hacer efectivos ciertos actos, de expresar habilidades, aptitudes, certezas o disponibilidades para hacer bien las cosas, e incluso cabe tomarla como poder, facultad o atributo de saber aprovechar bien dicha virtud. Por tanto podríamos decir que es la conjunción de los cuatro elementos previos; toda vez que el servicio público debe ser ajustado a las leyes, de manera honrada, leal e imparcial. En su sentido filosófico significa la correspondencia o adecuación de un instrumento a su función o de una persona a su tarea.

Como podrá advertirse, a partir de estos principios, que en resumen son legalidad y eficiencia, se creó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, después, más específicamente se estableció la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En el capítulo de “responsabilidades administrativas” en el Artículo 8º de la LFRASP, se sostienen estos mismos valores desglosados de manera puntual en veinticuatro fracciones como obligaciones, y paralelamente se amplían en los nuevos códigos de conducta elaborados por cada



dependencia y entidad como compromiso con los valores de una ética para gobernar, bajo el propósito de que queden incluidos todos los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, así como el código de ética de los Servidores Públicos Federales; pero cabe mencionar que en ningún momento ni la ley ni la Constitución definen cada uno de los valores que en principio menciona. Al respecto, señalaremos las obligaciones que menciona el Artículo 8° LFRASP, mismo que constituye el eje de las obligaciones y deberes de los servidores públicos y consecuentemente de sus sanciones:

**Artículo 8.** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

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

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las

medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

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

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión. Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el

estado le otorga por el desempeño de su función, sean para el o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

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

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del Contralor Interno o de los titulares de las áreas de Auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

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

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier

beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

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

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

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Es importante destacar las obligaciones de los servidores públicos que anteceden toda vez que en la actualidad muchas de estas obligaciones no son tomadas en cuenta en las revisiones por no implicar manejo directo de recursos, de hecho son violentadas, provocando corrupción de legalidad. Por tanto, es necesario que el servidor público tenga muy en cuenta cada una de estas obligaciones antes de realizar sus actos.

Como resultado de lo expuesto, consideramos muy acertado la opinión que hace J. Jesús Orozco Henríquez sobre el régimen de responsabilidades administrativas que refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos, porque representan

omisiones a la legalidad y afectación a la eficacia, mas allá de las situaciones de conflictos materia del ámbito laboral.

Ahora bien, evidentemente los sujetos de la responsabilidad administrativas son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el Artículo 2° de la LFRASP: “Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”; y por su parte el Artículo 108 Constitucional, en su primer párrafo menciona: “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Respecto a las sanciones por infracciones administrativas, éstas se encuentran previstas en el Artículo 13 de la LFRASP, de las cuales hablaremos detalladamente mas adelante en este mismo capítulo en el punto 3.7. referido a las Infracciones administrativas genéricas. Sin embargo, es necesario hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir en su caso la reparación del daño que se hubiere causado al Estado o a nombre de este a un tercero que le cobre, 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.

Precisamente, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución persigue, a través de la tabla axiológica, una prestación óptima de servicios públicos por parte de las personas físicas encargadas de tal cometido, tanto desde un punto de vista jurídico (legalidad), moral (honradez, lealtad, imparcialidad) y material (eficiencia), como lo han sostenido los tribunales federales. (vid. Semanario Judicial de la Federación, octava época, t. IV, segunda parte-1, pp. 482-483.)

En conclusión consideramos que la responsabilidad administrativa es de gran importancia, dado que encontramos corrupción todavía a gran escala dentro de nuestra Administración Pública; además de que existe un gran problema como es el que muchos de nuestros servidores públicos no conocen sus obligaciones, por tanto es en esta área donde hay que hacer una gran labor preventiva a través de los diversos mecanismos de control sustentados en las leyes de Administración Pública, Entidades Paraestatales, Contabilidad y Gasto Público, de Presupuesto, etc.,... antes de las responsabilidades; para evitar que nuestros servidores públicos incurran en corrupción y se ocupen realmente del servicio público.

#### 3.4. RESPONSABILIDAD PENAL

Como quedó apuntado en este trabajo, fue con la campaña presidencial de Miguel de la Madrid que se propuso la *“renovación moral de la sociedad”* ante el flagelo del abuso y la corrupción, que aunque no manejaba reformas penales específicamente, las incluía bajo un concepto democrático de la función y de las posibilidades de nuestro sistema

punitivo, como último remedio. Todo esto debido a que era necesario, pues ya se presentaba como demanda social retomar la moral pública y la transparencia y como señaló Enrique Díaz Aranda, ésta “flagela las instituciones políticas, empaña a la política misma y desacredita a quienes la ejercen, y aunque es un juicio indebido, pagan justos por pecadores.”<sup>11</sup> Fue entonces, cuando se hizo la Reforma Constitucional al Título Cuarto, donde en la fracción II del Artículo 109 Constitucional encontramos el fundamento de la responsabilidad penal que dice: “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”; además se restituyó el Código Penal Federal (CPF) con los tipos de delitos cometidos por servidores públicos con motivo de su desempeño oficial, se recogieron diversas conductas punibles, por lo que en el Título Décimo del CPF, que comprende los artículo 212 al 224. Así, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el Artículo 212 dispone en su parte final que “se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente”.

A continuación procede mencionar los delitos a que nos referimos:

1. Ejercicio indebido de servicio público;
2. Abuso de autoridad;
3. Coalición de servidores públicos;
4. Uso indebido de atribuciones y facultades;
5. Concusión;

---

<sup>11</sup> Díaz Aranda Enrique, *Enriquecimiento Ilícito de Servidores Públicos*, Edición Cárdenas, México, 1999, pp. XV.

6. Intimidación;
7. Ejercicio abusivo de funciones;
8. Tráfico de influencia;
9. Cohecho;
10. Peculado;
11. Enriquecimiento ilícito.

Los tipos de delitos más comunes de los servidores públicos, de acuerdo al Código Penal

Federal son:

**Ejercicio indebido de servicio público.-**

Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

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

[...]

III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que puedan resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal centralizada, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si esta dentro de sus facultades.

**Abuso de autoridad.-**

Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

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

II.- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima.

[...]

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

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



Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I.- El servidor público que indebidamente: otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación; otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico; entre otros.

**Concusión.-**

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

**Ejercicio abusivo de funciones.-**

Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

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

**Tráfico de influencia.-**

Comete el delito de tráfico de influencia:

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

[...]

III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas antes mencionada.

**Cohecho.-**

Cometen el delito de cohecho:

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

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

**Peculado.-**

Comete el delito de peculado:

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

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

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

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

**Enriquecimiento ilícito.-**

Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Como se observa con los tipos penales anteriores, podemos decir ciertamente, que en nuestro país se comenten diariamente por nuestros servidores públicos algunos de estos delitos, pero existe un grave problema desde otra perspectiva, pues no solo existe el servidor público corrupto, ya que frente a éste existe casi siempre un ciudadano que corrompe, provocando todo esto un círculo vicioso que nos lleva a un país enlistado entre los corruptos sin que sea consuelo el lugar el lugar que ocupamos, y por otro lado también se cuenta con alto índice de impunidad, agravándose el problema, ya que a pesar de que la ley, en este caso la penal, nos indica el tipo penal de cada delito, sucede que los ciudadanos muchas veces no denuncian y en otras denuncian pero no trasciende por que

hay otros servidores públicos que también son parte de la cadena de corrupción y no siguen el proceso correctamente.

Para estos delitos, la ley aplica sanciones como penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar. Pero aquí hay que hacer varias reflexiones, la primera sería que pocas veces se logra acreditar la existencia del delito en que incurrieron los servidores públicos y en consecuencia no procede ninguna sanción y la segunda es que cuando por fin después de todo un proceso se logra acreditar la existencia del delito, la mayoría de los servidores públicos que incurrieron en responsabilidad salen con sanciones mínimas. Por tanto, hay que preguntarse si realmente las sanciones son eficaces para combatir los delitos y principalmente la corrupción, y si nuestro sistema de justicia es lo suficientemente imparcial respecto de altos funcionarios.

Al respecto, es necesario hacer mención de que en materia penal existe la protección constitucional conocida como *fuero* que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del Artículo 111 Constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección representa 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, e implica que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada *Declaración de Procedencia*; pero hoy más que nunca existe una preocupación general respecto si el fuero es realmente un privilegio para los

servidores públicos o mas bien ha sido una disfrazada burla utilizada por los servidores públicos corruptos en contra de los ciudadanos que le dieron la oportunidad de ocupar un puesto en el gobierno para defender los derechos de los mexicanos, pues viendo la lista de solicitudes de desafuero y los nulos resultados de los diputados instructores se hace cada día más evidente. Por tanto consideramos conveniente que para evitar los abusos que se han dado por tal inmunidad, se proceda a establecer algunos límites.

Al respecto, el tratadista J. Jesús Orozco Henríquez nos hace los siguientes comentarios en relación con la institución constitucional que se analiza: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la misma deriva de la necesidad política de impedir que cierta función pública de especial importancia (como la legislativa, ejecutiva o jurisdiccional) deje de prestarse o realizarse debido a la intervención de un jurisdicción extraña que priva a dicha función de algún servidor público que debe desempeñarla, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos, de la Cámara de Diputados; es decir, la inmunidad procesal tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuesto, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados.<sup>12</sup> (vid. Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. LXXXVII, núm. V, pp. 1881-1884; ídem, t. LXXXVIII, pp. 327-329.)

Ahora bien, los sujetos que gozan de esta protección constitucional son: “...los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la

---

<sup>12</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, *Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo XI*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 56-57.

Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurado General de Justicia del Distrito Federal...”

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

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

Por tanto, la Sección Instructora, integrada por cuatro diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara, en los términos del Artículo 11 de la LFRSP, procurará establecer:

- a) la subsistencia del fuero constitucional;
- b) la existencia del delito; y
- c) la probable responsabilidad del inculpado.

Será dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, donde la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se

abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las partes 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 la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

Sin embargo a pesar de que existe en nuestra legislación la responsabilidad penal, desafortunadamente en nuestros días, principalmente en este sexenio, se han descubierto a servidores públicos en la comisión de delitos, pero hasta la fecha, pocos procesos han culminado, provocando que nuestro sistema pierda su credibilidad frente a los gobernados, tal es el caso del Diputado por el Distrito Federal Bejarano y mas recientemente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal mejor conocido como el “Peje”. Ahora bien, sin prejuzgar sobre la culpabilidad o no de los funcionarios públicos referidos entre otros más, también es conveniente anotar que los defensores del fuero han señalado que precisamente se observa la necesidad de la figura Constitucional en comento en momentos en que la lucha política partidista se pretende llevar a las descalificaciones a las procuradurías y a los tribunales y no a la actividad política, el debate y la concertación, constituyendo el fuero un freno al autoritarismo. Cabe decir que sólo apuntamos esta postura sin que la compartamos necesariamente.

### 3.5. RESPONSABILIDAD CIVIL

En el Artículo 109 Constitucional se establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos pero no se define la responsabilidad civil. Solamente en el párrafo octavo del Artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. También dispone que “en demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”, misma que es conocida también como desafuero. Podemos decir que la responsabilidad civil se da por causar daños o perjuicios, valuables monetariamente.

Conforme a 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.

Y de acuerdo con Luis Humberto Delgadillo, 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.

Encontramos el fundamento jurídico de la responsabilidad civil en los artículos 1910 al 1928 del Código Civil Federal (CCF); al respecto, el Artículo 1910 menciona que cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en esta responsabilidad. Podría decirse que en sentido estricto esta responsabilidad debería

ser imputada directamente al Estado ya que los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano. Sin embargo, conforme al Artículo 1927 del CCF, 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 infracciones dolosas, y su responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos, de lo que se desprende que en principio la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como representante de un órgano del Estado.

Los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, lo que provoca 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 la conducta que se analice con el criterio de una u otra disciplina jurídica.”<sup>13</sup>

Al respecto señala el Artículo 33 LFRASP:

**Artículo 33.** Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y esta haya causado daños o perjuicios a los particulares, estos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que estas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

---

<sup>13</sup> Borja Martínez, Manuel, *La Responsabilidad Civil*, en *Revista Praxis*, núm. 60, INAP, México, 1984, p. 115.



Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que estas resuelvan lo conducente.

Ahora bien, de acuerdo con Luis Humberto Delgadillo, este tipo de responsabilidad se integra con los siguientes elementos:

- a) **sujetos** : refiere a que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado en ejercicio de sus funciones, pues si se produce cuando no actúa investido del cargo, no le es imputable en su carácter de servidor público. El responsable directo resulta ser la persona física, sólo que si el sujeto actuó en ejercicio de funciones públicas, el afectado tendrá a su favor un responsable solidario si la actuación fue dolosa, o uno subsidiario, en el supuesto de que la actuación ilícita no se hubiera realizado con ese carácter.
- b) **acción u omisión**: es indispensable que el daño sea producido por una actuación humana, contraria a lo que la ley establece o haya omisión de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa. Basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad.
- c) **daño**: elemento objetivo y esencial de la responsabilidad, éste puede ser material o moral; al respecto, el Artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal (CCDF) lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el Artículo 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Y se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o

menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

- d) **nexo causal:** implica que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce. 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; es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles.

Fue a partir de la reforma a los artículos 1916, 1927 y 1928 del CCF y la inclusión del Artículo 77 bis de la LFRSP, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994 (actualmente derogado y todo lo referente a la responsabilidad administrativa entro en la LFRASP, específicamente el Artículo 33) cuando quedó establecido un vínculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos a efecto de las reclamaciones en materia de la responsabilidad patrimonial de dichos servidores.

En conclusión, las responsabilidades de los servidores públicos frente al Estado pueden ser de naturalezas políticas, penales y administrativas, mismas que se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, provocando la imposición de tres diferentes tipos de sanciones, a través de diferentes procedimientos como sería: un procedimiento

penal ante el Poder Judicial; un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público. Por otra parte, frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil, y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.<sup>14</sup>

### 3.6. RESPONSABILIDAD LABORAL

La responsabilidad laboral deriva del trabajo que se presta de manera personal, subordinada mediante el pago de un salario o sueldo dependiente de un patrón. Es evidente que esta relación laboral, sea en el marco del apartado “A” del Artículo 123 Constitucional o del apartado “B” del mismo Artículo, se actualiza como responsabilidad, conocida como laboral, cuando se produce el incumplimiento en el trabajo o en relación con el, de cualquiera de las obligaciones o violación a las prohibiciones que se establecen en la Ley, el Contrato Colectivo de Trabajo o el Reglamento Interior de trabajo, sea para trabajadores de base o de confianza, o un Reglamento General para todos los trabajadores.

Esta responsabilidad laboral en comento, permite al patrón, dentro de los 30 días siguientes de conocidos los hechos, sancionar al trabajador, según la gravedad de la causa con amonestación verbal o escrita, suspensión de uno a cinco días hábiles y, si la falta lo amerita, se podrá rescindir la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón con base a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, de tal manera que esta pena máxima conocida como rescisión de la relación laboral libera al patrón de pagar a su trabajador despedido, indemnización alguna por el despido a que da origen la responsabilidad en que incurre el trabajador, y es aplicable tanto para los servidores públicos es decir

---

<sup>14</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, pp.27-32.

aquellos del Sector Público como en las propias empresas regidas por la Ley Federal del Trabajo, de manera independiente a cualquier otro tipo de responsabilidad.

En cuanto a los daños que cause el trabajador, el Artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo menciona que están prohibidos los descuentos en los salarios de los trabajadores salvo en los casos y con los requisitos siguientes:

**Artículo 110. I.-** Pago de deudas contraídas con el patrón por anticipo de salarios, pagos hechos con exceso al trabajador, errores, pérdidas, averías o adquisición de artículos producidos por la empresa o establecimiento. La cantidad exigible en ningún caso podrá ser mayor del importe de los salarios de un mes y el descuento será al que convengan el trabajador y el patrón, sin que pueda ser mayor del treinta por ciento del excedente del salario mínimo.

En este caso, si el trabajador incurre en responsabilidad y causa algún daño, avería, pérdida o error, el patrón podrá hacer descuento al salario del trabajador de acuerdo a lo que pacte las partes, pero sin rebasar lo que menciona la Ley.

### 3.7. HECHO, ACTO U OMISIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES

Para efectos de establecer las presuntas responsabilidades de los servidores públicos es de gran importancia hacer un análisis que nos permita determinar los conceptos y alcances del hecho, acto u omisión, puesto que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su Título Segundo nos dice:

**Artículo 8.** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:  
I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

Ahora bien, sabemos que tanto los hechos, como los actos y las omisiones los puede realizar cualquier persona, excepto cuando se trata de aquellos hechos conocidos como

fenómenos naturales; pero específicamente en la Administración Pública, los hechos humano, actos y omisiones, integran la totalidad de su realidad operativa. Por lo que respecta al servidor público, en busca de cumplir con las facultades y/o atribuciones que la ley le confiere, necesita realizar hechos, ejecutar actos y, en ocasiones, puede incurrir en omisiones, puesto que es humano, pero sucede que en caso de incumplimiento a la ley y con motivo de dichos actos, hechos u omisiones de sus deberes que afecten a los gobernados o afecten el correcto desempeño de la función pública se estará en presencia de la actualización de los supuestos de responsabilidad generando un procedimiento administrativo disciplinario, muy cercano en su forma a un juicio de responsabilidad.

A continuación damos algunas definiciones de estos conceptos que tienen gran trascendencia en lo que a nuestro tema refiere:

- **Hecho** : es un fenómeno de origen natural o humano, pero que se considera como tal siempre que haya acontecido en el pasado y sea posible probar con evidencias en el presente, esto es cuando se ha materializado o ha formado parte de la realidad. Este hecho, para efectos de que incurra en infracción el servidor público, debió ser violatorio de una obligación que esta previamente determinada en la norma. Existen hechos jurídicos involuntarios, como el daño que puede causar la maquinaria de una obra pública en propiedad ajena; existen también hechos jurídicos voluntarios, como el incumplimiento en el pago de una deuda, o la emisión de un decreto expropiatorio.
- **Acto**: es un fenómeno únicamente humano, realizado en el pasado o en el presente, o bien puede realizarse en el futuro. Es la manifestación de una conducta ya sea positiva o negativa, y que en el caso de la infracción es indispensable que

sea contraria a la norma jurídica, es decir una acción que dañe o viole la ley y además que esa conducta sea la manifestación, activa o pasiva del servidor en el ejercicio de funciones públicas. En suma, acto jurídico es toda manifestación humana que tenga, haya tenido o pueda tener efectos que produzcan, modifiquen, transmitan o extingan relaciones legales, sin demérito de que sean unilaterales o bilaterales en su origen. Daniel Diep Diep, en su obra *“El Juicio por Responsabilidad en Materia Fiscal”* divide los actos en actos legales sin consecuencias jurídicas, como viajar en representación del país, sin realizar ninguna actividad formal con dicha personalidad y actos legales con consecuencias jurídicas, como el celebrar tratados internacionales aprobables por el Senado para adquirir rango de norma constitucional; existen también actos jurídicos sin consecuencias notorias de responsabilidad oficial, como sería la distribución no revisada del Diario Oficial de la Federación, pero también hay actos jurídicos con consecuencias notorias de responsabilidad oficial, como sería el ordenar sin contar con facultades la publicación de una ley en el propio Diario Oficial de la Federación.

- **Omisión:** es un fenómeno que no sólo puede darse en los hechos, sino también en los actos, por lo que es posible impugnarlo en ambos planos; por tanto, este puede presentarse en el pasado, en el presente o en el futuro, siempre que se advierta que se incumplieron formalidades. Este término reviste el carácter de abstención consciente o inconsciente, mediante la cual se excluye la participación de la voluntad para la realización de hechos o actos obligados por la ley; al respecto, Daniel Diep Diep lo distingue en omisiones sin consecuencias jurídicas, como las

que no se reclaman por parte del afectado, y omisiones con consecuencias jurídicas, que serían las que sí sean reclamadas por parte del afectado o son observable por los agentes responsables del control administrativo, legal, patrimonial o presupuestal del Estado. En resumen, omisión jurídica es toda abstención de actuar que este prevista como ejecutable por las leyes.

Finalmente, después de comparar las definiciones anteriores, consideramos que será mas fácil distinguir cuando nuestros servidores públicos incurren en responsabilidad por realizar un acto y omisión en contra de la ley, las normas y prácticas correspondientes a la actuación debida de los mismos; por tanto, es aquí donde entra nuestra tarea para aplicar adecuadamente el derecho.

### 3.8. INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS GENÉRICAS

Ahora bien, ya que se examinaron estos tres conceptos tan importantes para la instrucción de la responsabilidad, es necesario también analizar los elementos que son indispensables cuando se trata de probar la existencia de la infracción a la disciplina administrativa, toda vez que en la actualidad es necesario estudiar a fondo los mismos, atendiendo a que desgraciadamente vivimos en un ambiente donde se respira corrupción e impunidad y para lograr abatirlos se requiere que los que nos dedicamos a aplicar el derecho tengamos bien claros estos elementos para evitar desviarnos o en todo caso generar procedimientos que fracasen por falta de elementos o desconocimiento de los mismos. Por lo anterior, a continuación anotamos los elementos esenciales y a lo que nos referimos con éstos:

- a) **hecho, acto u omisión:** ya definidos anteriormente; mismos deben observarse para la responsabilidad Administrativas, pues debe existir alguno de éstos y que además sea contrario a la ley o a alguna norma previamente establecida.
- b) **autor o sujeto:** debe existir un sujeto activo y uno pasivo para que se produzca la infracción. En este caso, el sujeto activo sería el autor del hecho ilícito, que es específicamente un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, como lo menciona el Artículo 7 de la LFRASP. En otras palabras, este sujeto activo es quien actuó, ordenó o ejecutó o dejó de hacer o actuar, por lo tanto incurre en responsabilidad, misma que debe ser reclamada por el sujeto pasivo; mientras que el sujeto pasivo sería la persona afectada por el acto, hecho u omisión ilícita del servidor público; que puede ser el propio Estado.
- c) **competencia:** como lo explica Daniel Diep Diep, es el conjunto de prevenciones legales o atribuciones específicas que tiene el sujeto activo siempre que estén previstas para ejercer la función que le corresponda, realizando determinados hechos, ejecutando determinados actos o absteniéndose de realizar unos u otros. Principalmente el representante del sujeto activo Estado, son los órganos de control, fiscalización y en ocasiones ministeriales.



- d) **ámbito:** es el contenido del hecho o acto que debe reunir los requisitos de ley, esto es cierto, lícito, real, fundado y motivado, o la abstención del mismo;
- e) **objetivo:** es el propósito que se persigue con el hecho, acto u omisión, mismo que se desprende de las políticas administrativas, buscando tener finalidades aceptables como el interés público o el bien común y el respeto a la ley; a contrario *sensu* si el hecho, acto u omisión dañan las finalidades antes mencionadas y/o al gobernado, entonces puede decirse que incide en responsabilidad el servidor público, así como también cuando el servidor no cumple las obligaciones del Artículo 8º de la LFRASP, entre las de mayor incidencia.
- f) **formalidad:** podría decirse que es el conjunto de requisitos que establecen las leyes, la normatividad o los manuales aprobados de procedimiento o de un proceso para que los hechos, actos u omisiones se ajusten a derecho; puesto que en caso de que no se cumplan éstos, el servidor público incurre en responsabilidad.

Así, las infracciones administrativas como los actos u omisiones definidos por el legislador en el incumplimiento de las obligaciones administrativas son sancionadas en la Administración Pública; es conveniente delimitarlas y como nos comenta Luis Humberto Delgadillo, si una persona infringe una norma administrativa incurrirá en una infracción administrativa o inclusive en un delito; pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de

la función pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público, así sólo se limita a quién tenga ese carácter.

En torno a lo anterior, la fracción III del Artículo 109 Constitucional, nos menciona que la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser características de la función pública.

Actualmente, nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones administrativas disciplinarias es específico, pues ante la realización del hecho, no queda duda de que se está frente a una infracción administrativa cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de las fracciones del Artículo 8° de la LFRASP independientemente de que de manera más concreta la conducta se vincule a otros ordenamientos normativos. La mecánica para la determinación de las infracciones administrativas tiene su fundamento constitucional en los referidos artículos 113 y 73, fracción XXI, por lo que si la falta, infracción o contravención disciplinaria es el resultado del incumplimiento de una obligación, sólo basta constatar la existencia de la obligación y el hecho del incumplimiento imputable a un sujeto que tenga la calidad de servidor público.<sup>15</sup>

En conclusión, las infracciones administrativas tendrán lugar cuando una conducta violatoria de un mandato legal de contenido administrativo, específicamente al Artículo 8° de la LFRASP, puede ocasionar una infracción y/o un delito, o debido a la independencia de las materias administrativa y penal ambos ilícitos, dependiendo de las características de la violación y su trascendencia en el marco jurídico y en consecuencia

---

<sup>15</sup>Vid. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op.cit.*, pp. 83-89.

el sujeto activo de la falta u omisión se hace acreedor a la sanción prevista en la propia norma.

Después de la exposición de las diversas responsabilidades, cabe decir por nuestra parte, que para fortalecer el sistema de control y para cuando proceda se aplique la sanción correspondiente a los responsables, siguiendo las formalidades y garantías de los servidores públicos infractores, es necesario establecer los ministerios investigadores y los juzgados de responsabilidades en el servicio público, autónomos de los tres poderes tradicionales del Estado y con facultades ejecutivas en materia de violaciones fundadas de derechos humanos y de recuperación de daños causados a la persona o patrimonio de terceros.