

## RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Por: Lic. Héctor Flores Vilchis

### SUMARIO

I.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. II.- Procedimientos administrativos. III.- Reformas al Código Penal Federal.

#### I.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

##### *Responsabilidad de los Servidores Públicos*

Es incuestionable, que el estado moderno se estructura y organiza en base a las leyes llamadas constitucionales, Códigos Políticos, Cartas Magnas, leyes fundamentales, en las que descansan los principios que las leyes secundarias o reglamentarias se encargan de regular con un lenguaje jurídico.

En nuestro Código Político, al amparo del principio de igualdad ante la ley, su título cuarto al que se integran los artículos del 108 al 114, enuncian la responsabilidad en la que incurren o pueden incurrir los servidores públicos, señalándose en los casos de excepción que más adelante se mencionarán. Para un mejor entendimiento del tema que estamos desarrollando, es conveniente señalar que el artículo 108 (derogado) de la Ley Fundamental, señalaba como altos funcionarios de la Federación a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

al Presidente de la República, a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República y a los gobernadores y diputados de los estados, lo que nos llevaba a considerar la existencia de otros funcionarios de diversa jerarquía, así como también, a empleados al servicio de la Federación.

Esta tripartita clasificación de servidores públicos, ocasionó polémicas y estudios para tratar de diferenciar a un funcionario público común y corriente de un empleado.

Por lo que se refiere a los altos funcionarios de la Federación, no había ninguna duda, ya que el precepto constitucional señalado los enunciaba en forma precisa.

a) Ahora bien, la diferencia entre funcionario común y corriente y empleado se contempló desde diversas facetas, algunos consideraron que su distinción radicaba en la duración del empleo; otros en la retribución; se habló de la relación jurídica que los vincula con el Estado; se opinó que los funcionarios públicos tenían el poder de recibir y ordenar, en tanto que los empleados no, etc. etc. Finalmente, el análisis y profundidad de la naturaleza del cargo, lleva a los tratadistas de derecho administrativo a considerar que la diferencia "entre el concepto de funcionario y el de empleado (es) la que la del primero supone un encargo especial transmitido en principio por la 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."

En el sentido anotado se pronuncian nuestros notables tratadistas de Derecho Administrativo y el Maestro Gabino Fraga en su obra intitulada Derecho Administrativo, al hablar de los titulares de los órganos de la administración expresa literalmente, "que el último criterio de los señalados es el que corresponde realmente a la idea consignada en las disposiciones constitucionales y aunque fuera de los preceptos arriba señalados que sólo enumeran a los altos funcionarios, no existe ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado, estimamos que de hecho si pueden separarse los servidores públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos."

Este trinomio de trabajadores al servicio de la Federación, en virtud de los cargos que ocupan, generan prerrogativas a las que comúnmente se les conoce como impunidad, inmunidad y fuero, como casos de excepción frente al principio de la igualdad ante la Ley.

La impunidad de la que gozan algunos funcionarios de la Federación entre los cuales el ejemplo clásico, es el de los diputados o senadores, deriva precisamente de ese cargo, pretendiendo evitar que las presiones derivadas del Poder Ejecutivo, les impida cumplir con el ejercicio de sus funciones, así como también de arbitrariedades de que pueden ser objeto del Poder Judicial, al hacérseles detener ilegalmente para imposibilitarlos en el cumplimiento de sus funciones. Esta excepción encuentra su apoyo constitucional en el artículo

61 de nuestra Ley Fundamental, en la que se ordena literalmente que: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar."

Lo anterior no quiere decir que los miembros del Poder Legislativo no pudieran ser enjuiciados por delitos del orden común que cometieren durante el ejercicio de su encargo; pero para ello es menester la realización de la declaración de procedencia, mediante un juicio muy especializado que se lleva a cabo.

El fuero constitucional tiene por objeto proteger al funcionario que lo disfruta, de amagos o amenazas que lo imposibiliten o limiten en el cumplimiento de su función, es decir, no debe entenderse como un privilegio de casta o clase, derivado del derecho español y que encuentra una gráfica expresión en las palabras del obispo Abad y Queipo, consignadas en la representación del Cabildo de Michoacán al Rey de España y que textualmente decía: "El derecho de ser juzgado por jueces de su clase es como una propiedad la más preciosa en el concepto de cada individuo. Y por esta razón todas las clases distinguidas han pretendido y obtienen su fueros respectivos."

b) No es en este sentido en el que se pronuncia el artículo constitucional, sino como ya se indicó, para protección de los funcionarios en el desempeño de sus labores.

Ahora bien, la incontenible evolución de la sociedad mexicana y las deficiencias que se detectan en los funcionarios que integran la Administración Pública Federal, obligan a reformar nuestro Código Político y en virtud del decreto publicado en el mes de diciembre de 1982, se reforma el nombre del Título Cuarto Constitucional para introducirse el siguiente: "De las responsabilidades de los servidores públicos". Título en el que se observa la substitución de funcionario público por el de servidor público y, consecuentemente en su artículo 108 se establece un concepto de estos personajes, de la siguiente manera: "Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, 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 y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán res-

ponsables 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.”

Sumariamente puede advertirse que los conceptos de altos funcionarios, funcionarios y empleados subsisten y además se hace extensiva la disposición constitucional a otro número de funcionarios, que al comentar la Ley Federal de Responsabilidades, se precisará.

2.- Las reformas y adiciones introducidas al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desencadena una serie de reformas en leyes secundarias, para hacerlas concordantes con la reforma constitucional y a la vez, se origina la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título IV Constitucional. La nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos consigna una serie de innovaciones legales como lo comenta en su exposición de motivos al señalar que “las iniciativas de reforma al título cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa representación nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.

Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del título IV constitucional.”

a) En la propia exposición de motivos, en forma breve pero substancial se dan las argumentaciones del por qué del sistema que se propone a través de esa ley reglamentaria y desde luego, partiendo del criterio primigenio de la democracia, nace el principio de la igualdad de todos ante la ley de ahí que, los servidores públicos cuya conducta se enmarque en figuras delictivas previstas y sancionadas en el código punitivo o en leyes especiales, deberán ser enjuiciados como cualquier ciudadano y sin más requisitos, cuando se trate de servidores públicos con fuero que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados antes de poner al funcionario a disposición de la autoridad judicial competente o en su defecto, cuando ya se ha instaurado una averiguación previa en contra de un funcionario con fuero, consignada al órgano jurisdiccional competente que ha librado orden de aprehensión en su contra, bastará el tiempo que termine su encargo para que pierda su fuero y,

la orden será ejecutada; por los delitos que le imputó el representante social o ministerio público.

Otra de las innovaciones que presenta el ordenamiento legal en cita, es la de hacer efectivo el registro de situación patrimonial, que aún cuando ya existía, la forma de su regulación la hacía inoperante, ya que al principio y al término de su función, era cuando debían hacer su declaración de bienes, lo que actualmente no acontece, pues año tras año los servidores públicos deberán hacer su manifestación de bienes, para que la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, pueda hacer la evaluación de la conducta de los funcionarios en el desempeño de sus labores. Además, se establece la obligación de la manifestación de bienes a los servidores públicos con cargos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente y se faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Procuraduría General de la República en el señalamiento de casos adicionales o de excepción.

Por lo que se refiere a la responsabilidad civil en la que incurren los servidores públicos, los remite a las normas que integran la legislación civil.

Establece y regula la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa, de las que a continuación se hará una breve y sumaria exposición.

### *Juicio Político*

En breve y sumaria síntesis, haremos una exposición del llamado juicio político, determinando los sujetos que pueden ser objeto del referido juicio, las causas que lo originan y las sanciones, ya que la finalidad de nuestra disertación es la de actualizarlos en cuanto a los ilícitos penales que comprenden el título décimo del Código Penal Federal, relativo a los Delitos Cometidos por Servidores Públicos, que comprenden los artículos del 212 al 224, es decir, el tema que vamos analizando es muy genérico y en él queda comprendido a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el juicio político, que específicamente, no forma parte de las funciones que se desarrollan. Hecha esta aclaración, pasamos a la exposición.

En los términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Responsabilidades, son sujetos del juicio político los servidores públicos que se mencionan en el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República; numeral constitucional que a su vez relaciona a los senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de la Nación, secretarios de Despacho, jefes de Departamento Administrativo, jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Magistrados de Circuito y jueces de Distrito, magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas

de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Con respeto a la soberanía de los estados consagrada constitucionalmente a través de los artículos 40, 41, 115, 124 y demás relativos, las resoluciones que se dicten en contra de los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, con motivo de violaciones graves a la Constitución, a las leyes federales que de ella emanan y manejo indebido de fondos y recursos federales, serán solamente declarativas y deberán comunicarse a las legislaturas locales para que procedan como corresponda en el ejercicio de sus atribuciones.

Nuestra Ley Fundamental a través del numeral que se comenta, establece como sanciones, la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Teóricamente el procedimiento es muy sencillo, a saber: la Cámara de Diputados se erige como gran fiscal o acusador ante la Cámara de Senadores, previa declaración de mayoría absoluta de sus miembros y la Cámara de Senadores erigida en gran jurado, aplicará la sanción que estime procedente, mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, desde luego, después de haber practicado las diligencias que razonablemente deban practicarse. Las declaraciones y resoluciones que emitan la Cámara de Diputados y la de Senadores, no son impugnables ni la ley concede recurso alguno.

#### *Declaración de Procedencia*

Para evitar confusiones, la declaración de procedencia se realiza cuando existe denuncia o querrela proveniente de particular o requerimiento del Ministerio Público, en contra de algún funcionario con fuero.

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 111 constitucional son sujetos de la declaración de procedencia, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. El procedimiento de declaración de procedencia, teóricamente es sencillo y consiste, en la intervención que se le da a la Sección llamada instructora, para que practique todas las diligencias pertinentes para establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado; al término de la investigación que realice la sección instructora, ésta determinará si hay lugar a proceder penalmente en contra del imputado y, en caso afirmativo, quedará separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. Si la resolución fuese en sentido negativo, no hay lugar a proceder al desafuero, sin prejuzgar u obstaculizar el procedimiento penal para cuando el funcionario termine su encargo y consecuentemente, no goce de fuero.

## II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

### *Obligaciones de las Servidores Públicos*

El artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala como sujetos con responsabilidad administrativa a los servidores públicos que se mencionan en el artículo 2o. del propio ordenamiento legal citado que a su vez remite al artículo 108 párrafos primero y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, en obvio de repeticiones, damos aquí por reproducidos por haberse mencionado anteriormente, agregando a ellos únicamente, todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

El ordenamiento legal que se comenta, señala como obligaciones de los servidores públicos, en su artículo 47 las que a continuación se relacionan:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

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

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

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

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

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

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

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley;

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

XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan;

XXI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

XXII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos. Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.”

### *Sanciones*

El incumplimiento de alguna o algunas de las obligaciones relacionadas, trae como consecuencia una sanción de carácter administrativo normadas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que consiste en lo siguiente:

“Art. 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica; e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

En forma análoga a las facultades discrecionales o arbitrio judicial del que disfrutaban los jueces instructores en las causas penales en las que intervienen, para dictar sentencia a los procesados, en la que deberán tomarse en consideración diversos factores, tales como las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente, la naturaleza de la acción u omisión, de los medios empleados para la ejecución de un delito, la edad, la educación, la ilustración, etc., la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el procedimiento administrativo incoado a un servidor público, al dictarse resolución deberán tomarse en cuenta los factores que regula el artículo 54 de la Ley invocada, que a la letra dice:

“Art. 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

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

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones; y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.”

Los procedimientos administrativos instaurados en contra de servidores públicos por faltas de carácter administrativo, se deben de llevar a cabo ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los casos señalados por la Ley de Responsabilidades o ante el titular de la dependencia o ante el coordinador del sector correspondiente, quien aplicará las sanciones a través de la Contraloría Interna de su dependencia.

Con objeto de precisar un poco más la disposición que regula lo anteriormente asentado es conveniente recordar que en el sexenio pasado que comprendió el periodo de 1976 a 1982, se introdujo la llamada “Reforma Administrativa” y uno de sus aspectos consistió en agrupar por sectores con un común denominador, las diversas dependencias descentralizadas, de participación mayoritaria y fideicomisos, siendo el titular de ese sector, la Secretaría o Departamento de Estado centralizado. A manera de referencia y con fines culturales, es conveniente precisar que, dadas las características tan especiales que revisten al Instituto Mexicano del Seguro Social, éste no forma parte del Sector Salud, ni de ningún otro, así como también el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, organismos que permanecen autónomos.

## *Procedimiento*

En la Ley de Responsabilidades que se comenta, al detalle, se encuentra regulado el procedimiento mediante el cual se aplica una sanción de carácter administrativa a los servidores públicos que incurrir en falta; dicho procedimiento está apegado para su validez, a la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 Constitucional e incluso la regulación de recursos en contra de las sanciones administrativas que se dicten afectando los intereses del servidor público, como es el Recurso de Revocación cuya resolución que se dicta también es impugnable ante el Tribunal Fiscal de la Federación y las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, también pueden ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

Es de advertirse que el procedimiento administrativo mediante el cual se sanciona al servidor público, es de vital importancia, pues en él se dicta la resolución administrativa con la que se sanciona al servidor público y cuando éste es objeto de un procedimiento penal, en la sentencia el juez se abstiene de la sanción correspondiente a suspensión del empleo, cargo o comisión y a la destitución, que siendo meramente de carácter administrativo, las aplican la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el superior jerárquico o el coordinador en el caso de las entidades sectorizadas y la inhabilitación para desempeñar un empleo en el servicio público, debe ir inmersa en la sentencia que dicte el órgano jurisdiccional, a quien desde luego la Contraloría General de la Federación, le comunica o remite copia de la resolución que se dicta en el procedimiento administrativo, para que el titular del órgano jurisdiccional norme su criterio al dictar sentencia.

Con lo expuesto, estimamos dar una idea cuando menos de la responsabilidad en la que incurrir los servidores públicos de acuerdo con lo que dispone la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las sanciones de carácter administrativo a la que se hacen acreedores; se resumió lo que es el juicio político, la declaración de procedencia, es decir, cuándo puede ser desahorado un funcionario, la categoría del funcionario y el procedimiento, réstanos hablar de las reformas y adiciones introducidas al Código Penal Federal, concordante con las reformas constitucionales y la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### III.- REFORMAS AL CODIGO PENAL FEDERAL

En virtud del decreto de 30 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1983, vigente al día siguiente de su publicación, se reformó en su totalidad el título décimo del código punitivo,

relativo a los delitos en los que incurren específicamente los servidores públicos, ampliando la definición de éstos específicamente, del término constitucional y de la Ley de Responsabilidades; define al servidor público y en virtud de su importancia, se transcribe textualmente el artículo 212 del código punitivo, que a la letra dice:

*A) Breve exposición y concepto del servicio público en el aspecto penal*

“Para los efectos de este título y subsecuente es servidor público toda persona que desempeña 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 ésta, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título en materia federal. Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.”

En el artículo 213 del propio ordenamiento legal, se establecen los factores que deben de tomarse en consideración por parte del órgano jurisdiccional, para la individualización de las sanciones y se precisa, que la categoría de funcionario o empleado de confianza, será una agravante en la pena que se pronuncie al servidor público, genéricamente hablando.

*B) Análisis genérico de los elementos que integran los tipos cometidos por servidores público*

Para una mejor comprensión del tema que estamos exponiendo, en forma técnica y práctica, todas las figuras delictivas que integran nuestro Código Penal, están compuestas de elementos que las integran y que forzosa y necesariamente deben concurrir para la formación o integración del tipo; la ausencia de alguno de estos elementos, da lugar a que el tipo no se configure y consecuentemente, sea improcedente el ejercicio de la acción penal. Prácticamente podemos decir que estos elementos que concurren a formar el tipo, propiamente constituyen el cuerpo del delito y se clasifican en elementos materiales, subjetivos y normativos, que es uno de los factores que constitucionalmente debe acreditarse y se complementa con la posible o probable responsabilidad del o de los indiciados; elementos fundamentales para la procedencia del ejercicio de la acción penal que monopoliza la institución denominada Ministerio Público.

A través de estos principios técnico-prácticos, procuraremos hacer el análisis de los delitos que integran el título décimo del Código Penal Federal y que son: a) ejercicio indebido de servicio público; b) abuso de autoridad; c) coalición de servidores públicos; d) uso indebido de atribuciones y facultades; e) peculado y concusión; f) intimidación; g) ejercicio abusivo de funciones; h) tráfico de influencia; i) cohecho y j) enriquecimiento ilícito.

De las figuras enunciadas, estimamos conveniente hacer el análisis de aquellas que son más frecuentes y en las que puede verse mezclado el servidor público, con mayor facilidad.

### *C) Ejercicio indebido de servicio público*

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

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

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

III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomiso públicos, del Congreso de la Unión o de los Poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades;

IV.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

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

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

Como se contempla, esta figura delictiva presenta cuatro modalidades, que deben de acreditarse matemáticamente. Es la primera la anticipación en la realización de las funciones, sin haber tomado legítima posesión del cargo, lo cual frecuentemente suele acontecer por los trámites de carácter administrativo, aún cuando el servidor público, ya sea funcionario o empleado desarrolla las labores propias de su encargo. No se está en presencia sanamente, de un servidor público que actúa de esta manera por las circunstancias que se expresan, sino de un servidor público que dolosamente actúa con relación al cargo que presumiblemente se le va a otorgar, sin que esto llegue a cristalizarse.

La segunda de las modalidades, para su integración requiere que el servidor público haya sido debidamente notificado de la separación de su cargo por revocación del nombramiento o por suspensión o destitución. La tercera hipótesis está vinculada con el Artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales, que impone la obligación al servidor público de participar al Ministerio Público de aquellos hechos que deban perseguirse de oficio y que en su opinión, puedan ser constitutivos de delito y la última hipótesis, cuando falta a los deberes de lealtad que debe al órgano en el que presta sus servicios, al destruir, substraer, ocultar, etc. etc., por sí o por interpósita persona, documentación o información para favorecer a un tercero, que necesariamente no debe de ser calificado, es decir, no debe ser su padre, su madre o su hijo, sino que puede ser cualquier persona.

### *C) Abuso de Autoridad.*

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

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

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

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

IV.- Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;

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

VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de re-

adaptación social o de custodia o de rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, y lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;

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

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

IX.- Cuando, por cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;

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

XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación, y

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

Al que comete el delito de autoridad se le impondrá de un año a ocho años de prisión, multa desde treinta hasta trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución e inhabilitación de un año a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Iguales sanciones se impondrán a los que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X, XI y XII."

Las diversas hipótesis o modalidades del abuso de autoridad, demandan en forma común acreditar que el sujeto activo de la infracción lo sea una autoridad y prácticamente se demuestra con el nombramiento que lo acredita como tal. Las diversas hipótesis previenen distintas conductas que tienen por objeto eliminar hechos de esta naturaleza con repercusiones graves para el Estado, para la sociedad y para los órganos públicos como puede advertirse, en alguna hipótesis, se pretende terminar con los "aviadores", a los cuales se les agrega el fraude que cometen al percibir emolumentos que realmente no devengan perjudicando al erario de la Administración Pública. Igualmente se advierte la pretensión de sancionar lo que popularmente se llama "credencialismo" que es tan popular en nuestro medio social, pero que provoca serios

abusos de aquéllos que reciben esas credenciales que lucran explotando a los particulares, V. gr. policías honorarios, ayudantes de funcionarios, etc. También puede advertirse que en apoyo de las sentencias que emiten los Organos Jurisdiccionales en las que se inhabilitan al procesado para desempeñar cargo público, no sean nugatorias, sino que se cumplan eficazmente.

### Conclusión

“ART. 218.- 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 cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad de la señalada por la Ley.

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

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

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

Esta figura delictiva es poco conocida en su nombre técnico, sin embargo es muy popular y frecuentemente se realiza. Técnicamente, se explica de la siguiente manera:

“La concusión consiste en la exigencia de una exacción arbitraria que un servidor público, para fines propios, hace a los particulares. Difiere del cohecho porque el concusionario no solicita, sino que impone la retribución extraordinaria; el que recibe la exigencia no participa en el delito que es una actividad singular. Difiere del peculado porque éste supone la previa tenencia del bien o valor distraídos.”

Lo anterior se traduce en lenguaje llano, en la conducta del servidor público que recibe una cantidad por cualquier concepto y el recibo que expide es por menor cantidad, la diferencia entre uno y otro factor es la ganancia por la deslealtad del servidor público. Hechos de esta naturaleza son muy frecuen-

tes en los Juzgados Calificadores, en los que el servidor público recibe mayor cantidad por concepto de una sanción administrativa, que la que se consigna en el recibo de la multa.

### *Intimidación*

“ART. 219.- Comete el delito de intimidación:

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

II.- El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quienes dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

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

Con este tipo de delito, se sanciona al servidor público que en forma arbitraria, ejerciendo violencia física o moral imposibilite a cualquier persona, ya sea particular o servidor público para que formule denuncia o querrela por hechos que presumiblemente sean constitutivos de delito, haciendo nugatorio lo previsto en el Artículo 116 del Código Federal de Procedimientos Penales e inclusive, se le compromete al conecedor de los hechos delictuosos como encubridor.

### *Cohecho*

ART. 222.- Cometén el delito de cohecho:

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

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

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

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

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

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

Esta figura delictiva, por una mala costumbre que se ha venido institucionalizando a través del tiempo, es también de las más frecuentes, dándose el caso de que algunos de los servidores públicos ignorantes de la responsabilidad en la que incurren, aceptan dádivas o gratificaciones que comprometen su seguridad jurídica. Los elementos que lo integran son los siguientes: a).- El sujeto activo de la infracción debe ser calificado, es decir, un servidor público; b).- El acto punible consiste en: 1a.- En la aceptación y recepción de dinero o cualquier otro bien; 2a.- La petición de dinero o algún otro bien, por un tercero para el servidor público y 3a.- La aceptación directa o indirecta de promesas; c).- Las actividades que se realicen deben estar dentro de las funciones que realiza el servidor público, ya que éstas sean justas o la petición consista en realizarlas injustamente.

Esta figura presenta un aspecto positivo, por lo que hace al cohechado y, una labor activa por lo que se refiere al cohechador.

### *Peculado*

“ART. 223.- Comete el delito de peculado:

I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquiera 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 un superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier otra persona;

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

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

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

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

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

Los elementos básicos para la integración de esta figura son los siguientes: a).- Calidad o cualidad del sujeto activo del delito, es decir, debe ser servidor público y acreditarse su personalidad debidamente ante la autoridad competente; b).- En el ejercicio de sus funciones, debe haber recibido los bienes o valores a título precario, es decir, debe tener sobre de ellos una tenencia provisional que lo obliga a destinarlos al fin al que están impuestos; c).- Aún cuando se asimila al abuso de confianza, se distingue de ella por su carácter público, porque tiene una mayor severidad en la pena y no admite perdón del ofendido y, consecuentemente es un delito que se persigue de oficio.

El derecho internacional humanitario en el mundo. Se habló de las principales preocupaciones que tiene el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en aquellos países que enfrentan situaciones de con-

\* Director Nacional de Difusión de los Principios de la Cruz Roja y del Derecho Humanitario, Cruz Roja Mexicana.

Ponencia dictada el 9 de septiembre de 1987 durante el Seminario sobre Derecho Internacional Humanitario en la Universidad Andrés Bó, Escuela de Derecho.