



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS  
DE HIDALGO.

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS  
SOCIALES.

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO.

“EL SERVIDOR PÚBLICO COMO  
SUJETO ACTIVO DEL DELITO”

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN DERECHO

PRESENTA  
LICENCIADA KARLA BARRAGÁN DÍAZ.

DIRECTOR DE TESIS  
DOCTOR JOSÉ BECERRIL LEAL.

Morelia Michoacán febrero de 2017.

## ÍNDICE

|                                                                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| RESUMEN.....                                                                                                                      | I   |
| ABSTRAC .....                                                                                                                     | II  |
| INTRODUCCIÓN.....                                                                                                                 | III |
| CAPÍTULO PRIMERO                                                                                                                  |     |
| ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE                                                                                  |     |
| LOS SERVIDORES PUBLICOS .....                                                                                                     | 1   |
| 1.1. México en la conquista .....                                                                                                 | 1   |
| 1.1.1. Las visitas.....                                                                                                           | 2   |
| 1.1.2. El juicio de residencia .....                                                                                              | 4   |
| 1.1.3. Tribunales de Cuentas .....                                                                                                | 6   |
| 1.2. Época Independiente .....                                                                                                    | 7   |
| 1.2.1. La primeras leyes de responsabilidades .....                                                                               | 8   |
| 1.2.2. La Constitución de Apatzingán.....                                                                                         | 10  |
| 1.2.3. Ley de responsabilidades de 1940. ....                                                                                     | 12  |
| 1.2.4. Ley de responsabilidades de 1980 .....                                                                                     | 13  |
| 1.2.5. Ley de responsabilidades de 1982 .....                                                                                     | 14  |
| 1.3. El Derecho Romano y los Funcionarios Públicos .....                                                                          | 15  |
| CAPÍTULO SEGUNDO                                                                                                                  |     |
| SERVIDORES PÚBLICOS                                                                                                               |     |
| 2.1. La Administración Pública .....                                                                                              | 23  |
| 2.2. Funcionario y Servidor Público .....                                                                                         | 28  |
| 2.3. Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores<br>Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios ..... | 31  |
| 2.4. Principios rectores de la Administración Pública del Estado de<br>Michoacán.....                                             | 38  |
| 2.4.1. Legalidad.....                                                                                                             | 39  |

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.4.2. Honradez.....                                                   | 39 |
| 2.4.3. Transparencia.....                                              | 40 |
| 2.4.4. Lealtad.....                                                    | 41 |
| 2.4.5. Institucionalidad.....                                          | 41 |
| 2.4.6. Imparcialidad.....                                              | 42 |
| 2.4.7. Eficiencia.....                                                 | 42 |
| 2.5. Responsabilidades de los Servidores Públicos .....                | 42 |
| 2.5.1. Responsabilidad Política de los Servidores Públicos.....        | 47 |
| 2.5.2. Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos ..... | 52 |
| 2.5.3. Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos .....          | 54 |
| 2.6. Procedimientos para la aplicación de sanciones .....              | 58 |
| 2.6.1. Juicio Político .....                                           | 61 |
| 2.6.2. Declaración de Procedencia .....                                | 63 |
| 2.6.3. Acción Pública .....                                            | 64 |
| 2.7. Corrupción en los servidores Públicos .....                       | 65 |

### CAPÍTULO TERCERO

#### DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1. Delitos Contra la Administración Pública en el Estado de Michoacán..... | 71 |
| 3.1.1. Ejercicio ilegal y abandono del servicio público .....                | 72 |
| 3.1.2. Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública.....             | 75 |
| 3.1.3 Coalición de Servidores Públicos .....                                 | 76 |
| 3.1.4. Uso ilegal de atribuciones y facultades .....                         | 77 |
| 3.1.5. Intimidación .....                                                    | 79 |
| 3.1.6. Negación del servicio público .....                                   | 80 |
| 3.1.7. Tráfico de influencia .....                                           | 81 |
| 3.1.8. Cohecho .....                                                         | 82 |

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1.9. Peculado.....                                                                       | 84  |
| 3.1.10 Concusión .....                                                                     | 86  |
| 3.2. Delitos no específicos de servidores públicos.....                                    | 88  |
| 3.2.1. Desaparición forzada .....                                                          | 88  |
| 3.2.2. Discriminación.....                                                                 | 89  |
| 3.2.3. Revelación de secreto .....                                                         | 91  |
| 3.2.4. Extorsión.....                                                                      | 92  |
| 3.2.5. Operaciones con recursos de procedencia ilícita.....                                | 93  |
| 3.3. Penas y consecuencias jurídicas de los delitos cometidos por servidores públicos..... | 94  |
| CAPÍTULO CUARTO                                                                            |     |
| EL SERVIDOR PÚBLICO COMO SUJETO ACTIVO DEL DELITO                                          |     |
| 4.1. Conceptualización .....                                                               | 98  |
| 4.2. Conductas delictivas en los Servidores Públicos .....                                 | 100 |
| 4.3. Corrupción. Sistema anticorrupción Michoacán.....                                     | 102 |
| 4.4. Fuero; abuso de poder .....                                                           | 104 |
| 4.5. Problemática de la aplicación de las sanciones penales .....                          | 106 |
| CONCLUSIONES .....                                                                         | 112 |
| PROPUESTAS .....                                                                           | 116 |
| FUENTES BIBLIOGRÁFICAS .....                                                               | 120 |

## **RESUMEN**

### **EL SERVIDOR PÚBLICO COMO SUJETO ACTIVO DEL DELITO**

El servicio público nace a partir de que el hombre se hace sedentario y requiere de regulaciones (leyes) y reguladores (servidores públicos) de las relaciones humanas, procurando en todo el bien común.

La naturaleza humana propicia la búsqueda del beneficio personal, sin embargo el gobierno debe estar constituido por personas de alta moral, que les permita mantenerse alejados de esa tentación y sean capaces de dar cabal cumplimiento al objeto de la búsqueda del bien de la comunidad.

La dificultad natural del cumplimiento irrestricto del objetivo del estado, hace necesario la existencia de normas jurídicas que regulan, entre otros aspectos de la vida en sociedad, las conductas que deben observar los integrantes de la administración pública, conocidos como servidores públicos, para cumplir cabalmente su cometido, bajo los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, institucionalidad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

Por lo anterior debe tenerse claridad sobre quienes son servidores públicos, que conductas se consideran delitos cometidos por estos y que consecuencias deben sufrir quienes incurran en dichas conductas.

La diversidad de obligaciones del servicio público y las relaciones personales entre los servidores públicos, a menudo inhiben la aplicación de las consecuencias normadas jurídicamente.

Palabras clave: Administración, Servidor, Funcionario, Delito, Corrupción.

## **ABSTRAC**

The public service born from the man becomes sedentary and requires regulations (laws) and regulatory (public servants) of human relations, seeking around the common good.

Human nature favors the pursuit of personal gain, but the government should consist of persons of high moral character, allowing them to stay away from that temptation and be able to comply fully with a view to seeking the good of the community.

The natural difficulty of the unrestricted fulfillment of the target state, necessitates the existence of legal rules governing, among other aspects of life in society, the conduct to be observed by members of the public, administration known as public servants, to fully comply its mission, under the principles of legality, honesty, transparency, loyalty, institutional, impartiality and efficiency in public service.

Therefore it should be clear about who they are public servants, which behaviors are considered crimes committed by them and must suffer consequences those who engage in such conduct.

The diversity of public service obligations and personal relationships between civil servants, often inhibit the implementation of legally normed consequences.

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación aborda el delicado tema relativo a la conducta de los Servidores Públicos, cuando encuadran en las hipótesis jurídicas que se tipifican como delito conforme al Código Penal del Estado de Michoacán. Desafortunadamente al encuadrar estas hipótesis los Servidores Públicos generan un grave perjuicio social, que no es sancionado con la responsabilidad y seriedad que se merece por parte de quienes tienen este encargo.

Un breve repaso por los antecedentes en el *Primer Capítulo*, inicio con los juicios de residencia y las visitas ordenadas desde la península ibérica con el propósito de fiscalizar el desempeño de quienes ocupaban los cargos públicos, con especial atención a los instrumentos de control de la corrupción aplicados desde España, como fueron, las visitas, el juicio de residencia y los tribunales de cuentas.

Subrayo el innegable hecho de la permanente preocupación de los legisladores, ya en la vida independiente de la nación mexicana, desde los constituyentes, establecen las medidas de control de las conductas de los servidores públicos procurando con ello el bien común.

La investigación sobre el tema, permite advertir como desde la Constitución de Cádiz de 1812, de gran influencia para la redacción en nuestra original carta magna, se destaca la determinación de responsabilidades administrativas y la obligación de los funcionarios de rendir cuentas. Menciono como en los Sentimientos de la Nación redactados por el ilustre Don José Ma. Morelos y Pavón refiere la trascendencia de la generalidad del trato a las personas, sin excepción de cuerpos privilegiados.

Ya para finalizar el primer capítulo comento sobre las leyes de responsabilidades y códigos penales que han estado vigentes en México desde la época de independencia; así también sobre la

influencia del derecho romano en las leyes de la materia mexicanas.

*El Segundo Capítulo* de éste trabajo incluye el asunto del reconocimiento jurídico del concepto de *servidor público* y de las cualidades que éste debe tener, en la consideración de que son los servidores públicos quienes materializan el objetivo de la administración pública de lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social; se aborda de manera específica el caso concreto de Michoacán, en cuanto a identificar en la Ley Orgánica para la Administración Pública Centralizada del Estado, los principios rectores de la administración a la par que establece la estructura orgánica del poder ejecutivo reconociendo dos grandes rubros para proporcionar los servicios públicos, de manera directa o indirecta.

También puede encontrarse en este instrumento una pequeña distinción entre funcionario y servidor público; así mismo se señala el marco constitucional que regula las responsabilidades de los servidores públicos, que se advierten como conductas que deben observar los servidores públicos en el desempeño de un cargo o comisión en el servicio público y que al violentarse se sancionaran administrativa y/o penalmente, según las características específicas de las conductas adoptadas por los servidores públicos y las normas contempladas en las leyes de responsabilidades y en los códigos penales.

Este instrumento presenta algunas nociones sobre la legalidad, honradez, transparencia, lealtad, institucionalidad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, como principios rectores de la administración pública en Michoacán; así mismo trata desde el concepto hasta las figuras concretas que constituyen responsabilidades tanto políticas como administrativas y penales de los servidores públicos en Michoacán, en éste último



caso se abunda sobre el proceso de, en su caso, formación de causa contra el servidor público inculpado.

Parte importante del estudio incluye la mención de los procedimientos para la aplicación de sanciones, a partir de la relación de las posibles sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos.

El tema de la corrupción, como el fenómeno que por sobre todos los tiempos se ha desarrollado en cualesquier ámbitos sociales del mundo.

En el *Capítulo Tercero*, se considera a los delitos contra la administración pública cometidos por servidores públicos, haciendo notar otros delitos que no son privativos de los servidores públicos, pero que sin embargo se consideran agravados cuando son cometidos por éstos. Se lleva a cabo una breve ilustración sobre cada uno de estos delitos contemplados por la legislación penal de Michoacán, mencionando las penas y consecuencias jurídicas sobre éstos delitos, listando y analizando, tanto las penalidades normadas, como las medidas de seguridad aplicables en cada caso.

Muy importante el planteamiento en el que se presentan los casos en los que el elemento de imputación penal es el servidor público, definiéndolo, identificando que es servidor público toda persona que ostente un empleo, cargo o comisión en la administración pública.

En el *Capítulo Cuatro* ya presentando al Servidor Público como sujeto activo del delito, trato las conductas que provocan daño a la nación desde una posición privilegiada del servicio público, para ello realizo una breve crítica sobre la figura del fuero constitucional de que gozan algunos servidores públicos, así como la primera visión del sistema anticorrupción en el Estado y cierro con la problemática que existe para la aplicación de las sanciones

a los servidores públicos que incurren en delitos contra la administración pública.

Por supuesto que incluyo algunas conclusiones a las que llegue a través de la investigación y derivado de ello un sueño de propuestas con las que nuestro sistema del servicio público mejoraría en cuanto a su servicio en nuestro Estado con la aplicación de verdaderas sanciones a los servidores públicos a consecuencia de su mal actuar.

Para el desarrollo de esta investigación metodológicamente me apoye en los lineamientos y criterios del proceso editorial de la UNAM.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

#### **1.1. México en la conquista**

Los juicios de residencia y las visitas ordenadas desde la península ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios, tanto en Nueva España como en el resto de las posesiones españolas de ultramar, constituyen los antecedentes de la responsabilidad de los funcionarios públicos en México.

En la Nueva España, los mecanismos de control sobre los funcionarios de la administración eran sumamente estrictos y específicos para regir y dirigir su labor a fin de mejorar la administración de la colonia, y como necesidad de hacer posible el correcto funcionamiento de los diversos organismos administrativos y judiciales y el control de los territorios conquistados.<sup>1</sup>

Procurar su efectiva aplicación era difícil, dada la enorme distancia que separaba los territorios descubiertos, casi una imposible vigilancia eficaz por parte del rey o del Consejo de Indias.

La normativa refleja la estructura económica que estableció la Nueva España, resultado de dos corrientes que manifiestan la forma que se realizaron las expediciones del descubrimiento y

---

<sup>1</sup> Torres Ulloa, Héctor S., *Perspectivas en el servicio público mexicano, responsabilidades y consecuencias*, México, Porrúa, 2013, p. 13.

conquista, en donde los privilegios se obtenían de los méritos y servicios.

El mercantilismo, con su prioridad de conseguir metales preciosos para financiar a la metrópoli española. La corona no podía sufragar los costos que implicaría la conquista y colonización, por ello los participantes fueron los empresarios, particularmente los que intervenían según su persona y su posición. Fueron tres instrumentos de control de la corrupción en las colonias, siendo estos, las visitas, el juicio de residencia y los tribunales de cuentas.<sup>2</sup>

#### **1.1.1. Las visitas**

“Eran inspecciones que se ordenaban cuando existía la sospecha de la mala conducta del servidor público, consistente en un instrumento de control durante los siglos de dominación española, desde su aplicación en el nuevo mundo en 1449”.<sup>3</sup>

Había visitas generales que eran para todo un virreinato o capitanía general; y las específicas para inspeccionar la gestión de un funcionario determinado.

En cuanto a la actividad del visitador general sus facultades eran ilimitadas, dentro de su jurisdicción estaban comprendidas todas las autoridades sin excepción.

Los visitadores especiales eran señalados para la organización de un nuevo virreinato, como por ejemplo en el Nuevo reino de Granada con los visitadores Piñeiro y Gutiérrez cada uno en su momento.

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 14.

En el caso del visitador general comenzaba la visita con una convocatoria pública para quien deseara hacer una denuncia, recabar testimonio, interrogar, revisar documentos relacionados con los hechos; todo ello sin que el servidor tuviera conocimiento.

Existían varios tipos de visitas:

- I. La ordinaria: era la que se realizaba periódicamente a las audiencias, virreyes, gobernadores, corregidores y acaldes mayores.
- II. La extraordinaria: ordenada por el monarca o virrey, en circunstancias especiales.
- III. La específica: se aplicaba a un solo funcionario o provincia.
- IV. La general: cuya realización abarcaba a un virreinato o capitanía general.<sup>4</sup>

“Las visitas eran inspecciones de control o fiscalización ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitanía general, visitas generales, o bien la gestión de un funcionario determinado, visita particular o específica”.<sup>5</sup>

Al término de la visita, se redactaba un documento para enviar al Consejo de Indias y así facilitar la tarea de los consejeros. Posteriormente se dicta un auto de conclusión de la visita y se envía al Consejo. Una copia del expediente se depositaba en las Indias y el expediente original se trasladaba a España, para que en su caso se ejecutara la sentencia que era notificada al visitado.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 15

<sup>5</sup> Torres Ulloa, Héctor S., *op. cit.*, p. 16.

### **1.1.2. El juicio de residencia**

El nombre de esta institución proviene del tiempo en que el funcionario debía permanecer, es decir residir obligatoriamente en el lugar en donde ejerció su oficio.

También llamado simplemente de residencia era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo. El cual se dividía en dos partes. En la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado.

Las raíces de dicho juicio se encuentran en el Derecho Romano y medieval español el cual encontró su máximo desarrollo al inicio de la empresa colonizadora en el nuevo mundo.

Los reyes católicos fueron los que reestructuraron la institución para afianzar la justicia y fortalecer la monarquía.

La estructura que caracterizó esta institución durante tres siglos, en Nueva España como en la novísima Recopilación de Leyes de Castilla, trascendiendo en diversos aspectos a la legislación indiana, se encuentra el 9 de junio de 1500 en Sevilla donde se dictó la instrucción de corregidores y jueces de residencia.

En dicha ley se distinguieron las dos partes del juicio: la primera consiste en un procedimiento de oficio con carácter de secreta, y la segunda, pública, para sustanciar las quejas presentadas por los particulares.

Estos solo se podían exigir al terminar el mandato de la autoridad residenciada, fue utilizado para combatir la corrupción de las autoridades, no siempre fue efectivo, ya que tuvo obstáculos,

tales como la falta de testigos idóneos y la inmunidad de altos funcionarios por las conexiones que tenían en la corte española, amén de haberse elevado a rango constitucional, a través de la formulación de la Constitución Española, promulgada en Cádiz, el 19 de marzo de 1812, con el nombre de Juicio de Responsabilidad.

Características del juicio de residencia:

- a) Auténtico instrumento o institución pública de protección de los ciudadanos contra las arbitrariedades de los gobernantes y a la vez de control sobre la gestión del cargo.
- b) La querella podía presentarse por cualquier persona contra el servidor público ante el tribunal ad hoc personificado por un juez.
- c) Útil como medio de fiscalización de quejas del ejercicio indebido de funciones y en el cambio y retiro del cargo.
- d) Aplicable a todas las autoridades.
- e) Procedía únicamente al término de la función.
- f) Trámite y desarrollo acorde a la legislación española.
- g) Se consideraba ya el principio de publicidad.
- h) La apelación la podía hacer el virrey ante el Consejo de Indias cuando el fallo le era adverso.
- i) Obligación de rendir informes de la residencia, con mayor interés en caso de asuntos pecuniarios, en aras del interés hacendario estatal.

Mediante el juicio de residencia, la autoridad judicial se encargaba de procesar a los funcionarios del servicio público por faltas cometidas durante el ejercicio de su gestión.

No se ha dejado de manera clara la diferencia entre visita y residencia, se habla de manera indistinta de visitar en forma de residencia y de residenciar en vía de visita.

La visita era generalmente –aunque no siempre- despachada para investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto inquirir en lo referente al comportamiento de determinados funcionarios, esta circunstancia no obstaba para que pudiera comenzar a la vez los juicios de varios componentes de un organismo o, lo que era mas común que en un mismo juicio se residenciara a todos los que lo integraron durante determinado espacio, como podían ser, a manera de ejemplo, las residencias de un gobernador y de los capítulos que formaron parte del Cabildo del lugar donde aquel desempeñó sus funciones durante el término de éstos.<sup>6</sup>

### **1.1.3. Tribunales de Cuentas**

Históricamente a los Tribunales de Cuentas se les conoce como el lugar donde se lleva a cabo la rendición de cuentas y del mecanismo de control, podemos ubicar en dos vertientes; la potestad disciplinaria en las sociedades mesoamericanas originarias y la cultura de occidente europeo traído al continente americano mediante la conquista.

Estos tribunales de Cuentas de Indias fueron creados por Felipe III, mediante la Ordenanza del 24 de agosto de 1605, se constituyeron como antecedentes de los mecanismos de control en el territorio colonial, para asegurar la rendición de cuentas cuya estructura social, política y económica se encontraban delimitada al estilo español y europeo.

---

<sup>6</sup> Fernández Delgado, Miguel Ángel y Soberanes Fernández, José Luis, *Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, P.32. <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/907/3.pdf>.



## 1.2. Época Independiente

En todas nuestras constituciones no ha dejado de estar presente la preocupación por exigir responsabilidad a los funcionarios públicos.

La constitucionalidad del juicio de residencia queda claro, no solo en la Constitución de Cádiz de 1812, sino también en la Constitución de Apatzingán y en el proyecto de reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822; así mismo se consideró, según José María *Ots Capdequi*, que el juicio de residencia, por su carácter eminentemente *casacionista*, es el antecedente directo e inmediato del amparo mexicano.<sup>7</sup>

Se hace necesaria la legalización de tierras, a cambio de un pago, como resultado de ello se da la fusión de varias propiedades en una sola mano, cambios en el trabajo favoreciendo el establecimiento de poblaciones en los límites de la hacienda. En México durante la época colonial se implementó un sistema económico, tendía a garantizar la vida de éstas, procurando siempre el mayor rendimiento a favor de la metrópoli. Para ello era necesaria una vigilancia cuidadosa en la percepción y distribución de los tributos.

A partir de la constitución de 1824 de acuerdo con el sistema de los legisladores ingleses y norteamericanos, se buscó confiar la misión de juzgar a un alto funcionario a un Parlamento o Senado, que por su número y actuación colegiada conformaría un espíritu colectivo y de seguridad en el anonimato, para no tener que recurrir a los tribunales comunes.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>8</sup> *Idem*.

En las diferentes fracciones del artículo 38 de ésta misma constitución, mencionaba que cualquiera de las dos cámaras podía conocer como gran jurado de las acusaciones en contra del presidente de la Federación, aunque un año después de haber cesado sus actividades, por delitos contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, por cohecho y soborno, cometido durante el tiempo de su empleo, así como de los actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidentes, senadores y diputados, o a qué estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución o, a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.<sup>9</sup>

Al igual también podían conocer de las acusaciones realizadas por delitos cometidos estando en funciones los individuos de la Corte Suprema de Justicia y los secretarios del despacho.

La cámara de diputados actuaría únicamente como gran jurado, si el presidente o sus ministros fueran acusados por actos en que hubieran intervenido el senado o el consejo de gobierno a razón de sus atribuciones, así como en los casos de acusación en contra del vicepresidente, por cualquier delito cometido durante el tiempo de su desempeño.<sup>10</sup>

### **1.2.1. Las primeras leyes de responsabilidades**

De acuerdo a la evolución en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos frente al cargo que desempeñan en los

---

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 34.

siguientes temas podremos observar la rendición de cuentas después de ejercer un cargo público y como es que hasta hoy día han evolucionado las consecuencias que se pueden aplicar a los servidores públicos.

En la Constitución de 1812, se destaca la responsabilidad administrativa de los funcionarios que tenían que rendir cuentas, que el que no está sujeto a rendirlas era el Rey, siempre protegiendo los derechos del reino y de los particulares.

El juramento de cumplir y hacer cumplir la Constitución, en la Constitución de Cadíz de 1812, “se previó como una forma de garantizar el buen funcionamiento de las autoridades, en plena armonía y respeto del propio texto”<sup>11</sup>.

“Al juramento constitucional puede entenderse como un mecanismo preventivo de la constitucionalidad, pues la esencia del mismo es que las autoridades se comprometieran a respetar y cumplir el orden supremo representado en la Constitución”<sup>12</sup>, desde luego considerando que el incumplimiento de éste genera una sanción.

José María Morelos y Pavón exhibió los Sentimientos de la Nación en la apertura del Congreso de Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, en ninguno de sus artículos hacía referencia a las responsabilidades por funciones públicas, el artículo 13 indicaba que: las leyes generales comprenden a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; en cuanto al uso de un ministerio, término que significa el desempeño de cargos dentro del gobierno y la sujeción general a la ley. Los cuerpos privilegiados

---

<sup>11</sup> Guzmán, Pérez Gerardo, Sánchez Díaz Gerardo, *La constitución de Apatzingán Historia y Legado*, Instituto de Investigaciones Históricas Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Archivo General de la Nación, México, 2014, p. 417.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 419.

por razón de su ministerio se denominaban también a altos funcionarios sujetos a la responsabilidad política.

### **1.2.2. La constitución de Apatzingán**

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, establece los derechos de los individuos, considerando en el “artículo 24 *la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la Institución de los gobiernos y el único fin de la asociaciones políticas.*”<sup>13</sup>

Se reconocieron los derechos de los individuos y se establecieron la división de poderes, por lo que puede decirse que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, es una Constitución en sentido moderno. Se señala en su artículo 27 que *La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; esta no puede existir sin que fije la ley los limites de los poderes, y la responsabilidad de los funcionarios públicos.*

Esta Constitución de 1814, recopilaba el sistema de responsabilidades en sus capítulos XVIII, del Tribunal de Residencia, y XIX, de las Funciones del Tribunal de Residencia. El juicio de Residencia era una atribución de dicho Tribunal, el cual conocía privativamente de las causas de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia, así como las causas que se promovían contra los funcionarios e individuos de los tres poderes por los delitos de herejía, apostasía (deserción) y

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 412

de Estado, sobre todo aquellos de infidencia, concusión y dilapidación (malversación) de los caudales públicos.<sup>14</sup>

Se plasmaron algunas sanciones para diferentes autoridades conforme al Decreto Constitucional, se pueden clasificar en dos grupos, considerando en el primero al Supremo Gobierno, Supremo Congreso y Supremo Tribunal de Justicia; y en el segundo los secretarios de dichas corporaciones. “Con relación al primer grupo éstos podían ser sometidos al juicio de residencia cuyas causas eran conocidas privativamente por el tribunal de residencia,”<sup>15</sup> los que integraban éstas supremacías también respondían al Tribunal de Residencia por los delitos herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de caudales públicos.

Las responsabilidades de éstos seguiría el siguiente procedimiento, “las acusaciones presentadas ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promoverá de oficio y actuará todo lo conveniente, para declarar si ha, o no lugar a la formación de causa; y declarada que ha lugar, mandara suspender al acusado, y remitirá el expediente al tribunal de residencia, quien previa ésta declaración, y no de otro modo, formará la causa, la sustanciará, y sentenciará definitivamente con arreglo a las leyes.”<sup>16</sup>

La primera Constitución bajo cuya vigencia se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades de los funcionarios públicos fue la de 1857, en su título IV, y ha sido la inspiración de la materia para la constitución vigente.

---

<sup>14</sup> Torres Ulloa, Héctor S., *op. cit.*, p. 21.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 424

<sup>16</sup> *Idem*.

La autorización para proceder en contra de altos funcionarios se determinó en el artículo 104, otorgando amplias facultades a los diputados para investigar los delitos que se les imputaran.

La primera ley reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la constitución de 1857, fue la de 3 de noviembre de 1870, aunque no existían un código penal ni un código de procedimientos penales. Cuando se cometía un delito oficial se disponía en el artículo 105 constitucional, que la cámara de diputados con mayoría absoluta de votos, declarararía si el acusado era o no culpable. Sin embargo lo dispuesto en este artículo, no tenía aplicación posible antes de que existiera la Ley de Responsabilidad de 1870, puesto que no existía pena aplicable y tampoco se habían definido los delitos de carácter oficial.

La siguiente Ley de Responsabilidades fue la de 6 de junio de 1896. No hacía alusión a los delitos oficiales, únicamente hablaba de los delitos comunes cometidos por funcionarios durante su cargo o en el desempeño de sus funciones.

### **1.2.3. Ley de responsabilidades de 1940**

Existieron varios casos de responsabilidad de funcionarios públicos entre los años de 1917 y 1940 sin que existiera ley reglamentaria alguna. El Código Penal de 1929 en su título IX del libro II, cinco capítulos con el nombre de “Delitos Cometidos por funcionarios Públicos” los primeros cuatro capitulos comprendían hechos que se podían imputar a un funcionario o empleado público, los que podían considerarse como delitos comunes y en último capítulo de los delitos que solamente podían ser cometidos por los altos funcionarios de la federación, sin embargo al publicarse el Código Penal de 1931 se agrupaban los cinco

capítulo del código anterior en un solo título X en donde los delitos cometidos por todos y cada uno de los funcionarios públicos sin importar que fueran altos o no, siendo estos delitos comunes. Lo que trajo consigo un retroceso similar al de 1870 ya que no existía la diferencia de los delitos de los altos funcionarios. Por lo tanto fue necesario aplicar el título IV constitucional y la ley de responsabilidades de 1896, en tanto no se publicara una ley reglamentaria de la Constitución de 1917.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales fue publicada el 28 de febrero de 1940, a raíz de los problemas políticos surgidos en 1935 por los cuales el presidente Lázaro Cárdenas solicitó al Congreso permiso para hacer uso de sus facultades extraordinarias con el objeto de legislar en materia penal y procesal penal, las cuales se le confirieron el 31 de diciembre de 1936 en virtud de las cuales publicó dicha ley.

La ley de 1940 sin embargo también provocó confusiones respecto a la naturaleza de los delitos comunes y oficiales.

#### **1.2.4. Ley de responsabilidades de 1980**

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, publicada el 4 de enero de 1980 no subsanaba a su precedente, ya que se había inspirado en ésta y contenía la letra de la misma, al igual de que en sus artículos transitorios se dispuso que se derogaba la ley anterior, y dado a que ya se habían derogado los artículos referentes del Código Penal aplicables a los funcionarios públicos, desde la entrada en vigor de la ley antecesora, lo que trajo consigo la libertad de varios procesados ya

que en la nueva ley no se consideraban delitos que anteriormente si se habían contemplado. Por ello esta ley en lugar de lograr su propósito, se convirtió en una ley prácticamente de indulto.

“Eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley. Se refería a tres tipos de delitos; los comunes, los delitos oficiales y las faltas oficiales, considerando a los dos primeros de carácter penal.”<sup>17</sup>

Amén de ser la última ley de mencionar el fuero constitucional.

#### **1.2.5. Ley de responsabilidades de 1982**

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, además de crearse la Secretaría de la contraloría general de la federación, se reformaron y se y adicionaron diversos preceptos constitucionales, fundamentalmente del título IV (Artículos del 108 al 114) y se publicó enseguida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el 31 de diciembre de dicho año.

Esta ley forma parte del marco jurídico para el proyecto de “renovación moral de la sociedad” en el sexenio de Miguel de la Madrid, cuyos principios y normas siguen en vigor hasta nuestros días aunque con algunas reformas legales y constitucionales posteriores.

En la reforma constitucional en su título IV alude a las responsabilidades de los servidores públicos, en el artículo 108 constitucional se señala quienes son los servidores públicos que

---

<sup>17</sup> *Ibidem* p. 42.



pueden ser sujetos de responsabilidades administrativas, al igual que en el artículo 2 de la ley de Responsabilidades.

Las causas por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa a un servidor público por actos u omisiones que atenten contra la lealtad, honradez, legalidad, imparcialidad, y eficiencia en su cargo, se encuentran señalados fundamentalmente en el artículo 49 de la ley ya mencionada.

La ley reglamentaria del título cuarto de la Constitución comprende cambios en la denominación de conceptos fundamentales, pues utiliza el término “servidores públicos”, debido al señalamiento en la exposición de motivos “del servicio a la sociedad que aporta su empleo, cargo o comisión” desecha el termino de delito oficial por el de responsabilidad política, aceptando sus imprecisos tipos; por lo que ya no refiere los delitos comunes ni desafuero, sino la acción penal y declaración de procedencia, pero en el fondo es lo mismo.<sup>18</sup>

### **1.3. El Derecho Romano y los Funcionarios Públicos**

A finales de la República, la materia penal en el área procesal, empieza a despegar por sí misma; con limitantes en conductas delictivas y sus penas correspondientes.

En la mitad del siglo II A.C, el tratamiento tan desigual que se le daba al acusado según perteneciera o no a una familia noble, se acentuó la decadencia del proceso comicial y al mismo tiempo que se iba formulando un nuevo proceso comicial, proceso de carácter acusatorio, llamado de las *quaestiones*, era simple con raíces de orden político social, económico y moral; posterior a la

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p.43.

segunda guerra, única época en la que los gobernadores, todos ellos exponentes de las *nobilitas* senatorial; se enriquecieron sin escrúpulos tanto por los frutos de su interés privado, como por el cobro de los impuestos. Con ello se deduce el mal manejo y la corrupción de la administración pública, tan alejada de los criterios republicanos.

Ante esto el Senado nombró una comisión integrada por tres personas que actuarían como jueces-árbitros (*recuperatores*), para hacer la investigación, y además con la función de juzgados penales. Si había mal manejo del gobernador, tenía que restituir la riqueza mal adquirida, aunque no estuviera establecido en ninguna norma.

Con esto nos queda claro que se faltaba al principio de legalidad; *nullum crimen nulla poene sine lege*, en virtud del cual nadie puede ser castigado por hechos que no estén definidos como delitos o en virtud de una falta existente en una ley anterior a su comisión.

Este nuevo tipo de procedimiento surgió a propósito de la corrupción de los servidores públicos (crimen repetundarum) con la Lex Calpurria, creada como consecuencia del abuso del gobernador de la provincia, que dictaminaba sobre las acusaciones por malversación de fondos contra los gobernadores. Con ello se demuestra que un tribunal permanente no imponía ninguna pena pública, pero sí la condena por daños y perjuicios.

Esta ley no fija una pena para la concusión; se limitaba solamente a ordenar la devolución de las cosas o su equivalente en dinero. No trataba de reprimir un delito, sino de obtener una restitución de lo que se había obtenido de manera inadecuada.

Al introducirse ya el nuevo sistema de las *quaestiones perpetuae* solo fijaron algunos lineamientos generales sobre el

procedimiento, los criterios para la designación de los jueces y magistrados que debían participar en el procedimiento y que integraban el colegio de juzgadores (*consilium* significa: Consejo o dictamen de un consejero. Organismo asesor del magistrado, juez o príncipe).

La acusación la podía hacer cualquier persona y ya constituido el tribunal el proceso se iniciaba con el discurso del acusado o defensor, y los testigos si los había; posteriormente se realizaba la réplica si esta procedía y en algunas *quaestiones* como es el caso de la *repetundarum* era obligatorio el doble examen del proceso. Después de la correspondiente votación el juez-pretor que presidía el colegio, quien no tenía derecho a voto, según el resultado del escrutinio declaraba la culpabilidad o la absolución. La pena infringida en la *quaestio* era definitiva; y su contenido oscilaba que podía ser entre una pena capital o la exclusión del condenado de la vida civil y su expulsión de Roma, o bien para crímenes menores, la de una multa o la limitación de los derechos cívicos.<sup>19</sup>

La conducta producto de la *quaestio* era definitiva e irrevocable. El único recurso posible era el volver las cosas al estado jurídico en que se encontraban, antes era el único recurso al que se podía acudir, si el juicio tenía vicios como era el caso de la falta de las formas distintas a garantizar los medios idóneos necesarios para la defensa del acusado.

Los crímenes provistos por las *leges publicae* perseguibles por las *quaestiones perpetuae* sistematizadas por Sula son:

---

<sup>19</sup> Bialostosky B, Sara. La lucha del derecho romano contra la corrupción de los funcionarios públicos. Crimen repentundarum, Biblioteca virtual del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, num. 250 julio-diciembre, de 2008, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=facdermx&n=250>.

a) *Crimen repetundarum*: consistía, en la malversación y capacidad de los magistrados provinciales en perjuicio de la comunidad, cometida por los gobernantes, quien a través de un Senadoconsulto establecían con precisión su límites, así como todos los poderes necesarios para el ejercicio de sus funciones iurisdictio, ius militae, ius coercendi, los problemas relativos a la aplicación del derecho se regulaban en su edicto (edictum provinciale) y el área procesal se dirimía por la citada cognitio extraordinaria.

Con la Lex Calpurnia de Repetundis se iniciaron una serie de leyes repetundarum y senadoconsultos que fueron adaptándose y dieron respuesta a los diferentes cambios políticos, económicos y morales que se dieron en Roma:

*Lex Acilia repetundarum*: es una de las leyes repuntarum más conocidas, conocida como Lex Acilia, la cual establece una pena pecuniaria del doble del valor del daño causado.

*Lex Servilia iudiciaria*: le otorga a la clase ecuestre, entre sus beneficios, el formar parte de los juicios criminales, excluyendo a los senadores de dicha función.

*Lex Servilia de repetundis*: establece penas más severas que las anteriores lege. Introduce la pérdida de los derechos políticos (uis honorum y uis suffragii) como pena por repetundae.

*Lex Livia uidiciaria*: establece una corte oficial (*quaestio*) para juicios contra jueces corruptos por extorción.

*Lex Cornellia de repetundis de Sila*: al referiste a la extorción, con leyes aún más severas que las anteriores, aumenta en número de las *quaestores* a 20, y establece nuevas reglas de administración.

*La Lex Julia repetundarum*: propuesta por César siendo cónsul, es la última y más severa *lex* republicana sobre *repetundarum*, abarca cualquier tipo de extorsión en la cual estuviera inmiscuido un funcionario público; incluidos jueces y árbitros, que cometieran todo tipo de falta o violación.<sup>20</sup>

Las otras ocho mencionadas *quaestio* como ya se dijo sistematizadas bajo la dictadura de Sila son:

- b) *Crimen maiestatis*; consistía en el abuso cometido por parte del senado o cualquier magistrado. establece la pena de muerte o el exilio voluntario.
- c) *Crimen vis*: consistía en el uso de la violencia física para impedir el libre desarrollo de la función estatal, sus sanciones la pena de muerte, conmutable por el ya referido *exilio voluntario*.
- d) *Crimen Ambitus*: se refería a la corrupción en materia electoral, especialmente en las malas prácticas que realizaban los magistrados durante las giras electorales para obtener el voto de los ciudadanos.
- e) *Crimen sodaliciorum*: consistía en la pertenencia a un consorcio (*sodalicia*) con el objeto de bloquear o conducir en un cierto sentido los votos electores.
- f) *Crimen Peculatus*: consistía en la apropiación de dinero *sacro, religioso o público* cometido por un funcionario público o por un particular, así como a la alteración de monedas o documentos oficiales.
- g) *Crimen homicidio*. Considera también varias figuras de homicidio también en grado de tentativa. La *lex Pompeia de*

---

<sup>20</sup> *Idem*.

*parricidio* amplió la misma pena al asesinato de parientes próximos y no solo al padre.

- h) *Crimen falsi*: comprende la ofensa a la fe pública a través de falsificación material

La *lex Cornelia de falsariis* (llamada también testamentaria o numaria) comprende el dar falsos testimonios y acusaciones con el fin de inculpar a una persona.

- i) *Crimen flagitii*: consiste en la reducción de un ciudadano romano a la condición de un esclavo de hecho por hacerse pasar en fraude de acreedores como tal y haber perdido posteriormente su libertad.

- j) *Crimen calumnia*: consiste en la acusación dolosa de un crimen inexistente. Una *lex Remnia* establecía que los calumniadores deberían ser enjuiciados por la misma *quaestio*, que donde se había acusado al inocente y perdía la oportunidad de entablar algún juicio en el futuro. Se podía además inhabilitar al acusado, tacharlo de infamia y perdía la oportunidad de acceder a un cargo público.<sup>21</sup>

“El *Calvesianum de repetundis* simplifica el procedimiento del crimen *repetundarum*; el colegio de jueces se reduce a 5 senadores. El s.C *Claudianum de repetundis* (47 d.c) delimita a los honorarios de los abogados y aumenta la pena a cuatro veces el valor de lo sustraído.”<sup>22</sup> Ya en el periodo republicano la pena capital quedaba reducida para cualquier que estuviera investigando de un cargo público, ahora se aumenta la muerte que podía ser por decapitación o crucifixión. Se agrega la figura delictiva de la *consussio*, que consiste en la extorsión por presentaciones indebidas por cualquiera que estuviera en cargo público.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p.145

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 147

En la época de Adriano la *cognitio* en materia criminal sufre un proceso de reorganización unitaria y aumentan las figuras penales perseguidas por el emperador, es decir la autoridad gubernamental es la única que puede hacer la denuncia (*acusatio o delaita*), facultad que también delegar a sus subalternos: se agregan penas como: estrangulación, reducción a la esclavitud, ser alimento para las fieras entre otros.

Si el proceso no se llevaba a cabo frente al príncipe el acusado podía apelar, la cual no se consideraba un derecho si no una gracia que él podía o no conceder.<sup>23</sup>

Respecto al *crimen repetundarum* aumentaron el número de hipótesis violatorias de los funcionarios públicos: La inseguridad, en este campo, como en otros era notable.

Respecto a la materia de represión en materia penal la *cognitio* se verificó el fortalecimiento del proceso inquisitorio, inestabilidad y agravación en concordancia con el cambio político-constitucional de las penas cuya frente eran las constituciones imperiales que como sabemos debían ser rígidamente seguidas y aplicadas por los jueces. Dentro del imperio se dan algunas modificaciones tipificando conductas delictivas y transformando delitos privados por públicos; lo cual influye en el *crimen repetundarum*, comprendiendo todos los actos realizados por funcionarios públicos sancionando con penas más graves.

De las obligaciones incumplidas por los funcionarios, se extendieron los límites del *crimen repetundarum* contenidas en el ciclo Theodosiano como la indebida concesión de permisos a titulares, malversación de las erogaciones obteniendo indebidos privilegios civiles, militares, fraudes de los escribanos y en cuanto

---

<sup>23</sup> Idem. p. 148

a la confusión del *crimen repetundarum* que se confunde con el *crimen concussionis*.



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **SERVIDORES PÚBLICOS**

#### **2.1. La Administración Pública**

A partir de las más antiguas sociedades aparece la administración para regular la distribución de satisfactores que tenían algunos grupos dentro la sociedad, y ya con posterioridad para fines tributarios. Con posterioridad continuaron los estudios en instituciones públicas encargadas de la función o actividad administrativa de las sociedades políticamente estructuradas y siempre cambiantes.

La administración pública consiste esencialmente en una capacidad del Estado para producir dicha utilidad, que a partir del siglo XVIII se proyectó en el impulso del desarrollo de la sociedad. Tal capacidad ofrece un doble significado de la administración pública. Por un lado, la administración pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable. Constituye una capacidad que produce poder. Por el otro, administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad.<sup>24</sup>

Desde el punto de vista extrajurídico la administración pública comprende algunos elementos como: organización, coordinación, finalidad, objetivos, métodos operativos, planeación, control y evaluación.

---

<sup>24</sup> Guerrero, Orozco Omar, *Principios de administración pública*, Escuela superior de administración pública Colombia, UNAM, seminario de cultura mexicana, Reedición 2007, <http://www.omarguerrero.org/libros/papp200.pdf>.

“La administración pública siendo en sentido amplio, la actividad del Estado, desde el punto de vista del campo del poder ejecutivo. En sentido más estricto y técnico la “administración pública” es solo una parte de la actividad ejecutiva, y propiamente, cuanto de ésta queda al excluir la actividad política o de gobierno”.<sup>25</sup>.

Considerando los fines que persigue o aspira, la administración pública debe tomar en cuenta lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social, por mencionar algunos.

La administración pública es considerada como una corporación de individuos, los cuales han de ser conducidos adecuadamente al logro eficiente de determinados resultados. Además debe entenderse como aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa.<sup>26</sup>

Hay dos criterios por el que se puede estudiar, el orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, es decir a la administración la confirman todos los entes que dependen del poder ejecutivo; y el criterio Dinámico o funcional, referido a la actividad que desempeñan ese órgano o conjunto de órganos, es decir las acciones del poder público, cuya naturaleza sea materialmente administrativa.

En el derecho administrativo, como en otras ramas jurídicas, cada autor acude a su propio criterio para clasificar o definir a ello

---

<sup>25</sup> López Betancourt Eduardo, *Delitos en particular*, México, Porrúa, 2000, p. 278

<sup>26</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Porrúa, 1997, t. I, p. 107.

se debe que existan abundantes clasificaciones de la administración pública además de las previstas por la ley.<sup>27</sup>

- a) Activa y contenciosa. “La activa denota los entes que producen y ejecutan actos administrativos; la contenciosa a los órganos del Poder Ejecutivo competentes para resolver conflictos entre los gobernados y la propia administración pública.
- b) Federal, Local y municipal. Se basa en la Constitución Política Mexicana, atendiendo a los tres ámbitos de gobierno que existen en nuestro sistema jurídico político.
- c) Centralizada y paraestatal. Se refiere a los dos tipos de administración pública previstos en el artículo 90 de la Constitución Federal.
- d) Centralizada, desconcentrada y descentralizada. Este criterio está referido a la forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del Poder Ejecutivo.
- e) De acuerdo con la competencia de cada órgano. Se puede hablar de administración política, de seguridad, agropecuaria, industrial, educativa, además de otras.
- f) Dependencias y entidades. Esta distinción se introdujo en nuestro derecho a partir de 1977 e identifica dependencias con secretarías y procuradurías de justicia (órganos centralizados); el vocablo entidades se reserva para los entes paraestatales (organismos descentralizados en sentido amplio).
- g) Órganos y organismos. Proveniente de las leyes vigentes, esta clasificación agrupa así a los entes administrativos: los órganos son los que dependen directamente del

---

<sup>27</sup> Martínez Morales Rafael I, *Derecho administrativo 1er curso*, México, Oxford, 2012, p. 42.

ejecutivo y los organismos son las entidades paraestatales.”<sup>28</sup>

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 90) La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En el Estado de Michoacán existe la Ley Orgánica de la Administración Pública la cual es de orden público e interés social, y tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal. Conforme a la misma, los principios rectores en el ejercicio de la Administración Pública del Estado son la certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, equidad, eficiencia y profesionalismo.

La administración pública es la parte del Poder Ejecutivo cuya finalidad es la administración de los asuntos públicos del Estado. Ésta puede ser entendida desde dos puntos de vista:

- a) La orgánica que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa.
- b) La material, según la cual debe entenderse como la actividad que desempeñan el órgano o conjunto de órganos.

La administración pública tiene dos grandes rubros de proporcionar servicios públicos a los particulares: la administración directa y la administración indirecta.

La administración directa, “consiste en que el estado se hace cargo por medio de sus entes administrativos de organizar el

---

<sup>28</sup> *Idem.*

desempeño de determinados servicios y se asegura su dirección y funcionamiento.”<sup>29</sup>

“En la actualidad, esta forma de prestación de servicios públicos reviste mayor complejidad debido a la proliferación de diversos entes creados por el estado exclusivamente para ello, tales son los organismos descentralizados, o bien algunas empresas de participación estatal.”<sup>30</sup>

Estos servicios pueden llevarse a cabo por un órgano administrativo centralizado del Estado, por ejemplo la secretaría de comunicaciones y transportes, que es la responsable de otorgar dichos servicios; como en el caso de la secretaria de salud en el caso de los servicios médicos asistenciales; o bien pueden ser desempeñados por un ente paraestatal, sea éste un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal, como lo es la UNAM y la UMSNH por brindar el servicio de enseñanza superior; así como la sociedades nacionales de crédito, por brindar servicio público de banca y crédito.

En cuanto a la administración indirecta, el Estado cede o concede a los particulares la facultad de prestar los servicios públicos, sobre las bases establecidas por él. Por ejemplo el servicio público en la ciudad, transporte de pasajeros de ciudad a ciudad, transporte de mercancías; y la telefonía.

Ya que se toca el tema de los servicios público hay que considerar que en nuestro país conforme a la competencia en el que se proporcionan pueden ser: Federales, locales y municipales.

El poder público del estado, es la institución política mas desarrollada técnicamente.

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 282.

<sup>30</sup> *Idem*.

“El poder público es llamado a regir los intereses generales de la comunidad, es decir, diferente la de la potestad directiva de que también disfrutan, en su respectiva órbita y para su interna conducción, las personas y los grupos naturales o sociedades voluntarias que integran el cuerpo político.”<sup>31</sup>

## **2.2. Funcionario y Servidor Público**

La Función Pública, es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Es distinto al servicio que prestan los trabajadores que responde a la actividad pública, servicio administrativo o servicio público, sin desvincular función pública con servicio que es el objetivo principal “servir”.

“Servicio público es el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo (a cuantos carezcan de medios idóneos) la satisfacción de una necesidad colectiva individualmente sentida.”<sup>32</sup>

El servicio público es una actividad técnica directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar – de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.<sup>33</sup>

El Servicio Público considerado como una parte tan solo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de

---

<sup>31</sup> Molina Guaita, Hernán, *Instituciones políticas*, universidad de Concepción, LexisNexis, 13ª edición, Chile, 2008, p. 43.

<sup>32</sup> Martínez Morales Rafael I, *Derecho administrativo 1er curso*, op. cit., p. 281.

<sup>33</sup> *Idem*.

interés público se encuentra en todas las actividades estatales. Y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación. Gabino Fraga.”<sup>34</sup>

“A criterio de Marienhoff, el concepto de *función pública* debe vincularse al de funciones *esenciales* del Estado (Legislación, Justicia y Administración). En cambio, servicio público es un concepto que se desenvuelve dentro de la Administración.”<sup>35</sup>

En México el Funcionario Público es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Este concepto se fundamenta en un criterio orgánico, de jerarquía y de potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan ordenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos.<sup>36</sup>

Se define al Funcionario Público. Persona que presta un servicio remunerado al Estado, bajo la dirección y dependencia de un superior jerárquico o conforme a las facultades que la legislación le asigna. En la práctica mexicana, el término se aplica solo a los servidores públicos

---

<sup>34</sup> Torres Ulloa, Héctor S., *op. cit.*, p. 71.

<sup>35</sup> *Ibidem* p. 72.

<sup>36</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, *op. cit.* t. II, p. 1500.

que efectúan tareas de dirección o toman decisiones que comprometen la voluntad estatal.<sup>37</sup>

El servidor público es aquél que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata pues de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente aquellos que, como funcionarios, desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.<sup>38</sup>

El servidor público es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público, definido así por Miguel Acosta Romero en su obra *Derecho burocrático*.

“El servidor público es toda persona física que ha formalizado su relación laboral con el Estado, a través de un nombramiento expedido previamente por el órgano administrativo competente, que lo faculte legalmente para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del gobierno.”<sup>39</sup>

Se consideran como servidores públicos conforme al artículo 108 de la constitución, 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

---

<sup>37</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*, México, Oxford, 2008, p. 218.

<sup>38</sup> Guerrero, Orozco Omar, Principios de administración pública, <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion5.html>.

<sup>39</sup> Torres Ulloa, Héctor, op. cit., p. 73.



persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En el Estado de Michoacán está vigente desde el 14 de octubre de 2014 la “*Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios*” y a partir de esa fecha queda abrogada la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán del 27 de Septiembre de 1984. La ley contempla que son sujetos a ésta, los representantes de elección popular, tanto estatales como municipales, los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial y quienes manejen o apliquen recursos económicos estatales o municipales.

### **2.3. Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios**

Desde la máxima Ley que es nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están contempladas las responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 108, señalando quienes son servidores públicos y que por lo tanto habrán de sujetarse al cumplimiento cabal de sus responsabilidades o en caso contrario serán responsables por los

actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

La responsabilidad de los servidores públicos es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia. Un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos según lo establezcan las leyes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 109, señala que:

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

- a) Mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
- b) En el caso en que se comentan delitos por parte de cualquier servidor público será perseguido y sancionado conforme a la legislación penal.
- c) 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.

La nueva *“Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus*

*Municipios*”, con respecto a lo anterior; tiene por objeto garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, institucionalidad e imparcialidad, regulando a los Sujetos de responsabilidad, las responsabilidades, autoridades competentes, sanciones y procedimientos para aplicarlas; el Juicio Político; la Declaración de Procedencia; la Acción Pública y el Registro patrimonial.

Esta nueva Ley nos señala que además de las obligaciones específicas que correspondan a su cargo, para desempeñarse adecuadamente en base a éstos principios tendrán las siguientes obligaciones, conforme al artículo 8 de la mencionada ley:

I. Cumplir y hacer cumplir esta ley, así como toda normatividad que regule el servicio público que desempeñe;

Queda ratificada la obligación de todo servidor público de dar cabal cumplimiento a los principios de actuación que rigen la conducta de los servidores públicos de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, institucionalidad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

...

III. Formular y ejecutar, de acuerdo con las leyes de la materia, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir con lo que establece la legislación vigente en materia de manejo de fondos y recursos públicos;

Cuando un servidor público actualiza los supuestos del Código Penal del Estado de Michoacán, que refieren la aplicación de los recursos públicos a fines distintos a los que estaban destinados está faltando a este imperativo de la ley de responsabilidades a que me vengo refiriendo. Encuentro en esta norma un punto de convergencia entre ambas leyes.

V. Proporcionar en tiempo y forma, ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos;

Esta norma complementa la fracción tercera antes comentada; exigir que los servidores públicos presenten la comprobación de la correcta aplicación de los recursos, cierra el círculo de transparencia de la buena administración de los recursos públicos.

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

El tema de rendición de cuentas es motivo de discurso prácticamente permanente de servidores públicos, especialmente de los que llegan a ocupar una posición mediante un proceso de elección popular. Es importante que ese discurso no quede en eso y que se tenga en cuenta que de conformidad con esta fracción VIII del artículo 8 de la Ley de Responsabilidades michoacana en correlación con la norma establecida en la fracción XX del artículo 218 del Código Penal, también Michoacano, comete el delito de fraude específico “...quien por cualquier motivo, teniendo a su cargo la administración o el cuidado de bienes ajenos y con ánimo de lucro, perjudique al titular de éstos, alterando las cuentas o condiciones de los contratos, haciendo aparecer operaciones o gastos inexistentes o exagerando los reales, ocultando o reteniendo valores o empleándolos indebidamente, o a sabiendas, realice operaciones que perjudiquen el patrimonio del titular en beneficio propio o de un tercero” así como que dicho delito amerita prisión de hasta quince años.

El servidor público, para cumplir su encomienda utiliza recursos públicos, es decir, recursos ajenos (del pueblo) que les son proporcionados para fines específicos de beneficio colectivo, acordes a la responsabilidad propia de su cargo, razón por la que la fracción VIII del Artículo 8 de la Ley de Responsabilidades les obliga a rendir cuentas y si de la revisión de las mismas se detectaran perjuicios a los ciudadanos, titulares de los recursos de mérito, se estaría configurando el delito de Fraude específico.

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

La violación de esta obligación se encuentra tipificada como el delito de ***ejercicio ilegal y abandono del servicio público*** en el artículo 241 fracción II del Código Penal para el estado de Michoacán, con lo que se tutela la seguridad jurídica de los gobernados respecto de la capacidad legal de actuación de quienes ocupan un cargo público, delimitando sus facultades en el tiempo.

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

Resulta vital el cumplimiento de esta responsabilidad pública para quienes tengan entre sus potestades la autorización de contrataciones, nombramientos y designaciones, su violación implica la anulación de las autoridades que en ejercicio de sus facultades determinan la sanción de inhabilitación. Es deseable que esta norma alcanzara a los partidos políticos para evitar que presenten candidatos que tienen esa sanción vigente, porque ocurre.

Considero que aunque de hecho los partidos políticos son entidades independientes del gobierno al no ubicarse dentro de ninguno de los poderes que conforman el gobierno, puesto que reciben recursos públicos para su operación, pueden ser considerados sujetos de responsabilidades, atendiendo a la fracción III del artículo segundo de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios que dispone que son sujetos de responsabilidad quienes se benefician con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, prestación de servicios o construcción de obra pública, o con cualquier acto o contrato que se realice con cargo a los recursos públicos referidos

XXI. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, bienes mediante enajenaciones a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIX 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 impliquen intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Indudablemente la violación de la abstención dispuesta por esta norma, implica un beneficio personal que actualiza el supuesto jurídico constitutivo de fraude, contemplado en el artículo 217 del Código michoacano de la materia.

XXXII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar 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.

Esta trigésimo segunda fracción es complementaria de la décimo octava, ampliando y concretando la obligación de abstenerse de realizar transacciones con quienes se encuentren inhabilitados

XXXVI. Cumplir las normas establecidas en las leyes Federal y/o Local de la materia, respecto de las licitaciones para la adjudicación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas.

XXXVII. Cumplir las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, egresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

XXXVIII. Cumplir las normas en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales.

XXXIX. Cumplir las normas, lineamientos y controles para la entrega y recepción que corresponda.

Las cuatro fracciones que anteceden este párrafo son reiterativas de la fracción I de este mismo artículo 8 en comento, distinguiéndose entre sí sólo por el hecho de que ésta es general al disponer la obligación de “*Cumplir y hacer cumplir esta Ley, así como toda la normatividad que regule el servicio público que desempeñe*” y las fracciones XXXVI, XXXVII, XXXVIII y XXXIX, son específicas en el señalamiento de las normas que deben ser cabalmente cumplidas por el servidor público; esta circunstancia deja de manifiesto la reocupación del legislador sobre la observancia de las normas a que se refieren.

Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de dirección, consejeros o magistrados en materia electoral, no podrán desempeñar empleo, cargo o comisión públicos por designación de quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

#### **2.4. Principios rectores de la Administración Pública del Estado de Michoacán**

Todo servidor o funcionario público está obligado a desempeñar su función apegados a ciertos principios que establece la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios la cual tiene por objeto garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, institucionalidad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar la función que le sea encomendada con ética y profesionalismo además apegarse a la legalidad, honradez, transparencia, lealtad, institucionalidad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público;



principios que son necesarios para el buen servicio que demanda la misma sociedad.

Sin embargo la Ley es omisa en cuanto a precisar en qué consisten dichos principios, lo que deja en manos de los responsables de la vigilancia de su cumplimiento, la definición de los mismos, por ello, a continuación presento su análisis conceptual, a efecto de llegar a una conclusión, sobre dichos principios.

#### **2.4.1. Legalidad**

Es una condición o situación de lo que constituyen actos legales. Se hace referencia a la presencia de un sistema de leyes que debe ser cumplido y que otorga la aprobación a determinadas acciones, actos o circunstancias, y como contrapartida desaprueba a otras tantas que afectan las normas establecidas y vigentes.

Al escuchar este principio podemos pensar que es actuar conforme a lo correcto porque es lo que señala la ley, a lo que estricta y necesariamente debe apegarse el servidor que presta sus servicios.

La legalidad es, entonces, todo lo que se realice dentro del marco de la ley escrita y que tenga como consecuencia supuesta el respeto por las pautas de vida y coexistencia de una sociedad dependiendo de lo que cada una de ellas entienda.

#### **2.4.2. Honradez**

Tendencia a la rectitud, sinceridad y la justicia. Es una cualidad con la cual se designa a aquella persona que se muestra, tanto en su obrar como en su manera de pensar, como justa, recta

e íntegra. Quien obra con honradez se caracterizará por la rectitud de ánimo, integridad con la cual procede en todo en lo que actúa, respetando por sobre todas las cosas las normas que se consideran como correctas y adecuadas en la comunidad en la que vive.

Puedo considerar que una persona procede con honradez, porque es respetuoso y responsable de su actuar, de su servicio frente a su función pública. Aquel que no dispone para sí de los recursos públicos sino para los que legalmente estén destinados.

### **2.4.3. Transparencia**

La transparencia la gestión de los asuntos públicos, se caracteriza por la adopción de políticas y acciones tendentes a facilitar el acceso libre a toda la información, en todos los ámbitos y en todas las fases de los procesos y actividades, sin mayores limitaciones que aquellas expresamente establecidas por las leyes para la defensa de derechos de intereses fundamentales coherentes con el orden constitucional democrático.<sup>40</sup>

La transparencia da mayor seguridad y posibilidad de conocimiento de políticas y acciones para conocer los procesos con mayor claridad; por supuesto sin dejar de lado hoy día la rendición de cuentas a los ciudadanos.

Entre más real sea la información proporcionada por el servidor público, para cualquier proceso, se tiene mayor credibilidad de parte de la ciudadanía.

---

<sup>40</sup> Carrera Doménech, Jorge, *Hacia una definición de transparencia*, Secretaria permanente, Cumbre judicial iberoamericana, [http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/forokkk/message\\_boards/message/183645](http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/forokkk/message_boards/message/183645).

#### **2.4.4. Lealtad**

El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua establece que es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las de honor y hombría de bien.

Es cumplir con el compromiso que se adquiere al momento de aceptar un cargo Público, consistente en que su conducta sea confiable, que el servidor actúe con ética respecto al servicio público que desempeña.

Que la responsabilidad debe asumirse y cumplirse frente a circunstancias adversas y de cambio, mantenerse en el papel institucional que le corresponde al estar frente a su función.

#### **2.4.5. Institucionalidad**

De manera personal me atrevería a decir que ser institucional se trata de mantener la legal actuación en todos los procesos diseñados en la administración pública, apegándose siempre a los instrumentos reguladores de los procesos con independencia de las condiciones y circunstancias personales.

Ser institucional es actuar conforme a los mecanismos planteados para llevar a cabo los procesos de la Administración Pública, buscando, en primer término, el bien de la institución en la que se prestan los servicios, entendiendo por el bien de la institución, el logro de sus objetivos y metas.

#### **2.4.6. Imparcialidad**

Tomar decisiones con objetividad. En el momento en que una persona toma posesión como servidor público, está comprometido a tomar decisiones, sin que sea en beneficio de un particular que carezca de derecho. Sus decisiones deben ser sin preferencias.

En todo momento la función del servidor público debe ser apegada a los procesos establecidos como lo establece la normatividad.

#### **2.4.7. Eficiencia**

El servidor debe tener la capacidad (y la conciencia), de hacer las cosas bien, todos los procesos en el servicio público se deben realizar con disponibilidad y calidad.

La eficiencia se alcanza cuando se cumplen los objetivos al menor costo posible; en las circunstancias económicas actuales del país, es un principio que cada día cobra mayor importancia, se resume en hacer más con menos.

Este principio está ligado a la capacidad técnica e intelectual y a la experiencia del servidor público de que se trate. Un sujeto que resuelve bien, resuelve con eficiencia.

### **2.5. Responsabilidades de los Servidores Públicos**

“Responsabilidad es la obligación de asumir o pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia.

Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según establezcan las leyes.”<sup>41</sup>

De acuerdo a los grandes recursos económicos que poseen las sociedades políticas y del poder con que cuentan, se ha llevado a cabo la mala práctica por parte de los servidores públicos de todas las épocas al utilizar en beneficio particular los recursos que tienen a su disposición por su encargo.

Como ya se comentó en el capítulo anterior el juicio de residencia experimentó una constante evolución, siendo su finalidad arraigar al funcionario público que termine con su cargo hasta que fueran resueltas todas las quejas o controversias que su hubieran suscitado por su desempeño.

La Constitución Política de los Estados Unidos en su artículo primero establece el Principio de igualdad, al disponer que:

En los Estados Unidos mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse...

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En

---

<sup>41</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo 2º curso*, México, Oxford, 2012, p. 388.

consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. En consecuencia, quien cometa un delito, será igualmente castigado conforme a los principios de justicia y legalidad creados para toda la Sociedad.

A pesar de ello, la propia Constitución marca que, salvo las excepciones que la misma prevea. Es decir, existe igualdad pero no para todos. Entonces surge la pregunta, ¿para quien sí existe igualdad y para quién no? a lo que se responde la ley penal, no será igual para quienes tengan los privilegios de ser beneficiarios de tener fuero o inmunidad. A ellos siempre les dará un trato preferencial.

A los que tienen fuero, que son mexicanos que ocupan los más altos cargos de la Política en el país, se les trata en forma especial, por representar los intereses de la mayoría, y cualquier opositor político buscaría la forma de desestabilizar la armonía y seguridad de las Instituciones, pero se trata de un privilegio que sólo tienen mientras duran en el cargo, no después ni antes. Igualmente la Constitución, establece: no procede juicio político por la mera expresión de las ideas, tratándose de legisladores.

En cuanto ve a los representantes extranjeros, siempre serán preferentemente tratados, debido a la investidura que posee, al ser actores de un Gobierno Extranjero, a efecto de tener buenas relaciones y armonía internacional.

A los que son considerados servidores establecidos en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 108, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Cada uno de los Estados de la República precisará, 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.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, de acuerdo con el artículo 109 constitucional deberán expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de acuerdo a lo siguiente

I. Imponer, mediante juicio político, las sanciones como destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, establecidas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

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

En este sentido de cometerse una conducta considerada delictiva por cualquier servidor público, tendrá que ajustarse a las sanciones establecidas en el Código Penal Federal o de cualquier entidad federativa.

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

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Todos los servidores públicos serán acreedores a una sanción administrativa siempre cuando afecten los principios que están establecidos en la ley de responsabilidades, respetando que será uno por cada hecho de la misma naturaleza.



Al igual aquellos servidores que durante su encargo incrementen su patrimonio sin justificación real y posible conforme su salario, para ello se aplicara la sanción penal correspondiente a la conducta tipificada como enriquecimiento ilícito.

Cualquier ciudadano, bajo su responsabilidad y con pruebas, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto a éstas conductas.

### **2.5.1. Responsabilidad Política de los servidores Públicos**

En el marco general de la responsabilidad del servidor público, se puede anticipar que la responsabilidad estatal objetiva y directa no significa impunidad para el funcionario que ocasionó el perjuicio y que determinó por su acción u omisión, culposa o dolosa, una indemnización que debió cubrir el ente público al cual presta sus servicios. La culpa y el dolo tienen trascendencia al momento de determinar la responsabilidad personal del funcionario o servidor público por el perjuicio irrogado en el desempeño de sus funciones...<sup>42</sup>

La palabra responsabilidad proviene del vocablo latino *responderé* que significa *inter alia*: prometer, merece, pagar. *Responsum* (responsable) implica estar obligado a algo o a alguien. *Responderé* se encuentra estrechamente relacionada con *spondere* la expresión solemne en la forma de *Stipulatio* por la cual alguien asumía una obligación. Ulloa, señala que existen cuatro facetas imputadas a la responsabilidad:

1. Como poder intrínseco a su condición en que se encuentra un individuo.

---

<sup>42</sup> Torres Ulloa, Héctor S, *op. cit.*, p. 79.

2. Originada como un acontecimiento que motive la sujeción del autor con el hecho realizado, aquí la responsabilidad es un sinónimo de causa.
3. Capacidad de responder a las consecuencias de su conducta es decir sujeta a sanción.
4. El aspecto psicológico consistente en el nexo intelectual que une a la persona con el incumplimiento.<sup>43</sup>

Con esto evidentemente hay una relación entre la obligación y la responsabilidad. Es decir, si el servidor cumple con su obligación a su vez lo hará con su responsabilidad sin incurrir en ella.

La responsabilidad es aquella que cometen algunos servidores públicos cuando su conducta violenta los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Es aquella que se reprocha a los servidores públicos cuando incurren en violaciones a leyes por el manejo indebido de fondos públicos.

Responsabilidad Política. Es aquella que tienen ciertos servidores públicos federales, cuando su conducta violenta los intereses públicos fundamentales y su buen despacho; también es aquella que se reprocha a los servidores públicos estatales cuando incurren en violaciones a las leyes federales por el manejo indebido de fondos públicos o recursos federales.<sup>44</sup>

La responsabilidad política es resultante de una violación flagrante a la Constitución o bien un actuar inadecuado a su jerarquía política. Que tiene como sanción principal, la inhabilitación, suspensión o retiro del cargo Público que ocupa. Pero, no se considera como Delito. Responsabilidad que se debe

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>44</sup> Vidaurri Aréchiga, Manuel, *Introducción al derecho penal*, México, Oxford, 2012, P. 99.

probar, después de un Juicio Político (no de procedencia, que solo es para casos penales).

De acuerdo con nuestra máxima ley la Constitución, podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

En el caso de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, por manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones a que se harán acreedores consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para

desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados hará la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

En el ámbito estatal, la Constitución de nuestro Estado dispone:

Artículo 44.- Son facultades del Congreso:

XXVI.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 105 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos y erigirse en Jurado de Sentencia, para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 108 de esta Constitución.

Son los integrantes del congreso del Estado quienes decidirán si es procedente o no la acusación por la comisión de uno o varios delitos que se haga en contra de algún servidor

público en uso de sus funciones perjudicando los intereses públicos.

*Las declaraciones y resoluciones del Congreso del Estado son inatacables;*

El artículo 134 de la Constitución de Michoacán dispone: “La Auditoría Superior de Michoacán tendrá a su cargo:

V. Entregar al Congreso del Estado, los informes de resultados de la revisión de la Cuenta Pública del Estado y de los ayuntamientos, de las auditorías y revisiones practicadas, en que deberá indicar las observaciones realizadas, los desvanecimientos, los procedimientos administrativos de responsabilidad instaurados y las responsabilidades fincadas, en los plazos y con las modalidades que la ley señale;

A la Auditoria Superior del Estado le corresponde revisar y por supuesto entregar informes de la cuenta pública de los ayuntamientos, las observaciones que de la revisión se hagan para su aclaración y deslinde en su caso de responsabilidades de los servidores públicos municipales, y transparentar el uso de los recursos.

VI. Investigar los actos u omisiones que pudieran implicar irregularidades o conductas ilícitas en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos públicos, y

Conforme a la revisión realizada, también le corresponde a la Auditoria la investigación sobre cualquier irregularidad relacionada con el mal uso de esos recursos públicos.

VII. Imponer los medios de apremio que establezca la ley, determinar los daños y perjuicios que afecten la Hacienda Pública del Estado y de los municipios o al patrimonio de las entidades públicas estatales y municipales, fincar

directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que correspondan según la ley, promover ante otras autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, presentar las denuncias y querellas penales y actuar en estos casos como coadyuvante del Ministerio Público.

También dentro de las obligaciones para la Auditoría Superior le corresponde la imposición de algunas medidas pecuniarias, indemnizaciones con respecto al daño ocasionado al erario público, así como actuar como corresponda en materia penal.

### **2.5.2. Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos**

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones sus conductas contravienen las obligaciones contenidas en el código de conducta administrativa que previenen las veinticuatro fracciones del artículo 8 de la *“Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios”*.

Actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que los servidores públicos deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones y que implican sanciones administrativas.<sup>45</sup>

Esta responsabilidad tiene lugar cuando el servidor público se aparta del cabal cumplimiento de los principios de legalidad,

---

<sup>45</sup> Martínez, Morales Rafael I., *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*, México, Oxford, 2008, P. 377.

honradez, imparcialidad lealtad y eficiencia; principios enmarcados en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, le corresponde a la Secretaría de la Función Pública; en esta función juegan un papel muy importante los órganos de control interno, llamados también contralorías internas de cada dependencia; en la ley están contenidas las obligaciones de los trabajadores del Estado para su buen desempeño, también contiene las sanciones y procedimientos por los actos u omisiones que están considerados como infracciones en la misma.

La Constitución Política Federal, considera algunas sanciones además de las señaladas en la ley específica, tales como suspensión destitución inhabilitación y multa. Las multas se establecen conforme al beneficio económico logrado por el responsable y con los daños y perjuicios causados por su conducta u omisión.

La responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria, sigue siendo una responsabilidad administrativa con base en leyes y procedimientos administrativos.<sup>46</sup>

Las sanciones no son penales, de acuerdo a su fuente principal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contempla en su artículo 53, las siguientes: amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación

---

<sup>46</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2011, p. 40.

temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la administración pública. “Las sanciones se graduarán de acuerdo con la gravedad de la falta y demás elementos que deben valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales.”<sup>47</sup>

Las sanciones que se apliquen habrán de establecerse conforme al beneficio económico logrado por el responsable y a los daños y perjuicios causados por su conducta u omisión; no podrá exceder de tres veces el beneficio obtenido o los daños y perjuicios ocasionados.

Obligatoriamente los servidores públicos a partir de los jefes de departamento o su equivalente deberán presentar declaración patrimonial de bienes al inicio y al término de su gestión; así como cada año mientras dure su responsabilidad.

Cometida alguna irregularidad, por un servidor público, la Secretaría de la Función Pública sancionará el acto o la omisión o en su caso; cuando la situación no sea de su competencia, presentará la denuncia correspondiente. Las decisiones que se tomen por parte de esta dependencia pueden ser impugnadas mediante un recurso administrativo, o del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **2.5.3. Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos**

Al igual que los dos tipos de responsabilidad anterior está considerada en la Constitución Política de nuestro país en el artículo 109, un precepto en el que se señala que la comisión de cualquier delito cometido por un servidor público será perseguida y sancionada en los términos que señale la ley penal federal o de

---

<sup>47</sup> Martínez Morales, Rafael I, *Derecho Administrativo segundo...*, p. 395.



cualquier entidad federativa, en virtud de que cada legislación contiene un apartado en el que se describen conductas delictivas que podría ser cometidas por sujetos calificados como servidores públicos.

“La responsabilidad penal existe ante actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local.”<sup>48</sup>

La responsabilidad penal se deriva precisamente por la comisión de delitos durante el tiempo que dura su encargo. Así también como del cargo que ocupen, los procedimientos serán diferentes.

Para proceder penalmente por la comisión de delitos del orden común contra el Gobernador, el Secretario de Gobierno, el Procurador General de Justicia, los diputados, los magistrados y consejeros electorales y del Poder Judicial y el Auditor Superior, el Congreso erigido en Jurado de Sentencia declarara por las dos terceras partes de los votos de sus miembros presentes cuando se trate del Gobernador, y por mayoría absoluta, cuando se trate de otros funcionarios, si procede o no la formación de causa.

Por lo que específicamente se le seguirá un procedimiento al Presidente de la República por traición a la patria y delitos graves del orden común; a todos los Servidores Públicos Federales por la comisión de delitos en general y a los gobernadores y autoridades locales por delitos federales y estatales, según el área de su competencia.

Lo anterior “Considerando que estos y otros servidores públicos cuentan con una protección que es el Fuero; protección constitucional otorgada a los funcionarios de alta jerarquía o de elección popular para impedir que se les finque responsabilidad

---

<sup>48</sup> Martínez, Morales Rafael I., *op. cit. Diccionario de Derecho...*, p. 380.

excepto procedimiento que se inicie o se siga ante el órgano legislativo federal o local.”<sup>49</sup>

Es el privilegio procesal de la persona, en razón de la función que desempeña, frente a la ley penal es decir, el privilegio de naturaleza procesal que impide la actuación de los órganos jurisdiccionales, sin la previa satisfacción de los requisitos constitutivos de un permiso de actuación al juez, permiso que se logra mediante lo que se conoce como juicio de procedencia.

Para que los servidores que gozan del Fuero sean entregados a los tribunales ordinarios, primero se debe agotar el ya referido juicio de procedencia, el cual tiene la siguiente mecánica:

La ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos publicada en octubre de 2014 en el estado de Michoacán nos señala que el juicio de procedencia será viable cuando exista denuncia o querrela en contra de alguno de los sujetos de fuero, cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público presentará solicitud de Declaración de Procedencia ante la Mesa Directiva del Congreso del Estado, misma que se presentará al Pleno en la sesión inmediata siguiente turnándose a la Comisión Jurisdiccional a efecto de que analice y dictamine respecto a la subsistencia del fuero cuya remoción se solicita.

Concluido este análisis, la Comisión Jurisdiccional dictaminará si ha lugar o no a formación de causa contra el inculcado. Para los efectos de este artículo, la Comisión Jurisdiccional deberá rendir su dictamen en un plazo de treinta días naturales a partir de que obre en su poder la documentación

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 212.

respectiva, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a juicio de la Comisión.

El Congreso del Estado se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se hubiere presentado el dictamen a la Mesa Directiva, haciéndose saber esto al inculpado y a su defensor, así como al Ministerio Público, procediendo en los términos establecidos para el Juicio Político durante la sesión.

En caso de que se declare que ha lugar a formación de causa, se ordenará notificar al Ministerio Público y al Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, quedando el servidor público sujeto a la acción de los tribunales.

En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, salvo que aparezcan nuevos datos y elementos, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución del Congreso no prejuzga absolutamente sobre los fundamentos de la acusación.

En el ámbito federal, si se trata del Presidente de la República la cámara de diputados acusará al presidente ante la cámara de senadores y ésta, se erigirá en gran jurado, y resolverá si ha lugar o no al juicio de procedencia o desafuero.

La Inmunidad al igual que el fuero es una excepción al principio de igualdad establecido en el artículo primero de la Constitución.

La inmunidad se puede definir como el privilegio de no estar sujeto al procedimiento ordinario vigente en un determinado país, y que se concede a las personas, sean físicas o morales en virtud de ciertas normas admitidas y aceptadas, nacional o internacionalmente.

Es un privilegio que consiste en no hallarse bajo el imperio de la autoridad y las leyes del estado en que reside.

“Las inmunidades diplomáticas son entendidas como las prerrogativas que el estado receptor reconoce a los agentes diplomáticos a fin de que puedan desempeñar su función de mejor manera; tiene como efecto eximir al agente de la jurisdicción del Estado territorial.”<sup>50</sup>

Conforme a la convención de Viena del 18 de abril de 1961, en su artículo 31 se dispone:

El agente diplomático gozará de la inmunidad de la jurisdicción penal del estado receptor, precisando sin embargo, que en México no se puede tocar a un diplomático extranjero, pero esto no quiere decir, que México no presente queja ante el gobierno extranjero, para que aquél lo sancione conforme a derecho.

El Código Penal Federal, en su artículo 148, protege la inmunidad de los diplomáticos, considerando cualquier ataque como delito federal.

Finalmente, el artículo 33 de la Constitución Federal, si bien no autoriza el castigo a los diplomáticos que pudieran cometer un Delito, si autoriza la expulsión, cuando se considera que la estancia del extranjero no es grata (Non grata).

## **2.6. Procedimientos para la aplicación de sanciones**

Se definen como responsabilidades administrativas, el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley de la materia o de la normativa específica relativa al servicio público que se desempeñe, da lugar a que se determine la responsabilidad

---

<sup>50</sup> Vidaurri Aréchiga, Manuel, *op. cit. Introducción al Derecho...* p. 97.

administrativa del servidor público y a que se le apliquen las sanciones que correspondan de acuerdo a esta ley.

También son consideradas las responsabilidades resarcitorias y se dan cuando se cometan irregularidades en detrimento de las autoridades garantes o de los recursos públicos, con las que se obtenga un beneficio económico o se causen daños o perjuicios cuantificables pecuniariamente, el órgano de control correspondiente determinará la responsabilidad resarcitoria y aplicará la sanción que corresponda conforme a esta ley. Estas responsabilidades se fincan a:

- a) Los servidores públicos que hayan cometido la irregularidad y que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado los actos u omisiones irregulares.
- b) Los proveedores, prestadores de servicios, contratistas o particulares que en virtud de cualquier acto o contrato hayan participado en las irregularidades cometidas.

Quienes tienen atribuciones para realizar acciones de control, inspección y vigilancia son los *órganos de control* con la finalidad de prevenir, detectar y erradicar prácticas irregulares en el servicio público, así como para integrar pliegos preventivos de responsabilidad, recibir quejas y denuncias, instrumentar procedimientos, investigar y deslindar responsabilidades e imponer las sanciones previstas en esta ley y llevar el registro de la situación patrimonial de los servidores.

Las sanciones que puede imponer el órgano de control respectivo consistirán en:

- I. La Amonestación.
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año.

III. Sanción económica, cuando con las irregularidades cometidas el responsable obtenga beneficios económicos o cause daños y perjuicios cuantificables pecuniariamente, en detrimento de la autoridad garante o de los recursos públicos. (ésta podrá ser de hasta tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, nunca menor o igual al monto de los beneficios, daños o perjuicios).

IV. Destitución, cuando los efectos de la conducta realizada sean considerados de gravedad para el servicio público.

V. Inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público, de uno a cinco años cuando no se obtengan beneficios económicos ni daños o perjuicios cuantificables pecuniariamente, en detrimento de la autoridad garante o de los recursos públicos, y de cinco a diez años en caso contrario.<sup>51</sup>

Las sanciones que se determinen por el órgano de control se ejecutarán de la siguiente manera:

I. Amonestación, por el superior jerárquico.

II. Sanción económica, constituye crédito fiscal y se hará efectiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrá la prelación prevista para dichos créditos y se sujetará en todo a las disposiciones fiscales aplicables. Las autoridades fiscales auxiliarán a los órganos de control a efecto de ejecutar la sanción y resarcir pecuniariamente a la autoridad garante correspondiente.

III. La suspensión y destitución se ejecutarán por el superior jerárquico.

---

<sup>51</sup> Artículo 19, *Ley de Responsabilidades y registro patrimonial de los servidores públicos del estado de Michoacán y sus municipios*, publicada octubre 2014.

La suspensión interrumpe los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento que sea notificada al interesado.

La destitución implica la anulación de los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento que sea notificada al interesado.

IV. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será ejecutada por el superior jerárquico en los términos de la resolución dictada, misma que se notificará también a todas las autoridades garantes.

Los procedimientos para aplicar las sanciones son a través del *Juicio Político*; la *Declaración de Procedencia*; la *Acción Pública* y el *Registro patrimonial*.

#### **2.6.1. Juicio Político**

El juicio político es un procedimiento que se utiliza para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público.

Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional. Este órgano político solo conocerá y decidirá sobre imputaciones de carácter político como las violaciones a la Constitución.

La responsabilidad política se hace valer a través de juicio político en contra de los servidores que se mencionan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta figura del procedimiento está contemplado en el artículo 110 de la misma Constitución, señala quienes son sujetos a un juicio político, así como también lo establece el artículo 29 de la

Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus municipios mencionando al gobernador, los diputados, los integrantes y funcionarios de los ayuntamientos que señala la Ley Orgánica Municipal, sea cual fuere el origen de su encargo, el Auditor Superior, los magistrados y consejeros del poder judicial, los jueces de primera instancia, jueces menores, los titulares de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales de la administración pública estatal así como de organismos autónomos.

Esta misma Ley de Responsabilidades, en su artículo 30, nos señala que procede cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o del buen despacho de sus funciones que:

- I. Atenten contra las instituciones democráticas o la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y popular de conformidad con el pacto federal.
- II. Violan, sistemáticamente, derechos humanos.
- III. Interfieran indebidamente a favor de partido político o candidato durante los procesos electorales o violenten la libertad de sufragio.
- IV. Impliquen usurpación de atribuciones.
- V. Violentan la Constitución del Estado o las leyes que de ella emanen.
- VI. Violentan, sistemáticamente, los planes, programas y presupuestos o las leyes que regulan el manejo de los recursos públicos.

Conforme al artículo 114 de la Constitución Federal, el Juicio Político sólo podrá iniciarse en tanto que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. La misma norma



dispone que las sanciones procedentes se apliquen en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

De igual manera, la norma en comento establece que en este caso la responsabilidad por delitos imputados a un servidor público, es exigible dentro de los términos de prescripción previstos en la Ley penal, nunca serán inferiores a tres años. Dichos plazos se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111 de la misma Constitución.

### **2.6.2. Declaración de Procedencia**

Se podrá proceder penalmente por la comisión de delitos del orden común contra los servidores públicos que gocen del beneficio del fuero, se atenderá la denuncia y el Congreso erigido en Jurado de Sentencia declarara por las dos terceras partes de los votos de sus miembros presentes cuando se trate del Gobernador, y por mayoría absoluta, cuando se trate de otros funcionarios, si procede o no la formación de causa.

Cuando exista denuncia o querella en contra de alguno de los sujetos de fuero, el Ministerio Público presentará solicitud de Declaración de Procedencia ante la Mesa Directiva del Congreso del Estado, misma que se presentará al Pleno en la sesión inmediata siguiente turnándose a la Comisión Jurisdiccional a efecto de que analice y dictamine respecto a la subsistencia del fuero cuya remoción se solicita.

La comisión jurisdiccional dictaminará si ha lugar o no a formación de causa contra el inculpado.

El Congreso del Estado se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se hubiere

presentado el dictamen a la Mesa Directiva, haciéndose saber esto al inculpado y a su defensor, así como al Ministerio Público, procediendo en los términos establecidos para el Juicio Político durante la sesión.

Si se declara que ha lugar a formación de causa, se ordenará notificar al Ministerio Público y al Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, quedando el servidor público sujeto a la acción de los tribunales.

En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, salvo que aparezcan nuevos datos y elementos, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución del Congreso no prejuzga absolutamente sobre los fundamentos de la acusación.

### **2.6.3. Acción Pública**

La acción pública, procedimiento establecido para nuestra entidad federativa apenas ahora con la entrada en vigor de la ley de responsabilidades de los servidores públicos en 2014, en el que cualquier persona, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba a su alcance, podrá presentar denuncia ante la Mesa Directiva del Congreso del Estado respecto de actos u omisiones cometidas por servidores públicos que sean motivo de sanciones administrativas, políticas o penales.

El escrito de denuncia deberá manifestar los datos generales del servidor público, las conductas u omisiones denunciadas y las pruebas a su alcance, así como el órgano de control o instancia que deba conocer el asunto.

Cumplidos los requisitos señalados, en la sesión inmediata siguiente se hará del conocimiento del Pleno y se remitirá directamente al órgano de control respectivo o a la instancia que deba conocer, según haya sido especificado por el denunciante, a efecto de que resuelva lo conducente conforme al procedimiento respectivo e informe al Congreso del Estado la resolución en los tres días hábiles siguientes a aquél en que se haya emitido dicha resolución.

En dicho procedimiento de acción pública, se observa que su resultado es únicamente para remitir a la persona a la autoridad que corresponda conforme a la responsabilidad en que haya incurrido.

## **2.7. Corrupción en los servidores Públicos**

La corrupción es un fenómeno que por sobre todos los tiempos se ha desarrollado en todos los ámbitos sociales del mundo, en las que se ha puesto orden y en otras se ha tratado de mejorar este aspecto.

“Alteración. Putrefacción. En sentido figurado para designar una situación en la cual el servidor público obtiene de manera ilegal, para sí o para terceros a quienes desea favorecer, beneficios de carácter material, ventajas o prebendas.”<sup>52</sup>

Se trata de un problema que ocurre en el mundo entero, en algunos países en mayor o menor grado. La organización de Estados Americanos (OEA), está tan preocupada sobre el asunto, que propuso a sus países miembros la firma de un tratado internacional llamado *Convención Interamericana Contra la Corrupción* cuyos propósitos expresos son:

---

<sup>52</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario de Derecho...*, op. cit. p. 105.

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.<sup>53</sup>

Varias de las medidas recomendadas por la convención, ya han sido adoptadas por nuestro país, al menos documentalmente hablando, tales como: códigos de ética de los servidores públicos, presentación de declaraciones patrimoniales, establecimiento de normas jurídicas para los procesos de adquisiciones y de contratación de obras públicas, creación de tribunales de protección de los contribuyentes, inclusión en la legislación penal de los actos recomendados en la convención, establecimiento de sanciones, administrativas y penales a los servidores públicos que incumplan sus responsabilidades.

Específicamente en la materia que nos ocupa en cuanto a los servidores públicos, es nuestro país en donde la sociedad tiene más enérgica su mirada, dado que el desempeño de estos no ha sido el mejor, conforme más pasa el tiempo se observa que en la función pública es donde se dan los mayores abusos de poder, aprovechándose de los programas sociales que oferta el gobierno, e incluso de las mismas desgracias por fenómenos naturales.

Este comportamiento obedece a la necesidad del beneficio personal indebido por falta de valores, de compromiso, de responsabilidad y lealtad de su función; esto sin importar el menoscabo provocado al Estado y a la sociedad.

---

<sup>53</sup> Artículo II, *Convención interamericana contra la corrupción*.

La Real Academia Española define a la corrupción como la práctica que consiste en hacer abuso de poder de funciones o de medios para sacar un provecho económico o de otra índole. Se entiende como corrupción política al mal uso del poder público para obtener una ventaja ilegítima.

La corrupción se puede definir de la siguiente manera; “Alteración. Putrefacción. En sentido figurado para designar una situación en la cual el servidor público obtiene de manera ilegal, para sí o para terceros a quienes desea favorecer, beneficios de carácter material, ventajas o prebendas.”<sup>54</sup>

Hoy día la Constitución Política; en el ánimo de querer poner orden en el tema de la corrupción crea en su Artículo 113 el Sistema Nacional Anticorrupción que es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Este Sistema está compuesto por un Comité Coordinador integrado por los titulares de:

1. Auditoría Superior de la Federación;
2. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
3. Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno;
4. El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;
5. El presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución;
6. Un representante del Consejo de la Judicatura Federal.

---

<sup>54</sup> Martínez Morales, Rafael I, *Diccionario de Derecho ... op. cit.*, p. 105.

7. Un representante del Comité de Participación Ciudadana.

Conforme a la fracción III del citado artículo constitucional, le corresponde al comité coordinador del sistema:

- a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
- b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

En este dictamen el comité podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al comité sobre la atención que brinden a las mismas.

El tercer párrafo del artículo referido dispone que las entidades federativas establezcan sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

De las investigaciones realizadas en algunas noticias en prensa se publican declaraciones en el sentido de que en el mes de mayo de 2016 en la entidad iniciará la operación de la instalación del Sistema estatal anticorrupción en el estado de Michoacán.

### **CAPÍTULO TERCERO**

## **DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS**

Para dar inicio a éste capítulo es muy importante definir al delito; en derecho penal: “acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita por la ley bajo la amenaza de una pena o sanción criminal.”<sup>55</sup>

Considero que el delito es una acción u omisión que comete el sujeto de manera ventajosa o accidental, en el que como resultado se perjudica a otros sujetos, y que por ello se tiene una consecuencia, refiriéndome a una sanción que impone el Estado.

El Estado es el responsable de identificar y establecer en la legislación que conductas van a ser sancionadas y la responsabilidad que deberá asumir el sujeto que ocasiono el daño; así como el procedimiento que deberá seguir para subsanar el perjuicio ocasionado.

Como lo he analizado en los capítulos anteriores en materia de responsabilidad de los servidores públicos hay diversos procedimientos que son más de tipo administrativo y político; en este capítulo es preciso ir concretando ya sobre las responsabilidad de los servidores públicos en materia penal, por considerarse que la conducta que cometió está contemplada como un delito dentro de la legislación sea federal o estatal.

---

<sup>55</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, *op.cit.*, t. II. p. 868.



### **3.1. Delitos Contra la Administración Pública en el Estado de Michoacán**

A partir del 17 de diciembre de 2014, entró en vigor un nuevo Código Penal para el Estado de Michoacán, mismo que contempla las conductas que constituyen delitos contra el servicio público, cometidos por servidores públicos y a su vez define a los servidores públicos como: “los integrantes, funcionarios y empleados de los poderes Legislativo y Judicial del Estado; de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales de la administración pública dependiente del Poder Ejecutivo, entidades autónomas; así como de los ayuntamientos y entidades paramunicipales.”<sup>56</sup>

Para la individualización de las consecuencias jurídicas, ...”se considerará si el servidor público es trabajador de base o de confianza, su antigüedad en el empleo, cargo o comisión, su nivel jerárquico, antecedentes de servicio, percepciones y situación económica, grado de instrucción, las circunstancias especiales de comisión del delito, así como el monto del beneficio obtenido o del daño causado.”<sup>57</sup>

Conforme al artículo 240 del Código Penal para el Estado de Michoacán, además de las consecuencias jurídicas previstas en el mismo, por la comisión del delito también se sufrirán las consecuencias siguientes:

- I. Destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público.

---

<sup>56</sup> Artículo 238 del *Código Penal para el Estado de Michoacán*. Publicado diciembre de 2014, última reforma septiembre de 2015.

<sup>57</sup> *Ibidem*, artículo 239.

- II. Inhabilitación de dos a ocho años para obtener y desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público.
- III. Decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito.

Los delitos considerados por este nuevo Código Penal para el Estado de Michoacán publicado en el 2014 son: Ejercicio ilegal y abandono del servicio público, Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública, Coalición de servidores públicos, Uso ilegal de atribuciones y facultades, Intimidación, Negación del servicio público, Tráfico de influencia, Cohecho, Peculado y Concusión.

A continuación comento la definición y características de ellos.

### **3.1.1. Ejercicio ilegal y abandono del servicio público**

El delito del ejercicio ilegal y abandono del servicio público, de acuerdo al artículo 241 del Código Penal del Estado de Michoacán lo comete quien teniendo la calidad de servidor público:

- I. Se atribuyan o ejerzan las funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima o sin llenar todos los requisitos legales.
- II. Continúen ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de haberse cumplido el término por el cual se les nombró, haberse revocado su nombramiento o habersele suspendido o destituido legalmente.
- III. Se ostenten con una comisión, empleo o cargo distintos del que realmente tuvieron.

IV. Abandonen la comisión, empleo o cargo sin habérseles admitido la renuncia o concedido licencia, o antes de que se presente la persona que haya de substituirlos.

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

VI. Teniendo un empleo, cargo o comisión en los Centros de Reinserción Social, facilite o fomente en los centros penitenciarios, la introducción, uso, consumo, posesión o comercio de bebidas alcohólicas, sustancias psicotrópicas, así como de teléfonos celulares, radiolocalizadores o cualquier otro instrumento de comunicación radial o satelital para uso de los internos, así como el ingreso de personas con fines de comercio sexual.

Llama mi atención la posibilidad de una dificultad de interpretación por contradicción entre las fracciones II y IV dado que la primera mencionada tipifica como delito del Ejercicio Ilegal y Abandono del Servicio Público, al hecho de continuar ejerciendo un cargo cuando ya se ha cumplido el término legal del nombramiento y la segunda de las fracciones referidas considera como delito el dejar el cargo antes de que se presente quien habrá de sustituirlo, ¿Qué ocurre si llegado el plazo no se ha designado sustituto? Considero que debía preverse la salvedad de esta circunstancia, en la fracción IV.

En los casos señalados en las tres primeras fracciones, se les impondrá de uno a tres años de prisión y de cincuenta a trescientos días multa.

En el caso de los supuestos contemplados en las fracciones restantes se les impondrá de dos a cinco años de prisión y de cien a cuatrocientos días multa.

También se considera al *Ejercicio ilegal del servicio público equiparado* el cual contempla al Servidor público, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue o autorice el nombramiento de un empleo, cargo o comisión en el servicio público, a alguna persona que tenga resolución firme de autoridad competente de inhabilitación para desempeñarlo, podrá hacerse acreedor hasta de cinco años de prisión y quinientos días multa.

También se otorgará sanción al que otorgue cualquier identificación acreditándose como servidor público a otra persona que no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia, considerándose también al que acepte la identificación.

El delito de ejercicio indebido de servicio público, en materia federal es homologado con el de ejercicio ilegal y abandono del servicio público del Estado, y este “se presenta cuando un sujeto sin ser formalmente servidor público o habiendo dejado de serlo, o bien, en indebido ejercicio de sus funciones, incumple o realiza actividades incorrectas por las cuales su conducta no se ajusta a las características deseadas y obligadas de su trabajo”.<sup>58</sup>

Como ejercicio ilegal, concluyo que es realizar una actividad que va contraria a las normas, que el servidor público realiza una conducta que no es legal, que el servidor hace algo que no le corresponde.

Las funciones públicas no se asumen o abandonan en forma arbitraria, para ello está la ley para regular las formas y modo de ejercerlas. De tal suerte que el estado está interesado en

---

<sup>58</sup> López Betancourt, Eduardo, *Delitos en...*, op. cit, p. 289.

que el sujeto que ejerce una función del servicio público se encuentre legitimado en sus funciones, es decir en pleno y legal ejercicio de las mismas.<sup>59</sup>

### **3.1.2. Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública**

Delito que comete el servidor público que actúa extralimitando su actividad a la competencia que tienen asignada por la ley, o bien que incumple con lo previsto con sus deberes o atribuciones que tenga establecidas también por la ley.<sup>60</sup>

Gramaticalmente, abusar significa usar mal, injusta, impropia o indebidamente una cosa. Así mismo, autoridad es la potestad, facultad; el poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada, aquella persona que esta revestida de algún poder, mando o magistratura; o el crédito que por su mérito se le da a una persona.<sup>61</sup>

Conforme al artículo 243 del Código Penal Michoacano, se considera que comete el delito de abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública quien teniendo la calidad de servidor público en el ejercicio de sus funciones o con motivo de éstas:

- I. Ejerza violencia sobre una persona sin causa legítima, la vejare o la insultare.
- II. Use ilegalmente o excesivamente la fuerza pública.

Cuando el Abuso de autoridad se lleva a cabo con fines de lucro por un servidor público y obtenga de un subordinado parte de

---

<sup>59</sup> Herrera Pérez, Alberto, *Delitos cometidos por Servidores Públicos*, México, Porrúa, 2011, p. 29.

<sup>60</sup> Díaz de León, Marco Antonio, *Código penal federal con comentarios*, México, Porrúa, 1994, p. 300.

<sup>61</sup> López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 315.

su salario, dádivas o cualquier otro provecho ilegítimo, también podrá hacerse acreedor a una sanción de hasta 7 años de prisión y una multa.

Se considera también al Servidor Público que otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales, mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, con conocimiento de que ni se prestará el servicio, ni se cumplirá el contrato, a lo que el Código del Estado lo especifica como *abuso de autoridad por simulación*.

Esta última figura es importante en virtud de las fugas de presupuesto del erario público bajo rubros de esta naturaleza y como se dice con el conocimiento de que jamás se llevarán a cabo.

“Tutela el interés del Estado que los servidores públicos investidos de facultades de autoridad no desborden su ejercicio en perjuicio del correcto funcionamiento del servicio público o de los particulares.”<sup>62</sup>

### **3.1.3 Coalición de servidores públicos**

Este delito está considerado en el artículo 246 del código penal del Estado de Michoacán de la siguiente forma:

A quienes teniendo la calidad de servidores públicos, que con el fin de impedir o suspender las funciones legislativas, administrativas o jurisdiccionales, se coaliguen y tomen medidas contrarias a una ley, reglamento o disposición de carácter general, impidan su aplicación, ejecución o dimitan de sus puestos.

Los tipos de conductas que se consideran en este precepto son:

- a) Tomar medidas contrarias a una ley o un reglamento.

---

<sup>62</sup> Herrera Pérez, Alberto, *Delitos cometidos por...*, op. cit., p. 61.

- b) Impedir la ejecución de una ley o de un reglamento.
- c) Dimitir del puesto para impedir o suspender las funciones legislativas, administrativas o jurisdiccionales

El estado tiene interés que las actividades de la Administración Pública no se interrumpan o suspendan en perjuicio de la misma y de la sociedad.

“Delito que cometen aquellos servidores públicos que se agrupan dolosamente para actuar en contra de una determinada ley o reglamento, impedir su ejecución o bien para dimitir de sus puestos con el fin de suspender la actividad de la administración pública.”<sup>63</sup>

#### **3.1.4. Uso ilegal de atribuciones y facultades**

Comparando el delito de uso ilegal de atribuciones y facultades con el de uso indebido de atribuciones y facultades, como está establecido en el Código Penal Federal a éste último se le define gramaticalmente, “uso significa ejercicio o practica de una cosa, modo determinado de obrar o empleo continuado y habitual de algo; en cuanto al termino indebido, podemos entenderlo como lo ilícito, lo prohibido, lo que no se debe hacer porque es injusto o ilegal; atribución, es la facultad inherente a un cargo; y, facultad, es el poder o derecho para hacer alguna cosa.”<sup>64</sup>

Observando que la palabra ilegal, va incluida dentro del término indebido, por lo se podrían considerar sinónimos, entendiéndose que lo indebido es lo que no se debe hacer y la ilegalidad recae en la misma percepción, ésta porque existen

---

<sup>63</sup> Díaz, de León Marco Antonio, *op. cit.* p. 318.

<sup>64</sup> López Betancourt, Eduardo, *op. cit.* p. 369.

normas que deben respetarse y si no sucede así es como ir en contra de ellas y caer en lo ilegal.

Este delito puede ser definido como: comete el delito de uso ilegal de atribuciones y facultades aquel servidor público que ilegalmente otorgue beneficios de cualquier naturaleza a sí mismo o a terceros.

El Código Penal del Estado, en su artículo 247 considera que comete el delito de uso ilegal de atribuciones y facultades:

I. Quien teniendo la calidad de servidor público e ilegalmente:

a) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes del patrimonio del Estado.

b) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;

c) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales y sobre precios o tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados por la administración pública del Estado.

d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

II. El Servidor público teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciera un pago ilegal.



A quien cometa el delito de uso ilegal de atribuciones y facultades se le impondrá de seis meses a cinco años de prisión y de quinientos a mil días multa.

Cuando al momento de cometerse el delito, o cuando se produzcan beneficios económicos a la persona que tenga la calidad de servidor público, a su cónyuge, ascendientes o descendientes, concubina o concubinario, adoptante o adoptado, socios o sociedades de las que el servidor público o éstas personas formen parte, el monto de las operaciones exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo vigente en el Estado de Michoacán, el tiempo de prisión se modifica para ser de dos a ocho años.

Al tipificar esta conducta como un delito lo que el Estado pretende como bien jurídico, es la protección de la economía, fondos y patrimonios públicos.

Este delito es uno de los que evidentemente ante la sociedad más se cometen en la actualidad.

### **3.1.5. Intimidación**

“Intimidación, desde el punto de vista gramatical, significa causar miedo.”<sup>65</sup>

Ocasionando miedo es como se limita la libertad de las personas y con ello se limita la investigación de conductas delictivas realizadas por servidores públicos.

La intimidación es ejercida por un servidor público cuando, por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o psicológica, inhiba o intimide a cualquier persona, para evitar que

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 421.

ésta o un tercero denuncie, formule querella o aporte información o pruebas relativas a la probable comisión de un delito o sobre la probable conducta ilícita de algún servidor público.

Cuando por sí o por interpósita persona, ejerza represalia contra persona que ha formulado denuncia o querella aportando información o pruebas sobre la probable comisión de una conducta ilícita de un servidor público, o ejerza cualquier represalia contra persona ligada por vínculo afectivo o de negocios con el denunciante, querellante o informante.

La Garantía de Legalidad en Materia Penal nos menciona que no se puede sancionar a una persona por simple analogía y aun por mayoría de razón con una pena que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito del que se trata.

También haciendo alusión a la misma garantía en el artículo 16 constitucional, señala que nadie puede ser molestado de ninguna forma en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, si no en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente en donde funde y motive la causa legal del procedimiento.

### **3.1.6. Negación del servicio público**

La Negación del servicio público se configura en los casos en que indebidamente se niegue o retarde a los particulares la protección, el auxilio o el servicio que tenga obligación de otorgarles, o bien cuando tenga a su cargo elementos de la fuerza pública y habiendo sido requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue a proporcionarlo.

Ejemplo de la frecuencia de la comisión de este tipo de conducta se da, desgraciadamente en el sector salud, que niega a los más desprotegidos el servicio integral negando con frecuencia

la atención médica, y vemos a los pacientes pasar días enteros en los pasillos de las áreas de urgencias de las instituciones públicas, sin recibir la atención.

Otro ejemplo lamentable es cuando se niega la educación pública a los hijos de padres imposibilitados materialmente para otorgar las cuotas onerosas de supuestas aportaciones acordadas por las asociaciones de padres de familia.

De acuerdo al texto legal, tratándose del segundo supuesto, es decir cuando se requiere del apoyo de elementos de la fuerza pública y no se proporciona, únicamente se constituye en delito, cuando el servicio *ha sido requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue a proporcionarlo*, lo que significa que la sola negativa de respuesta al requerimiento del ciudadano no es constitutiva de delito.

### **3.1.7. Tráfico de influencia**

Traficar, significa negociar, comerciar, influenciar es poder, valimiento, autoridad, ejercer predominio o fuerza moral en el ánimo de alguien, contribuir de algún modo al éxito de un asunto. Desde el punto de vista, tráfico de influencia es negociar o especular con el poder, valimiento, predominio o fuerza moral que se tiene en el ánimo de alguien.<sup>66</sup>

El delito de Tráfico de influencia lo comete el servidor público, cuando por sí o por interpósita persona, promueva o gestione la tramitación de negocios o resoluciones públicas, ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión; se le impondrá de dos a seis años de prisión y de cien a quinientos

---

<sup>66</sup> López Betancourt, Eduardo, *op. cit.* p. 467.

días multa, así lo establece el artículo 251 del Código Penal del Estado de Michoacán.

Personalmente considero que esta descripción legal que realiza nuestro Código de este tipo tan importante es corta para lo que realmente vive la sociedad, evidenciándose la imparcialidad de los servidores públicos en el desempeño de su función, cargo o comisión.

### **3.1.8. Cohecho**

“Incorre en el delito de cohecho, el servidor público que por sí o por interpósita persona reciba indebidamente dinero o cualquier otra dádiva para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.”<sup>67</sup>

“Gramaticalmente, significa sobornar a un juez o a otro funcionario público. Empero, para tener una idea más clara diremos que sobornar expresa corromper a alguien con dádivas para obtener algo.”<sup>68</sup>

El delito de Cohecho es descrito por el código penal del Estado de Michoacán como la conducta de quien teniendo la calidad de servidor público cuando, por sí o por interpósita persona, solicita o recibe indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones.

El Código Penal para Michoacán establece que, a quien lo cometa se le impongan las siguientes sanciones:

---

<sup>67</sup> Diccionario Jurídico Mexicano t. I, *op. cit.* p. 500.

<sup>68</sup> López Betancourt, Eduardo, *op. cit.* p. 487.

I. 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 Estado al momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrá de uno a tres años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa; y,

II. Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Estado al momento de cometerse el delito, se impondrá de dos a siete años de prisión y de doscientos a setecientos días multa.

“La tutela se orienta al interés que tiene el estado que los servidores públicos presten el servicio encomendado con estricto apego a los principios de legalidad y eficaz imparcialidad protegiendo de esta manera el correcto desempeño de la administración pública.”<sup>69</sup>

El principio de la imparcialidad debe entenderse como la obligación de la administración de obrar con una sustancial neutralidad y objetividad respecto a los intereses privados, cualquiera que sea su naturaleza.

Como regla de comportamiento el principio de imparcialidad en la administración se puede hablar de diversas formas:

“En primer lugar, como el deber que tienen la administración de obrar con una sustancial objetividad o indiferencia respecto a las interferencias de grupos de presión o de fuerzas políticas y muy especialmente respecto a los intereses privados del servidor público. En segundo lugar, como el deber que tiene la administración de obrar de tal modo que la utilidad o el sacrificio derivado de la acción administrativa sea equitativamente distribuido en atención a

---

<sup>69</sup> Herrera Pérez, Alberto, *op. cit.* p. 158.

los legítimos intereses de los ciudadanos, sin que surja, se cree o permanezca alguna posición de privilegio apoyada en la actividad de los poderes públicos”.<sup>70</sup>

El servidor que realiza esta conducta de cohecho es el que además de obtener una percepción por su función exige otra distinta o una dádiva a cambio de dejar de hacer algo que le corresponde y que con esto se podrá beneficiar a quien no le concierne y con ello se actúa de forma imparcial.

### **3.1.9. Peculado**

“La palabra peculado proviene del latín *peculatus*, de *peculium* caudal. En sentido gramatical, se puede considerar como la sustracción de caudales del erario público, efectuada por aquel a quien se le ha confiado su administración.”<sup>71</sup>

Se hace referencia a la sustracción de recursos del erario público, realizada por aquel servidor que tiene bajo su cargo la administración y disposición de esos recursos.

El peculado es el delito a través del cual un servidor público distrae o desvía de su objeto, dinero perteneciente al Estado o a un particular para beneficio propio o ajeno, siendo el servidor público el administrador por razón de su encargo.

En el Estado de Michoacán en la legislación penal, el artículo 253, comete el delito de Peculado quien teniendo la calidad de servidor público ilegalmente:

- I. Disponga o distraiga de su objeto, dinero, valores, inmuebles o cualquier otra cosa, si los hubiere recibido por razón de su cargo.

---

<sup>70</sup> Sandoval Delgado, Emiliano, *El delito de cohecho*, México, Angel, 2005, p. 24.

<sup>71</sup> López Betancourt, Eduardo, *op. cit.* p. 517.

Esta fracción es semejante a la fracción II del delito de uso ilegal de atribuciones y facultades, ya que al distraer de su objeto principal el recurso económico que tiene bajo su cargo y responsabilidad.

II. Utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el delito de “uso ilegal de atribuciones y facultades”, con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, de su superior jerárquico o de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

Haciendo referencia a la primer fracción, “distraer significa alejar o retirar, esta es la significación que el legislador quiso dar a dicho término, esto es, sancionar al servidor público que aleja o retira de los fines a los que legalmente les corresponde (cambio de la finalidad jurídica), dinero, valores”,<sup>72</sup> inmuebles o cualquier otra cosa.

Es decir hacer uso de los recursos públicos de manera distinta de su objeto.

En virtud de la segunda fracción que hace referencia a la utilización de fondos públicos de manera ilegal por parte del servidor público al otorgar concesiones del servicio público, permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico, franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores. Con esto se entiende que los fondos utilizados de manera indebida los recibe el servidor con motivo de su encargo; la exclusiva naturaleza jurídica de éste delito es el desvío de la finalidad jurídica de fondos o

---

<sup>72</sup> Herrera Pérez, Alberto, *op. cit.* p, 172.

bienes propiedad del Estado, recibidos por el servidor público en administración, depósito o por otra causa.

Por fondos públicos específicamente debe entenderse los caudales del Estado... “Gramaticalmente el término fondo tiene la acepción de caudal o dinero, estimándose éste sentido el utilizado por el legislador esto es dinero público.”<sup>73</sup>

En este sentido cuando el servidor adquiere la responsabilidad del cargo, debe conocer que existe una obligación legal de custodia, administración o aplicación de los recursos, contenidos en ordenamiento jurídico; para que con ello en su caso pueda establecerse la distracción o aplicación distinta de los recursos públicos federales o del estado verificándose el destino que a éstos se les haya dado.

En este delito el estado protege que sus bienes o recursos a cargo de servidores públicos o de terceros sean manejados y destinados a los fines que legalmente les corresponden.

### **3.1.10. Concusión**

La concusión, manera de obtener arbitrariamente en su provecho un cobro injusto y violento por un funcionario público.<sup>74</sup>

El último de los delitos contemplado en el Código Penal del Estado de Michoacán contenido en el título de los delitos contra el servicio público cometidos por servidores públicos es el de Concusión y es definido de la siguiente forma: La concusión se da cuando teniendo la calidad de servidor público, y con tal carácter, exija por sí o por interpósita persona a título de impuesto, derecho, aportación de depósito o contribución, recargo, renta, rédito,

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 181.

<sup>74</sup> Diccionario Jurídico mexicano, t. I, *op. cit.* p. 582.



salario o emolumento, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no es debida, o en mayor cantidad de la que señala la ley.

A continuación el Código Penal para Michoacán dispone las penas para quienes incurran en el delito de concusión:

Se le impondrá de seis meses a dos años de prisión, de cien a trescientos días multa e inhabilitación de seis meses a tres años para desempeñar cargo, empleo o comisión en el servicio público, cuando el valor de lo exigido no exceda de quinientas veces el salario mínimo o no se pueda determinar el monto.

Si el valor de lo exigido excede de quinientas veces el salario mínimo, se le impondrá de dos a seis años de prisión, de trescientos a novecientos días multa e inhabilitación hasta diez años para desempeñar cargo, empleo o comisión en el servicio público.<sup>75</sup>

No pocas veces el funcionario público se aprovecha de su posición con quien requiere de la administración pública, conducta totalmente improcedente. Aquí se hace referencia a una doble incriminación, siendo por un lado tutelar el interés de la Administración a la correcta y buena reputación de los funcionarios y así mismo impedir que terceros sufran perjuicios o daños por los abusos de los poderes de los funcionarios. Esto es un requerimiento que hace el funcionario público en propio provecho.

La concusión es la manera de obtener arbitrariamente en su provecho un cobro injusto y violento por parte de un servidor público.

---

<sup>75</sup> Artículo 254, *Código penal del Estado de Michoacán*.

“En esta figura delictiva el funcionario público se vale ilegítimamente de su posición para procurarse de la persona que tiene relación con la administración ventajas que no proceden.”<sup>76</sup>

### **3.2. Delitos no específicos de Servidores Públicos**

El Código penal del Estado de Michoacán refiere conductas y casos específicos cuando se trate de servidores públicos los que comentan determinadas conductas delictivas, diversas a los que se señalan de manera específica en el título de los delitos contra el servicio público cometidos por Servidores Públicos. Por ello haré referencia a éstas conductas, considerando el caso de tales servidores.

#### **3.2.1. Desaparición forzada**

Desaparición es una palabra compuesta del prefijo *des*, que es una preposición inseparable que denota negación o inversión del significado del simple, y del vocablo *aparición*, que es la acción y efecto de aparecer o aparecerse. A su vez aparecer, significa dejarse ver, encontrarse, hallarse... Desaparecer es ocultarse, o quitarse de la vista de una persona o cosa por lo común o rapidez.

“En la desaparición de un individuo los hechos característicos son: a) su no presencia en su domicilio; b) carencia de noticias de su paradero; c) ignorancia relativa a si vive o si ha muerto, es decir su existencia es incierta.”<sup>77</sup>

Conforme al contenido del artículo 173 del Código Penal del Estado de Michoacán, comete el delito de desaparición forzada el

---

<sup>76</sup> Herrera Pérez, Alberto, op. cit, p. 109.

<sup>77</sup> Diccionario Jurídico mexicano, t. II, op. cit. p. 1074.

servidor público o el particular que actuando con la autorización, apoyo, consentimiento, conocimiento o dirección de aquél u otro servidor público; detenga, arreste, aprehenda o prive de la libertad en cualquier otra forma a una persona o facilite tal privación, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento del paradero de la víctima o impida a esta el ejercicio de su derecho de protección legal y de las garantías procesales que otorga la ley.

La misma norma dispone que a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá pena de prisión de veinte a cuarenta años, destitución e inhabilitación para el ejercicio de cualquier cargo, empleo o comisión pública.

Es de hacer notar la carga de la sanción prevista que conjunta pena corporal a la destitución o al menos la inhabilitación temporal para el ejercicio del poder público.

“Se considera que este delito, protege una pluralidad de bienes siendo estos: la libertad personal, la integridad corporal, la seguridad jurídica y el acceso efectivo a la justicia (garantías o derechos públicos procesales) por parte del pasivo.”<sup>78</sup>

### **3.2.2. Discriminación**

Socialmente la discriminación es hacer distinción en el trato por motivos arbitrarios como el origen racial, el sexo, el nivel socioeconómico, etc. “Generalmente se le da a este término una connotación negativa, en la medida en que se trata despectivamente o se perjudica a determinados grupos sin mediar justificativo racional.”<sup>79</sup> El código penal del estado de Michoacán

---

<sup>78</sup> Herrera Pérez, Alberto, op. cit., p. 72.

<sup>79</sup> [www.definicionabc.com](http://www.definicionabc.com).

acepta esta idea, valora el perjuicio que estas conductas ocasionan y la tipifica como delito como describo a continuación.

“Es un término que ha venido aplicándose para calificar aquel tratamiento diferencial por el cual se priva de ciertos derechos o prerrogativas a un determinado número de personas por motivos principalmente de raza, color u origen étnico.”<sup>80</sup>

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 179 del Código Penal del Estado de Michoacán, comete delito de discriminación quien por motivo de género, edad, estado civil, embarazo, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, preferencia sexual, color de piel, nacionalidad, origen, posición social, trabajo, profesión, posición económica, discapacidad, características físicas, estado de salud o cualquier circunstancia que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o afectar los derechos o libertades de las personas

La misma norma dispone que se imponga de seis meses a tres años de prisión o de cincuenta a doscientas días multa y de cien a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad, a quien incurra en este delito.

Las formas de comisión del delito de discriminación establecidas en el artículo en comento son:

- a) Provocar o incitar al odio o a la violencia.
- b) Negar a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho.
- c) Vejar a alguna persona.
- d) Negar o restringir derechos laborales.

El artículo 180 del mismo código incluso establece que cuando esta conducta sea cometida por un servidor público que,

---

<sup>80</sup> Diccionario Jurídico mexicano, t. II, *op. cit.* p. 1158.

por las razones ya comentadas, niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación al que tenga derecho, se incrementará la pena hasta en una mitad. Así mismo, dispone que se le adicione a la sanción la destitución o inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión público por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.

### **3.2.3. Revelación de secreto**

Se puede considerar la siguiente definición, “revelar un secreto ajeno consiste en conculcar el derecho de intimidad a la vida privada o a la vida industrial. Se entiende por secreto el conocimiento sobre una cosa, hecho o noticia que no está destinado a ser libremente conocido, y por el término revelar se define la manifestación, publicación, divulgación o difusión del secreto recibido o conocido sea en forma directa o indirecta.

La revelación de secretos, para que constituyan un tipo delictivo, debe afectar intereses jurídicamente relevantes, pues quien revela sus propias invenciones o supuestos secretos que en realidad no perjudican a nadie, no comete éste delito.<sup>81</sup>

Los artículos 190 y 191 del Código Penal del Estado de Michoacán contemplan el delito de *revelación de secreto* y lo consideran agravado cuando lo comete un servidor público, aumentando a la sanción general, la de destitución e inhabilitación de uno a tres años.

Dicho código define que comete este delito quien dolosamente, sin consentimiento de quien tenga derecho a otorgarlo y en perjuicio de cualquier persona, revele un secreto o comunicación reservada, que por cualquier forma haya conocido o

---

<sup>81</sup> Diccionario Jurídico mexicano, t. IV *op. cit.* p. 2850.

se le haya confiado, o lo emplee en provecho propio o ajeno, se le impondrá de cincuenta a doscientos días multa o de cien a doscientos días de trabajo a favor de la comunidad.

Por otro lado, si quien cometió el delito, conoció o recibió el secreto o comunicación reservada con motivo de su empleo, cargo, profesión, arte u oficio, o si el secreto fuere de carácter científico o tecnológico, el código dispone que se le aplique prisión de seis meses a dos años y multa quinientos a mil días.

Entre los delitos contemplados en el capítulo relativo a delitos contra el patrimonio, se incluye, en su artículo 220 al de Fraude equiparado.

Con antelación, en el artículo 217, se establece que comete el delito de fraude *quien por medio del engaño o aprovechando el error en que otra persona se halle, se haga ilícitamente de alguna cosa u obtenga un lucro en beneficio propio o de un tercero.*

Como tipo de fraude, se establece el fraude equiparado, mismo que comete “quien siendo servidor público o miembro de cualquier agrupación sindical, o quien con la ayuda de algún funcionario o dirigente, obtenga dinero, valores, dádivas, obsequios o cualquier otro beneficio, a cambio de prometer o proporcionar un trabajo, un ascenso o aumento de salario en los mismos, se le impondrá de dos a siete años de prisión y de quinientos a dos mil quinientos días multa, destitución e inhabilitación hasta por cinco años.”<sup>82</sup>

#### **3.2.4. Extorsión**

Comete delito de extorsión “quién obligue a otra persona a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para

---

<sup>82</sup> Artículo 220, *Código penal del estado de Michoacán.*

sí o para una tercera persona, causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrá de cuatro a doce años de prisión y de cien a quinientos días multa.”<sup>83</sup>

A la extorsión también se le puede considerar como “una amenaza, la cual se considera que es dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer un mal a otro.”<sup>84</sup>

Las penas previstas para el delito de extorsión se consideran agravadas cuando el delito se realice por un servidor público o miembro o ex miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada, de conformidad con el artículo 225 del código penal, caso en el cual se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión público y se le inhabilitará hasta por ocho años para desempeñarlo nuevamente y se le suspenderá hasta por ocho años el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.

### **3.2.5. Operaciones con recursos de procedencia ilícita**

Este delito es lo que conocemos comúnmente como lavado de dinero, y a este se le considera como un “fenómeno antisocial de carácter criminal, generalmente con implicaciones internacionales, donde regularmente participa la delincuencia organizada y cuyo proceso consiste en ocultar, disfrazar o encubrir el origen ilícito de las ganancias derivadas de la comisión de actividades ilícitas, a fin de darles una apariencia de legitimidad.”<sup>85</sup>

Actualiza el supuesto de este tipo de delito, “quien por sí o a través de otra persona adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera

---

<sup>83</sup> Artículo 224, *Código penal del estado de Michoacán*.

<sup>84</sup> Diccionario Jurídico mexicano, Tomo I, *op. cit.* P. 149.

<sup>85</sup> <http://www.pgr.gob.mx/Unidades-Especializadas/ueiordpifam/Paginas/default.aspx>.

recursos o bienes de cualquier naturaleza que procedan de una actividad ilícita” conforme al artículo 236 del código penal del Estado de Michoacán; se hace acreedor a la pena de cinco a diez años de prisión.

Al igual que en los casos anteriores, este delito se considera agravado cuando lo comete un servidor público, quien será afecto al incremento de las penas previstas en un tercio, además de la destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión hasta por el doble del término de la pena de prisión impuesta.

### **3.3. Penas y consecuencias jurídicas, de los delitos cometidos por servidores públicos**

En materia de derecho penal como su finalidad lo dice es el mantener el orden social y una de las formas de lograrlo es a través de la protección de los bienes jurídicos, que se brinda en primer lugar con la consideración legislativa de una conducta delictiva en el código penal, en virtud de la protección de uno de estos bienes; para la que se considera, una consecuencia jurídica.

La pena es definida como la “disminución de uno o más bienes jurídicos impuesta jurisdiccionalmente al autor de un acto antijurídico (delito) que no representa la ejecución coactiva, efectiva, real y concreta del precepto infringido, sino su reafirmación ideal, moral y simbólica.”<sup>86</sup>

“Pena es la restricción o privación de derechos que se ejecutan de manera efectiva en la persona del sentenciado; la pena es, entonces, la ejecución de la punición.”<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Diccionario jurídico mexicano, t. IV, *op. cit.* p. 2372.

<sup>87</sup> Amuchategui Requena, Griselda I, *Derecho penal*, 3ª. ed., México, Oxford, 2011, p. 101.



“La pena, como legítima reacción contra la conducta delictuosa, se convierte así en la principal herramienta de represión, mediante la cual se busca –racionalmente- mantener ciertos niveles de coexistencia humana.”<sup>88</sup>

En el Estado de Michoacán las penas que se pueden aplicar por haber cometido un delito son:

- a) Prisión.
- b) Semilibertad.
- c) Trabajo a favor de la comunidad;
- d) Sanciones pecuniarias.
- e) Decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito.
- f) Suspensión de derechos, destitución e inhabilitación para el desempeño de cargos, comisiones o empleos.
- g) Apercibimiento.
- h) Caución de no ofender.

Las medidas de seguridad que se pueden aplicar:

- a) Prohibición de ir a un lugar determinado u obligación de residir en él.
- b) Tratamiento en libertad de imputables.
- c) Tratamiento de inimputables.
- d) Restricción de la comunicación.
- e) Tratamiento de deshabitación o desintoxicación.

Las consecuencias accesorias para las personas jurídicas:

- a) Disolución.
- b) Suspensión.
- c) Prohibición de realizar determinadas operaciones.
- d) Intervención.

---

<sup>88</sup> Vidaurri Aréchiga, Manuel, *op. cit.* p. 10.

e) Remoción.

De las penas enlistadas para el caso de los delitos cometidos por servidores públicos en el Estado de Michoacán son consideradas para su aplicación las siguientes:

*Prisión:* consiste en la privación de la libertad personal. Se obliga al imputado a vivir en un centro de reinserción social.

“Es la reclusión del condenado en un establecimiento penal donde permanecerá privado de su libertad y sometido a un régimen de vida específico por un tiempo determinado.”<sup>89</sup>

En la actualidad en el estado su duración no será menor de seis meses ni mayor de cuarenta años.

*Multa:* consiste en el pago de una cantidad determinada de dinero al estado fijada mediante el esquema de días multa.

Para la aplicación de la multa se atiende a los mínimos y máximos establecidos en cada delito en particular; considerando que ésta atenderá a la percepción neta diaria del imputado en el momento de cometer el delito y como límite inferior será equivalente al salario mínimo diario vigente.

Además de éstas, otras consecuencias jurídicas son la destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público; la Inhabilitación de dos a ocho años para obtener y desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público; el decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito.

La *suspensión*: consiste en la pérdida temporal de derechos, funciones, cargos, empleos o comisiones. La privación es la pérdida definitiva de los mismos. La inhabilitación implica una incapacidad legal temporal o definitiva para obtener y ejercer aquellos.

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 133.

Éste tema de las penas y consecuencias jurídicas que debe de asumir un servidor público por su inadecuado desempeño en su encomienda, se sanciona con prisión, multa, e inhabilitación de sus funciones. Lamentablemente es lo más grave que le puede pasar a un servidor público y lo señalo así porque pese al daño ocasionado a la sociedad y al erario público no pasa más que de estas sanciones y como ya se comentó en el capítulo anterior es más la vía administrativa la que se sigue en contra de los servidores públicos, vía por la cual la sanción más severa corresponde a la inhabilitación pese a que su conducta llega a configurarse como delito.

## CAPITULO CUARTO

### EL SERVIDOR PÚBLICO COMO SUJETO ACTIVO DEL DELITO

#### 4.1. Conceptualización

“La condición de servidor público se adquiere por la concurrencia de dos requisitos distintos: uno de índole subjetiva, relativo a la existencia de un título o cualidad jurídica en la persona y otro de índole objetivo que vendría constituido por una efectiva participación en la función pública.”<sup>90</sup>

Las opiniones de la doctrina en torno al concepto de servidor público son respaldadas a su vez por la jurisprudencia. Así, sistemáticamente, la suprema corte de justicia de la nación, partiendo del presupuesto de que los conceptos penales no precisan ajustarse exactamente a los administrativos formales, tanto por la diversa finalidad que persiguen esos ordenamientos como por la independencia de su actividad, ha extendido el concepto penal de servidor público a todos los empleados públicos, desde los que figuran en las más altas categorías de la administración hasta los que ocupan puestos de orden secundario, los que se hayan investidos de autoridad y los que colaboran al servicio de ésta.<sup>91</sup>

La responsabilidad de los servidores públicos es la *obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. De acuerdo con esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos según lo establezcan las leyes.*<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Sandoval Delgado, Emiliano, *El delito de cohecho en el...*, op. cit., p. 44.

<sup>91</sup> *Idem*, p. 45.

<sup>92</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario de Derecho...*, op. cit. p. 378.

Los servidores públicos estando frente a su encargo son susceptibles de incurrir en responsabilidades y para ello desde la Constitución está considerando responsabilidad política, administrativa, civil y penal.

La responsabilidad política ocurre en ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; la responsabilidad penal califica cuando los servidores públicos que incurran en delito; la responsabilidad administrativa en el momento en que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública y la responsabilidad civil se identifica en cuanto a los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.<sup>93</sup>

En el caso a que específicamente me he de referir apenas con la reforma del 14 de diciembre de 2014 del Código Penal del Estado de Michoacán se contempló la definición de servidores públicos para la aplicación de las consecuencias jurídicas penales que se merecen quienes cometen las conductas tipificadas como delitos en dicho código.

Con anterioridad a esta reforma solo estaban considerados los delitos sin definir a quienes debía considerarse como servidores públicos.

¿A quiénes se considera servidores públicos conforme a esta reforma? A los integrantes, funcionarios y empleados de los poderes Legislativo y Judicial del Estado; de las dependencias

---

<sup>93</sup> Gamboa, Montejano Claudia, Valdés, Robledo Sandra, Responsabilidad de los servidores públicos, Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema LX Legislatura, Congreso de la unión, p. 10, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-07-07.pdf>.

centralizadas y entidades paraestatales de la administración pública dependiente del Poder Ejecutivo, entidades autónomas; así como de los ayuntamientos y entidades paramunicipales.

Para la aplicación de las consecuencias jurídicas a que se haga acreedor, se considerará si el servidor público es trabajador de base o de confianza, su antigüedad en el empleo, cargo o comisión, su nivel jerárquico, antecedentes de servicio, percepciones y situación económica, grado de instrucción, las circunstancias especiales de comisión del delito, así como el monto del beneficio obtenido o del daño causado.

Al igual las sanciones contempladas para quienes cometen delitos contra el servicio público son la prisión, multa, destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público, inhabilitación y decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito.

#### **4.2 Conductas delictivas en los servidores públicos.**

Las conductas delictivas consideradas para el Estado de Michoacán son: ejercicio ilegal y abandono del servicio público, abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública, coalición de servidores públicos, uso ilegal de atribuciones y facultades, intimidación, negación del servicio público, tráfico de influencia, cohecho, peculado, concusión, mismas que ya señale en el capítulo anterior.

De estos delitos, ninguno es considerado delito grave, de tal suerte que quien cometa alguna de estas conductas tiene la opción de un beneficio para seguir su proceso en libertad independientemente del daño que se ocasione a la sociedad, menoscabo que ocasione al erario público, y riesgo de evasión de la acción de la justicia.

Siempre me he manifestado en desacuerdo en la conducta que realiza el servidor público, aprovechándose de la disposición con que cuenta de los recursos públicos, como del poder de decisión e intervención con el que pudiera influir para la toma de decisiones respecto al beneficio de un servicio que brinda el gobierno a los integrantes de la sociedad o respecto del servicio que un particular puede brindar al gobierno.

El servidor público cuando incurre en alguna de estas actividades deja de cumplir con los principios que señala la ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado que son la legalidad, honradez, transparencia, lealtad, institucionalidad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público.

En cuanto a la imputación que se hace al servidor público por la comisión de algunos delitos, haré referencia específicamente a los que a mi consideración ocasionan mayor daño y que por supuesto incumplen con los principios que se señalaron en el párrafo anterior, es el caso del cohecho y peculado.

A este respecto debo apuntar que los delitos de: cohecho y peculado analizados página atrás, corresponden en sus características a la descripción del delito de robo; Cuando el Código Penal califica de peculado al hecho de que el servidor público *disponga o distraiga de su objeto, dinero, valores, inmuebles o cualquier otra cosa* al igual que cuando establece que comete el delito de cohecho cuando *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 o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones* configura circunstancias que bien encuadran con la hipótesis de robo definido que éste como aquel que se *comete por quien se apodera de*

*una cosa mueble, ajena y sin consentimiento de quien legítimamente pueda disponer de ella.*

Si aceptamos el análisis descrito en el párrafo anterior, deberíamos valorar que se trata de conductas delictuosas que en suma representan daño a la sociedad entera lo que bien ameritaría que quien las cometa debiera sufrir consecuencias verdaderamente desalentadoras de las mismas. Las que la legislación vigente prevé son de un máximo de 12 años de prisión, que al no estar tipificado como delito grave, puede ser sustituida por un beneficio, que si el inculcado obtuvo ganancias económicas, sin duda cubrirá sin ningún problema.

#### **4.3. Corrupción. Sistema anticorrupción Michoacán**

La corrupción en sentido figurado para designar una situación en la cual el servidor público obtiene de manera ilegal, para sí o para terceros a quienes desea favorecer, beneficios de carácter material, ventajas o prebendas.

El poder, los recursos financieros que se administran y una moralidad torcida llevan a ciertos individuos, de cualquier país u ocupación, a desviar sus actos de los fines de interés general para obtener ventajas personales.

Hay periodos históricos en los que la corrupción se acentúa. Para algunos es síntoma de decadencia del sistema social o del régimen político; para los juristas esa situación denota un grave nivel de ineficacia del orden jurídico.<sup>94</sup>

En mayo del año 2015, el Congreso de la Unión aprobó reformas establecen la instalación de un área de control interno en cada una de las entidades públicas de los tres Poderes del Estado, además de que se

---

<sup>94</sup> Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario de Derecho...*, op. cit. p. 105.



fortalece al Tribunal de Justicia Administrativa con recursos y el nombramiento de dos magistrados más, ya que será la instancia encargada de ordenar las sanciones correspondientes contra aquellos servidores públicos o particulares que hagan uso de recursos públicos y cometan actos de corrupción

En concordancia con dicha aprobación, en el congreso del estado de Michoacán, se encuentra en proceso las consecuentes reformas a la Constitución Política del Estado de Michoacán, tendientes a la conformación del sistema estatal anticorrupción.

Con tal propósito se estudia la conveniencia de transformar al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Michoacán (Itaimich) para convertirlo en el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, organismo que será el responsable del sistema referido.

Ha trascendido en la prensa<sup>95</sup> que el principio de máxima publicidad regirá la interpretación de esta rama del derecho administrativo; se prevé el acceso gratuito y sin necesidad de acreditar interés o justificación a la información pública y la garantía en ley de mecanismos para ejercer este derecho y procedimientos de revisión ante el organismo autónomo especializado.

La iniciativa contiene la atribución del Congreso del Estado, para ratificar el nombramiento del contralor del poder ejecutivo, además de la creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, que será el órgano investigador de los hechos presuntamente constitutivos de delitos cometidos por servidores públicos y/o particulares, relacionados con actos de corrupción como parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado

---

<sup>95</sup>: <https://www.quadratin.com.mx/politica/Aprueban+reformas+para+crear+sistema+estatal+anticorrupci%C3%B3n+en+Michoac%C3%A1n>.

El Sistema Estatal Anticorrupción empezará a implementarse por el órgano garante en transparencia en mayo del 2016 en todos los poderes del Estado, ayuntamientos y organismos autónomos.

Considero tan interesante como riesgosa la decisión de que no vaya a haber necesidad de acreditar interés o justificación de la solicitud de la información pública; interesante porque hace factible el acceso efectivo a la información y prueba la cualidad de estado de buena fe, sin embargo ello implica un riesgo dado que existen las personas con intereses muy personales y al no haber necesidad de justificar el interés jurídico permite manipular con interpretaciones poco afortunadas, sesgadas de los datos en su poder, es decir alienta el uso indebido de la información que pudiera redundar, incluso, en perjuicio de personas o grupos sociales. Esta circunstancia, pudiera ser minimizada si la norma establece una escrupulosa definición de lo que constituye, para esos efectos, “información pública”.

#### **4.4. Fuero; abuso de poder.**

El fuero es una “protección constitucional otorgada a los funcionarios de alta jerarquía o de elección popular para impedir que se les finque responsabilidad excepto procedimiento que se inicia o se siga ante el órgano legislativo federal o local.”<sup>96</sup>

También al fuero se le considera un privilegio, derecho, exención, que se concede a una persona.

La doctrina jurídica clásica concibe al fuero como aquella prerrogativa de senadores y diputados, así como de otros servidores públicos contemplados en la Constitución, que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan

---

<sup>96</sup> Martínez Morales, Rafael I. *Diccionario de Derecho...*, op. cit. p. 212.

las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del órgano legislativo competente.

El fuero o la inmunidad se entienden también como un privilegio conferido a determinados servidores públicos, para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado en los regímenes democráticos y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento.

En el caso de la responsabilidad civil de los legisladores no se requiere del procedimiento de *declaración de procedencia*, ya que en cuanto particulares, se les podrá demandar por la realización u omisión de actos o el incumplimiento de obligaciones señaladas en el Código Civil, los cuales siempre tienen una obligación reparadora o bien el otorgamiento de una indemnización.

Nuestra Constitución Política Mexicana, nace a la par de la lucha por la independencia, lo que hace obvia la necesidad de protección que tenían quienes lucharon por ver libre y soberano a nuestro país; los casi permanentes movimientos armados que vivió nuestro país en sus primeros 100 a 110 años de independencia, justifican ampliamente la protección de quienes encabezaron esas luchas, a efecto de impedir que la sola expresión de sus ideas de libertad, de igualdad y de justicia social los pudiera convertir en detenidos y perseguidos, naciendo así el fuero constitucional para los servidores públicos de elección popular, dado que es el pueblo quien los designa, la ley debe protegerlos de posibles bloqueos en la expresión de sus ideas de avanzada.

No obstante, en la actualidad, se abusa de la figura y se usa el fuero para proteger los excesos que algunos servidores públicos cometen.

#### **4.5 Problemática de la aplicación de las sanciones penales.**

Como en cualquier caso, de acuerdo con la legislación penal mexicana, todo individuo se presume inocente hasta que se compruebe lo contrario. Para presentar toda denuncia penal debe contarse con las pruebas o elementos necesarios para su sustentación. En el campo de acción de los servidores públicos quienes pueden disponer de esos elementos son los particulares que resulten lastimados u otros servidores públicos encargados de vigilar el apropiado funcionamiento de las entidades públicas.

En el caso de los particulares afectados, con gran frecuencia se abstienen de iniciar cualquier acción penal ante el temor a represalias.

Considerando el principio de legalidad vigente en México, los servidores públicos responsables de la vigilancia, se observan algunas limitantes que comento a continuación:

1. Son órganos carentes de autonomía.
  - a) La Auditoría Superior de la Federación depende de la cámara de diputados del Congreso de la Unión, quien aprueba o no, su programa de auditoría.
  - b) Similar situación se da en la operación de los órganos de fiscalización locales, respecto de su dependencia de los congresos locales.
  - c) La Secretaría de la Función Pública es una dependencia del poder ejecutivo federal, por tanto el titular de aquella, está sujeto a instrucciones del titular de aquél.
  - d) Los órganos de control interno de las entidades federativas tienen la misma circunstancia en el ámbito

estatal, al igual que los de los municipios en el ámbito municipal.

2. Deben actuar dentro del marco jurídico que regula su actuación, por lo que mientras no se cumplan las formalidades correspondientes, están limitadas para iniciar cualquier acción penal en contra de los servidores públicos que conforme a sus trabajos de fiscalización, se detectaron indicios de la comisión de delitos.

Vencidas las limitaciones para iniciar la acción penal en contra de servidores públicos, encontramos las siguientes circunstancias jurídicas:

- a) Hoy día en general el órgano jurisdiccional es quien decide respecto de la gravedad de todos los delitos, conforme a la individualización de la pena y la peligrosidad de los mismos.
- b) Los delitos cometidos contra el servicio público no son graves.

Tratándose de la pena de prisión, en el caso de servidores públicos, las consecuencias jurídicas son hasta por máximo de doce años; en otros casos, esta pena puede alcanzar hasta los cuarenta años.

El artículo 44 establece en la fracción IV la responsabilidad solidaria del gobierno patrón del servidor público que cometa delito, dejando a salvo el derecho de aquél para ejercer las acciones correspondientes en contra del servidor público responsable. Esta disposición, tutela a la ciudadanía, al agilizar la posible reparación del daño causado a la sociedad, sin que ello signifique que se perdone al servidor público infiel, pero obliga a que sea el Estado o el Municipio quien ejerza las acciones correspondientes.

Es decir, de momento el Estado o el Municipio en el que presta sus servicios el servidor público que haya cometido una conducta delictiva que afecta las finanzas públicas, podrían reparar el daño e iniciar la acción penal contra dicho servidor. El punto aquí es que quien autorice la reparación del daño con uso de recursos públicos, también estaría incurriendo en un ilícito, toda vez que los recursos públicos, conforme a las normas aplicables a la administración de los presupuestos públicos en México todos los recursos económicos tienen predeterminado un fin específico.

El artículo 48 dispone que en los delitos cometidos por servidores públicos con motivo del ejercicio de sus funciones, además de multa y reparación del daño se imponga sanción económica de hasta tres tantos del lucro obtenido. Se trata de una disposición sin duda desalentadora para quienes intenten beneficiarse de los recursos públicos.

De la misma manera es desalentador para quienes intenten beneficiarse de sus posiciones como servidores públicos la norma contenida en el artículo 150 que establece en su parte relativa: *además de las penas previstas por el delito de que se trate, en caso de los servidores públicos, inhabilitación para el desempeño del empleo, cargo o comisión públicos, por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta, así como la destitución.*

En el Estado de Michoacán la falta de aplicación de sanciones es un factor que ha afectado de manera importante al desarrollo del Estado; las leves sanciones previstas para los delitos cometidos a servidores públicos alientan su comisión y permite los acuerdos políticos.

Se advierte en el ambiente social de Michoacán, la falta de cultura de la denuncia, en algunos casos por el temor a represalias, las menos consistentes en daños a la integridad

personal, las más en la segregación de toda posibilidad de negociaciones lícitas; en otros casos por la sensación de seguridad de que aunque se denuncie, nada pasará.

De igual forma, escuchamos en gran número de reuniones sociales, la convicción popular de que, del mismo recurso económico que se obtiene del particular o del que se distrae para el servicio público se pagan las fianzas, garantías etc., de los servidores públicos a quienes se les sigue algún proceso que así lo requiera.

Otro factor desalentador para que los particulares denuncien los delitos cometidos por servidores públicos es *el fuero*, condición de la que se ha abusado por parte de ellos.

Sin duda la naturaleza de las circunstancias y la relación que debe hacerse con las normas jurídicas, es a menudo otro factor de complejidad de aplicación de penas a los servidores públicos.

A este respecto, un caso específico es el siguiente:

El delito de *uso ilegal de atribuciones y facultades* en la modalidad contemplada en la fracción II del artículo 247 del Código Penal del Estado de Michoacán, que conlleva el desvío de recursos financieros, es regularmente explicada por los servidores públicos responsables, haciendo valer el menor mal, en algunos casos en los que no se trata de distracción de recursos para beneficio personal, sino más bien para atender requerimientos sociales de gran urgencia, como cuando se ha derrumbado un cerro que enterró vivos a los vecinos del lugar y había que resolver el problema a esa familias, situación que naturalmente por inesperada no tenía presupuesto asignado. Si bien situaciones como la ejemplificada pueden ser reales, también pueden servir de pretexto a personas de conducta anti ética, de donde deriva la complejidad para juzgar y en su caso castigar a quien corresponda.

Si consideramos que los delitos en los que pueden incurrir los servidores públicos, afectan a la sociedad en su conjunto, puesto que los recursos que éstos administran son aportados por los ciudadanos, cuando son mal utilizados, desviados, aplicados en beneficio personal, etc., están ofendiendo a toda la ciudadanía, a diferencia de los delitos que cometen quienes no tienen la calidad de servidor público, cuya afectación no alcanza tal masa de afectados, razón por la que considero que las consecuencias deberían ser mucho más fuertes.

Desde la época de la conquista, hasta nuestros tiempos, ha sido una preocupación de la administración pública, la debida actuación de los servidores públicos, así lo muestran las normas vigentes a través de la historia, en ellas se advierten diversos mecanismos de vigilancia del desempeño de los mismos y de las consecuencias que deben sufrir quienes son sorprendidos con acciones contrarias a lo que de un servidor público se espera.

La evolución ha ido de las visitas, el juicio de residencia y los tribunales de cuentas en los tiempos de la colonia, hasta los juicios de procedencia, los actos de fiscalización de las cuentas públicas a través de los órganos de fiscalización superior federal y locales y la tipificación de conductas delictuosas específicamente contempladas a cargo de servidores públicos, en la actualidad.

Desde el inicio de la vida independiente de México, en la Constitución Política se ha contemplado un apartado con mayor o menor amplitud según los tiempos, dedicado a la vigilancia de los servidores públicos y los castigos que, en su caso, deben sufrir los servidores públicos que actúen de manera distinta lo que les corresponde y con ese marco jurídico han surgido diversas versiones de la Ley de Responsabilidades, así hubo las de 1870, 1896, 1940, 1980 y 1982.



También la legislación penal ha venido evolucionando, el Código Penal de 1929 ya contemplaba los delitos a cargo de servidores públicos; en el de 1931 se presentaban agrupados en cinco capítulos.

La administración pública de la que forman parte los servidores públicos, son individuos que de manera coordinada trabajan o debieran trabajar para el logro de los objetivos del Estado, el bien común.

## CONCLUSIONES

Primera. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que las entidades federativas deberán expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos; así mismo establece que en caso de que las conductas de éstos afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos se les apliquen sanciones administrativas pero, por que en caso de la comisión de delitos por parte de servidores públicos, éstos sean perseguidos y sancionados conforme a la legislación penal.

Por ello la obligación de los servidores públicos de sujetarse al cumplimiento cabal de sus responsabilidades o en su defecto se les fincaran responsabilidades y deberán asumir las consecuencias de su conducta.

Segunda. En Michoacán, conforme a la Ley Orgánica para la Administración Pública, los principios rectores de la actuación de los servidores públicos para el logro de sus objetivos son certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, equidad, eficiencia y profesionalismo.

La Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, establece que para garantizar el servicio público, los servidores públicos deberán desempeñar su función con ética y profesionalismos y además conforme a los principios ya señalados.

Tercera. La responsabilidad política es una violación flagrante a la Constitución por una actuación inadecuada a su jerarquía política. Se sanciona con la inhabilitación, suspensión o retiro del cargo Público que ocupa. No se considera como Delito.

Es una responsabilidad que se debe probar, después de un Juicio Político

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo se otorga al Congreso del Estado la facultad para declarar si ha, o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 105 de esta Constitución.

Las responsabilidades administrativas pueden ser sancionados con: amonestación, suspensión laboral, económicamente, destitución y/o inhabilitación.

Cuarta. El servicio público es la actividad debidamente estructurada con la finalidad de lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, sujeta a un régimen especial de Derecho Público.

Función pública es toda actividad vinculada a las actividades propias del Estado para el cumplimiento de su objetivo, mientras que el servicio público se refiere a una actividad concreta.

Funcionario público es el servidor público designado por disposición de ley para asumir las funciones y por tanto dirigir, supervisar, coordinar y/o ejecutar el servicio público establecido para el caso inherente a dicha designación.

Quinta. Algunos servidores públicos, expresamente relacionados en la Constitución Federal y en la del Estado, gozan del beneficio de fuero, que es un privilegio de excepción, salvo cuando el congreso formule declaratoria de procedencia.

Sexta. El delito es todo acto u omisión que contradice la ley investida de culpa, siempre que se encuentre expresamente descrita por la ley bajo la advertencia de una pena o sanción criminal

Las conductas delictuosas pueden ser actualizadas por servidores públicos, independientemente de su nivel jerárquico, pero para la determinación de la consecuencia, la autoridad competente deberá tenerlo en cuenta, además de considerar si el imputado es trabajador de base o de confianza, su antigüedad en el empleo, cargo o comisión, sus antecedentes de servicio, percepciones y situación económica, grado de instrucción, las circunstancias especiales en que se cometió el delito, así como el monto del beneficio obtenido o del daño causado. Las consecuencias previstas son la destitución del cargo, la inhabilitación para desempeñarse en el servicio público y/o el decomiso de los bienes producto del delito, si los hubiere, la prisión, la semilibertad, el trabajo en favor de la comunidad y sanciones pecuniarias

Séptima. El Código Penal de Michoacán contempla también como delitos cometidos por los servidores públicos; Ejercicio ilegal y abandono del servicio público, Abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública, Coalición de servidores públicos, Uso ilegal de atribuciones y facultades, Intimidación, Negación del servicio público, Tráfico de influencia, Cohecho, Peculado y Concusión; algunos otros que no son cometidos exclusivamente por servidores públicos, pero que si quien lo comete es un servidor público, se consideran agravados son los de Desaparición forzada, Discriminación, Revelación de secreto, Extorsión, Operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Octava. La corrupción definida como putrefacción, desviación, descomposición, alteración, vicio o abuso y que con ello los servidores públicos tienen un comportamiento traducido al beneficio personal que se considera obedece a la falta de valores,

de compromiso, de responsabilidad y lealtad de su función, incluso por falta de vocación por el servicio público.

El problema de la corrupción afecta al mundo entero, al grado de que la ONU, propuso y logró la firma de la Convención Interamericana contra la Corrupción, que compromete a los firmantes a tomar medidas muy concretas para tratar de resolver este problema. Al respecto México ha instaurado a nivel nacional el Sistema Nacional Anticorrupción y se espera que a más tardar en mayo de 2016 Michoacán contará con un mecanismo homólogo.

Novena. La pena es la limitación o extinción temporal o definitiva de los derechos a la persona que actualice los supuestos jurídicos contemplados como delitos por la Ley de la materia. La intención del establecimiento de penas, es disponer de herramientas que le permitan al Estado desalentar las conductas delictuosas.

Décima. El problema de los delitos a cargo de servidores públicos está en las personas, no en las leyes.

En las personas que tienen a su cargo un servicio público gubernamental, en las personas que designan a los servidores públicos y en las que vigilan el ejercicio de servicio público.

Ubico el problema en los servidores públicos, que desconocen y/o ignoran conscientemente el marco jurídico de actuación en que conforme a su designación deben moverse, y actúan buscando servirse del cargo en lugar desde servir desde el cargo, faltando a los principios de legalidad, honradez, transparencia, lealtad, institucionalidad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público establecidos en la legislación referente a las responsabilidades de los servidores públicos.

## PROPUESTAS

Tal como lo he hecho notar durante toda la investigación, el abuso del poder, de parte de las personas que se desarrollan como servidores o funcionarios públicos, a través del aprovechamiento de la prestación de sus servicios a la sociedad siendo en alto o bajo rango, es una afectación para la sociedad.

Las conductas delictivas cometidas por los servidores públicos, no han sido sancionadas como se debiera, pese al daño social ocasionando, causando afectación a pequeños y grandes empresarios quienes fungen como proveedores de servicios al gobierno del Estado, a todo aquel particular que requiere de hacer uso de algún servicio o pago del mismo.

O bien a la misma sociedad que hace el pago de sus impuestos a través del pago de servicios que presta el Estado, y del cual deben hacerse desde mejoras y mantenimiento a la misma ciudad, hasta el pago de salarios para los servidores públicos.

El problema de las personas que tienen a su cargo la función de vigilar el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas es, desde mi punto de vista la dependencia del propio gobierno.

Con la perspectiva jurídica, el estudio de las circunstancias bajo las cuales los servidores públicos incurren en conductas delictivas en Michoacán, me lleva a las siguientes propuestas:

Primera. De manera específica, el Código Penal de Michoacán, contempla diez tipos de delitos en los que pueden incurrir los servidores públicos, más cinco delitos comunes que considera agravados cuando los cometen servidores públicos.

En el Código Penal de Michoacán, siendo las siguientes: Ejercicio ilegal y abandono del servicio público, Abuso de autoridad

y uso ilegal de la fuerza pública, Coalición de servidores públicos, Uso ilegal de atribuciones y facultades, Intimidación, Negación del servicio público, Tráfico de influencia, Cohecho, Peculado y Concusión; algunos otros que no son cometidos exclusivamente por servidores públicos, pero que si quien lo comete es un servidor público, se consideran agravados son los de Desaparición forzada, Discriminación, Revelación de secreto, Extorsión, Operaciones con recursos de procedencia ilícita, conductas delictivas señaladas para los servidores públicos que no están consideradas como delitos graves, lo que considero indebido, toda vez que se trata de ofensas en contra de toda la ciudadanía.

Segunda. Si bien es cierto que en algunos casos de los delitos comunes, el Código Penal del Estado de Michoacán los establece como agravados cuando los cometen servidores públicos, en el capítulo específico de los delitos de los servidores públicos, las consecuencias apuntadas resultan ligeras.

Concuerdo con lo señalado por el autor Rafael Martínez Morales respecto de que como consecuencia de los enormes recursos económicos que han poseído las sociedades políticas de todos los tiempos, así como por el poder con que han contado, ha existido una tendencia en algunos servidores públicos de cualquier época a utilizar en su beneficio particular esos recursos y ese poder.

Tercera. El derecho mexicano vigente, mediante el sistema de determinación de responsabilidades administrativas a cargo de los servidores públicos, permite, cuando menos en teoría, combatir la corrupción en el desempeño de la función pública, independientemente de la jerarquía laboral de quien incurra en ella.

Cuarta. Que se definan como graves los delitos de los servidores públicos en el Estado de Michoacán, especialmente Tráfico de influencia, Cohecho, Peculado y Concusión cuando impliquen acrecentar su patrimonio o el de terceros relacionados con ellos, cuando se vincule con sus acciones.

Ya que el actuar de los servidores públicos y cualquier tercero que participe en el acto delictivo de los ya mencionados, no respeta las normas éticas y legales, por ello estas conductas delictivas deben agravarse penalmente en virtud de constituirse actos de corrupción y considerando que el daño que ocasionan es a la economía causando afectación a toda la sociedad.

Quinta. Que se desvincule al juzgador que evalúe la conducta de los servidores públicos, del servicio público, permitiendo la participación activa de personas no asociadas al gobierno ni a ningún partido político en el estudio de las conductas y sanciones correspondientes. Estas personas deberían ser propuestas por organizaciones sociales de reconocido prestigio moral.

Esta propuesta la hago en virtud de la reforma establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el 2008 en materia de seguridad jurídica de nuestro país en donde entre todos los cambios realizados, se considera que le figura del Juez de Control de garantías, el del Tribunal de Enjuiciamiento y el de Ejecución de Sentencias no sea el mismo en el ánimo de evitar que se vicie el resultado. Por ello me parecería correcto que en este sentido participaran en colaboración con el juez a otro tipo de personas reconocidas por la misma sociedad.

Sexta. El Código de Ética de los servidores públicos, debiera investirse de carácter jurídico y obligatorio, en un intento de tutelaje de la problemática de personas que fungen como servidores públicos.



El problema en quien designa a los servidores públicos, iniciando por los de elección popular, precisamente porque en las campañas políticas para la elección de funcionarios públicos, el electorado se deja convencer o es manipulado haciendo notar los errores (por así decirlo), del contendiente en lugar de analizar las propuestas de desarrollo y solución de la problemática social; por otra parte en la designación de los servidores públicos que no son de elección popular, sino de asignación directa, en la que se toman en cuenta mas los compromisos personales que los perfiles (formación y experiencia profesional) de las personas en quien recae la designación, generando con ello graves problemas en la administración pública y la comisión de delitos ante el desconocimiento de las normas reguladoras de la actuación de los servidores públicos. Digo esto último subrayando el principio relativo a que “la ignorancia de la ley no exime de responsabilidad”.

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

### Bibliografía:

AMUCHATEGUI, Requena Griselda I, *Derecho Penal*, 3ª. ed., México, Oxford, 2011.

DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, 2011.

GUZMÁN, Pérez Gerardo, Sánchez Díaz Gerardo, *La constitución de Apatzingán Historia y Legado*, Instituto de Investigaciones Históricas Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Archivo General de la Nación, México, 2014.

HERRERA, Pérez Alberto, *Delitos cometidos por Servidores Públicos*, México, Porrúa, 2011.

LÓPEZ, Betancourt Eduardo, *Delitos en particular*, México, Porrúa, 2000.

MARTÍNEZ, Morales, Rafael I, *Derecho Administrativo 1er curso*, 6ª ed., México, Oxford, 2012.

MARTÍNEZ, Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo 2º curso*, México, Oxford, 2012.

MARTÍNEZ, Bastida Eduardo, *Delitos Especiales*, México, Cárdenas, 1999.

MOLINA, Guaita Hernán, *Instituciones Políticas*, Universidad de Concepción, 13ª ed, Chile, LexisNexis, 2008.

PÉREZNIETO, Castro Leonel, *Introducción al estudio del derecho*, 6ª ed., México, Oxford, 2011.

ROLDÁN, Xopa José, *Derecho Administrativo*, 6ª ed., México, Oxford. 2015.

SANDOVAL, Delgado Emiliano, *El delito de cohecho*, México, Angel, 2005.

SANCHEZ, Silva Mario, compilador, *Gobierno y Políticas Públicas*, IV seminario Internacional gobierno del estado de Sinaloa, México 2005, IPN, 2007.

TORRES, Ulloa Héctor S., *Perspectivas en el Servicio Público Mexicano, Responsabilidades y Consecuencias*, México, Porrúa, 2013.

VIDAURRI, Aréchiga Manuel, *Introducción al Derecho Penal*, México, Oxford, 2012.

ZAMORA, Jiménez Arturo, *Manual de derecho penal parte especial*, Tercera edición, México, Angel, 2000.

### **Diccionarios:**

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, Editorial Porrúa, Edición 1997, Tomos I – IV.

Latinismos y Aforismos Jurídicos, México, D.F., Ediciones Valle, 2007.

MARTÍNEZ, Morales, Rafael I., *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*, México, Editorial Oxford, 2008.

### **Ordenamientos Legales:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Penal Federal.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Constitución Política del Estado de Michoacán.

Código Penal del Estado de Michoacán.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal 1980.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal 1982.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Federal.

Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios.

Ley Orgánica Municipal.

Convención Interamericana contra la Corrupción.

### **Jurisprudencia:**

Octava época, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente semanario judicial de la federación, Tomo XIV- Noviembre, Tesis I. 4°. P.36. Página 450. Concepto de fundamentación y motivación (HERRERA 119)

### **Páginas web:**

BIALOSTOSKY B, Sara. *"La lucha del derecho romano contra la corrupción de los funcionarios públicos. Crimen repentundarum"*, Biblioteca virtual del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, Revista de la Facultad de Derecho de México, num. 250 julio-diciembre, de 2008, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=facdermx&n=250>

CARRERA, Doménech Jorge, Hacia una definición de transparencia, Secretaria permanente, Cumbre judicial iberoamericana, [http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/forokkk/message\\_boards/message/183645](http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/forokkk/message_boards/message/183645)

GAMBOA, Montejano Claudia, Valdés, Robledo Sandra, *Responsabilidad de los servidores públicos*, Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema LX Legislatura, Congreso de la unión, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-07-07.pdf>

GUERRERO, Orozco Omar, *Principios de administración pública*, Escuela superior de administración publica Colombia, UNAM, seminario de cultura mexicana, Reedición 2007, <http://www.omarquerrero.org/libros/papp200.pdf>

GUERRERO, Orozco Omar, *Principios de administración pública*, <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion5.html>

MARQUEZ, Romero Raúl, *Lineamientos y criterios del proceso editorial*, Segunda Edición, México 2013. <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3349>

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Argentina, 30 julio de 2014, 17:41, <https://www.iberred.org/sites/default/files/codigo-procesal-civilargentina.pdf>

<https://www.quadratin.com.mx/politica/Aprueban+reformas+para+crear+sistema+estatal+anticorrupci%C3%B3n+en+Michoac%C3%A1n>

