

Las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos constituirán créditos fiscales a favor del erario federal y se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, sujetándose a las disposiciones fiscales aplicables.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece el catálogo de sanciones aplicables; sin embargo, antes de señalarlas es importante mencionar que la Ley de Responsabilidades de 1982 establecía en materia de sanciones, primeramente, el apercibimiento privado o público, sanción que en la nueva ley ya no aparece, cuando era una forma preventiva de señalar al servidor público su falta, error o acción irregular, para que en caso de reincidir se le aplicaran cualquiera de las restantes.

Ahora bien, la nueva ley establece las siguientes:

- Amonestación privada o pública.
- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En lo que hace a la amonestación, baste decir que es una llamada de atención que se hace en forma privada o por escrito, e implica el principio de sanciones mayores en caso de reincidencia y es impuesta por la Secretaría de la Función Pública o los titulares de los órganos internos de control en cada dependencia y ejecutada por el jefe inmediato.

La suspensión como sanción tiene una temporalidad determinada y se aplica entre el mínimo y el máximo referidos en el artículo antes señalado; sin embargo, durante el procedimiento administrativo también puede aplicarse la suspensión temporal de un servidor público, cuando así convenga a la conducción o continuación de las investigaciones, la cual no prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa a un servidor público, pues corresponde a la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades determinarla.

Tratándose de sanciones, la suspensión en el empleo corresponde aplicarla al superior jerárquico. En el caso de los empleados de confianza también corresponde al superior jerárquico aplicar tanto la suspensión como la destitución del cargo.

La suspensión se iniciará desde el momento en que sea notificada al interesado y cesará cuando así lo resuelva la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades de la dependencia. En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultara responsable de los hechos

que se le imputaron, podrá ser restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo que estuvo suspendido.

Tratándose de un servidor público cuyo nombramiento incumbe al titular del poder Ejecutivo, se requerirá autorización del presidente de la República, de la Cámara de Senadores, o en su caso, de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquella, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo que se refiere al tema de la suspensión, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su artículo 45 que la suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa su cese y al efecto establece en su fracción II: "la prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador".

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes podrán ser suspendidos hasta por 60 días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.⁴

Como puede observarse, los casos de suspensión no solamente están regulados para los trabajadores de base, sino también para los de confianza, por lo que al dictarse alguna resolución administrativa por parte de los órganos internos de control, las áreas de recursos humanos de la misma deben considerar los derechos que les confiere la referida ley federal.

La destitución implica la separación definitiva del cargo o empleo, en virtud de que estamos hablando de una pérdida de empleo por resolución administrativa impuesta como consecuencia de una acción u omisión en el desempeño de la función pública; en este sentido, el artículo 30 de la ley federal de la materia establece el principio de inmediatez en la ejecución de las sanciones una vez impuestas por la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.

En el caso de los servidores públicos de base, se infiere la interposición de una demanda ante una autoridad laboral; sin embargo, existe jurisprudencia al respecto en el sentido de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debe abstenerse de conocer de las demandas que los servidores públicos interpongan por la aplicación de sanciones administrativas dictadas por los órganos internos de control, por tratarse

⁴ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, op. cit., p. 38.

de acciones derivadas de un ámbito administrativo; en este sentido consideramos conveniente transcribir la siguiente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ES IMPROCEDENTE LA VÍA LABORAL PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA DESTITUCIÓN, CESE O SUSPENSIÓN CONSTITUYE UNA SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS.

Es improcedente la vía laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificados, cuando este despido o suspensión constituyen una sanción impuesta al servidor público por faltas administrativas, en virtud de que en este supuesto no se está frente a un acto del patrón Estado que suspende o despide a un trabajador en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; estrictamente, no existe un acto de naturaleza laboral que genere un conflicto entre el trabajador y el patrón Estado, sino que se trata de la suspensión o destitución como sanción administrativa impuesta por el Estado por faltas de carácter administrativo conforme a lo previsto en el título cuarto de la Constitución denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que reglamenta dicho título. Si bien las acciones de reinstalación y pago de salarios caídos persiguen finalidades esencialmente iguales, tanto en el ámbito asimilado al laboral que es propio de los burócratas, como en el ámbito administrativo que acaba de señalarse, no deben confundirse entre sí, porque reconocen génesis jurídicas diferentes, ya que la primera se halla fincada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (en competencia federal), o en las leyes locales que rigen las relaciones entre los estados y municipios con sus servidores (en la esfera estatal), mientras que la segunda deriva de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o de las leyes locales respectivas. La distinción es fundamental y de gran trascendencia, porque reconociendo ambos regímenes normativos —asimilado al laboral y el administrativo—, diferentes causales de suspensión y remoción, distintos procedimientos y diferentes defensas, las acciones a que dan lugar no pueden, válidamente, confundirse, porque no son optativas ni intercambiables, de tal manera que cada una sigue su propio curso. Por tanto, aunque a través de una acción laboral se demande la reinstalación, el pago de salarios caídos o aun la indemnización, alegando despido injustificado, si la suspensión o el cese constituyen una sanción administrativa, la vía laboral es improcedente porque no se trata de un acto laboral sino administrativo; tanto es así, que los tribunales del trabajo no podrían decidir sobre la procedencia de las prestaciones laborales exigidas, sin examinar y decidir sobre la legalidad de la sanción administrativa, lo cual queda fuera de su competencia material. 2a./J. 14/99

Contradicción de tesis 2/98.- Entre las sustentadas por el Quinto y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito.- 4 de diciembre de 1998.- Cinco votos.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de jurisprudencia 14/99.- Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y ocho. Instancia: Segunda Sala.⁵

En el terreno laboral, para que exista rescisión de la relación de trabajo es necesario que medie alguna causal prevista en la legislación de la materia y que el patrón manifieste expresamente su voluntad de terminar con dicha relación laboral; en cambio, en materia de responsabilidades, el patrón sólo debe cumplimentar la resolución que contenga la sanción, caso en el cual no manifiesta su voluntad de dar por terminada la relación laboral, sino que sólo actúa como superior jerárquico que da cumplimiento a una orden de autoridad.

Por su parte, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con la falta administrativa se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta. Esta sanción puede ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucros obtenidos o de los daños o perjuicios dañados; en ningún caso podrá ser menor o igual y su ejecución corresponde a la Tesorería de la Federación previa notificación de la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades de la dependencia.

La inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada en los términos de la resolución dictada.

Cuando implique beneficio o lucro para el servidor público, la inhabilitación será de uno hasta 10 años si el monto no excede de 200 veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de 10 a 20 años si excede dicho límite.

Para que un servidor público inhabilitado por un plazo mayor de 10 años pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar dé aviso a la Secretaría de la Función Pública, en forma razonada y justificada de tal circunstancia. No hacerlo será causa de responsabilidad administrativa en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, quedando sin efecto el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece, como lo hacía la ley anterior en su artículo 77 bis, que en los casos en que se haya

⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, Época: tomo IX, marzo de 1999, tesis: 2a./J. 14/99, p. 257, tesis de Jurisprudencia.

causado perjuicio a particulares, éstos sean indemnizados en la propia vía administrativa, conservando el Estado el derecho de repetir contra el servidor público.

Como puede verse, esto representa un gran adelanto, ya que el particular evita acudir a la vía judicial para exigir la responsabilidad civil, con lo cual se evitan costos en tiempo y recursos para el Estado.

En lo que se refiere a la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, la ley de la materia establece los siguientes tres tipos de declaración:

- Declaración inicial, la cual debe presentarse dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión del encargo, por primera vez; reingreso al servicio público después de 60 días naturales de su último encargo; cargo de dependencia o entidad; de no presentarse la declaración en este plazo sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un periodo de 15 días naturales.

- Declaración de conclusión del encargo, la cual deberá presentarse dentro de los 60 días naturales siguientes a la conclusión. En caso de omisión sin causa justificada se inhabilitará al infractor por un año, previo procedimiento administrativo.

En el caso de la declaración por conclusión de un encargo público, la anterior ley de responsabilidades establecía únicamente 30 días naturales para su presentación, contados a partir del día siguiente de haber dejado el cargo, por lo que su incremento las unifica, es razonable y no permite confusión sobre cuál de las dos se debe presentar dentro de los 30 días y cuál dentro de los 60.

- Declaración de modificación patrimonial, la cual deberá presentarse en mayo de cada año.

La ley prevé que el servidor público que deliberadamente faltare a la verdad en su declaración patrimonial, previa sustanciación del procedimiento administrativo correspondiente, será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, podrá ser destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría de la Contraloría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

Asimismo, la Secretaría de la Función Pública hará declaratoria al Ministerio Público en su caso, cuando un servidor público sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de éste,

representado por sus bienes y los de su cónyuge, concubina o concubenarios y dependientes económicos directos, según lo establece el artículo 43 de la ley de la materia.

Derivado de lo expuesto en este apartado, finalmente debemos mencionar que todo servidor público está obligado a informar al superior jerárquico de los actos u omisiones de los servidores públicos sujetos a su dirección, que puedan implicar inobservancia de las obligaciones, así como también abstenerse de cualquier acto u omisión que conlleve incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Responsabilidades penales

Corresponde ahora analizar las responsabilidades del orden penal: las conductas específicas que pueden derivar, a diferencia de las administrativas, en la privación de la libertad como consecuencia de que éstas se adecuen al tipo descrito en el código penal.

Recordemos que la palabra *delito* a través del tiempo ha sido asignada a determinadas acciones antisociales prohibidas por la ley y cuya comisión hace acreedor a quien las comete a la imposición de sanciones conocidas como penas. En este sentido, el Código Penal Federal establece que delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

González de la Vega ha señalado, en relación con la responsabilidad penal, que "por política criminal se entiende, lisa y llanamente, la disciplina por la cual el Estado realiza la prevención y represión del delito";⁶ de lo anterior se deduce que el hombre tiene la capacidad de discernir entre lo bueno y lo malo. Una acción delictiva intencional no refiere el hecho de una actuación meramente física, ya que aunado a su voluntad, interviene la moral y el aspecto jurídico.

El servicio público es actividad, función entendida como forma de actividad del Estado, la cual tiende a la satisfacción de necesidades colectivas, que se encuentra sujeta a un régimen jurídico que hace que el servicio se preste con adecuación, o sea proporcional a las necesidades que se van a satisfacer; con absoluta regularidad, esto es, con puntualidad, orden, precisión y equilibrio; con oportunidad, de manera que sea operante en el

⁶ José Francisco Ruiz Massieu (comp.), *Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, p. 116.

momento que se requiere; que sea accesible, uniforme, homogéneo, general y permanente, que esté siempre expedito para actuar.⁷

Tratándose del tema de las responsabilidades penales de los servidores públicos, el artículo 212 del Código Penal Federal dispone que se considera como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada, o en el Distrito Federal, en organismos descentralizados, en empresas de participación estatal mayoritaria, en organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, en fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales; también son servidores públicos los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales de justicia locales.

Miguel Acosta Romero señala que “el delito cometido por el funcionario público, pues, reviste una especial gravedad. Si admitimos la tesis de Maggiore, de que el funcionario público es un ‘órgano del Estado’, tendremos que admitir que el delito cometido por tal ‘órgano’ debe ser considerado de enorme gravedad, ya que está de por medio la seguridad general, amparada por el orden jurídico confiado a la administración pública”;⁸ en este sentido queda claro que la adecuación de la conducta de un servidor público al tipo descrito en la norma constituirá una agravante, como lo podemos constatar en el catálogo de delitos que más adelante se mencionan: es el *delictum propium*.

La escuela española es más explícita que la francesa en la materia: la primera, al referirse a los individuos o personas físicas, los divide en tres categorías: empleados, funcionarios, honorarios y particulares que ejercen alguna función pública. Maggiore, glosando el criterio anterior, dice que “empleado público es la persona que pone voluntariamente su propia actividad al servicio del Estado o de otra entidad pública, de modo permanente y con fines profesionales, a cambio de una retribución determinada”.⁹

La comisión de un ilícito penal origina un procedimiento y al momento de dictar sentencia y antes de aplicar las sanciones que correspondan, el juez de la causa deberá tomar en cuenta la individualización a que se refiere el artículo 213 del Código

⁷ César Augusto Osorio y Nieto, *La averiguación previa*, México, Porrúa, 1994, p. 126.

⁸ Miguel Acosta Romero, *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 65, 1984, p. 103.

⁹ Citado por Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 104.

Penal Federal, en el sentido de analizar si el servidor público es trabajador de base, funcionario o empleado de confianza; su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio; sus percepciones, su grado de instrucción; la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Cabe mencionar que cuando las conductas se refieran a abuso de autoridad, intimidación o cohecho, y sean realizadas por miembros de una corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas serán aumentadas hasta en una mitad además de la destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos. “El bien jurídico que fundamentalmente se protege a través de las normas referente a los delitos cometidos por servidores públicos es el correcto ejercicio del servicio público”.¹⁰

Resulta de la mayor importancia que los servidores públicos conozcan las conductas punibles y las sanciones previstas en el Código Penal Federal en las que pueden incurrir en el ejercicio de sus funciones. A continuación se mencionan 15 delitos por los que se puede iniciar una averiguación previa, y en su caso, un procedimiento penal con independencia de cualquier otro procedimiento de tipo administrativo o civil.

Antes de listarlos, es importante señalar que en esta materia existe una figura que, prevista en nuestra Carta Magna, los servidores públicos pueden hacer valer, y se denomina *fuero*; sobre el particular, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que “esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada *declaración de procedencia*”.¹¹

a) Ejercicio indebido del servicio público

Hay que considerar que para la comisión de este delito en particular la conducta de un servidor público debe adecuarse específicamente a las siguientes condiciones: cuando se ejerzan funciones derivadas de un empleo, cargo o comisión sin haber

¹⁰ César Augusto Osorio y Nieto, *op. cit.*, p. 128.

¹¹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2001, p. 26.

tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales o, en su caso, cuando se continúe ejerciendo las mismas después de saber que se ha revocado su nombramiento o que éste ha sido suspendido o enviado; de la misma forma, cuando un servidor público tenga conocimiento de un acto u omisión y no lo informe por escrito a su superior jerárquico, o en su caso lo evite si está dentro de sus facultades y derivado de ello pueda resultar gravemente afectado el patrimonio de los intereses de alguna dependencia. Asimismo, cuando por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso; o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión, y cuando teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber en cualquier forma, propicie daño a las personas, lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al que ajuste su conducta a los supuestos antes señalados se le impondrán desde tres días hasta siete años de prisión y multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito, y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, o se le impondrá inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

b) Abuso de autoridad

De particular importancia resulta subrayar que al que cometa este delito se le impondrán de dos a nueve años de prisión, de 70 hasta 400 días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. La comisión de este delito implica que un servidor público, ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas, hiciere violencia a una persona sin causa legítima, la vejare o la insultare, o impida la ejecución de una ley, decreto, reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial; pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto, de la misma forma cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o el servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente, dentro de los términos establecidos por la ley.

Cuando el encargado de una fuerza pública requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio se niegue indebidamente a dárselo; cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de la libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere, o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente, cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente, o no lo haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones; cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente; cuando, por cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio, cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas otorgue empleo, cargo o comisión públicos o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado, cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación, y cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

c) Coalición de servidores públicos

Los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga. Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrá de dos a siete años de prisión y multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.