

### III. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS:

Sistema de responsabilidades .....	33
Responsabilidad penal .....	35
Responsabilidad civil .....	38
Responsabilidad política .....	43
Responsabilidad administrativa .....	47

### III. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS <sup>38</sup>

#### *Sistema de responsabilidades*

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.<sup>39</sup>

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrir es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afec-

<sup>38</sup> De acuerdo con la doctrina el término "responsabilidad" tiene las cuatro acepciones siguientes: a) Como sinónimo de obligación, b) Como causa de ciertos acontecimientos, c) Como consecuencia o efecto de una situación o hecho, y d) como capacidad mental del individuo. Agustín Pérez Carrillo, "La responsabilidad jurídica", *Conceptos dogmáticos y teoría del Derecho*, UNAM, México, 1979, págs. 67 y 68. En el Título IV de la Constitución Política se utiliza principalmente como sinónimo de "infracción", es decir, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones funcionariales.

<sup>39</sup> "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal". Gabino Fraga, *op. cit.*, pág. 169.

tan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la *lex Aquilia* de que "aquél que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo", tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal.<sup>40</sup>

En conclusión, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa, las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Nuestra legislación civil establece en el Artículo 1910 la concepción tradicional de la responsabilidad civil, que plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y sin otra justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza mayor, y además incluye la posibilidad de que el daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres.

<sup>41</sup> En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas enviadas al Congreso de la Unión el día 2 de diciembre de 1982 se manifiesta que "Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.

"Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administra-

## *Responsabilidad penal*

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por lo que en el Capítulo X del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que "Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente".

Los delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido de servicio público,
2. Abuso de autoridad,
3. Coalición de servidores públicos,
4. Uso indebido de funciones,
5. Concusión,
6. Intimidación,
7. Ejercicio abusivo de funciones,
8. Tráfico de influencia,
9. Cohecho,
10. Peculado,
11. Enriquecimiento ilícito.

---

tiva, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional". "Puesta en relación la responsabilidad del servidor público con las demás instancias de responsabilidad abarcadas por las reformas de 1982, ella aparece en una posición intermedia. Las modificaciones al texto constitucional, obedeciendo a sanos principios e inspiradas en el loable propósito de poner el orden en una materia tenida hasta ahora por confusa, han logrado, en una medida de nitidez que no corresponde discutir aquí, demarcar el plano de la responsabilidad política, el de la responsabilidad penal y el de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos". Alvaro Bunster, "La responsabilidad penal del servidor público", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Editorial Manuel Porrúa, 1984, pág. 9.

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

En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada en forma indebida *fuero*, puesto que de acuerdo con la Constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo III constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

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*.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son:

“... los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal...”

También gozan de esta protección los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía, resuelvan lo procedente.

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

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece que se actuará *en lo pertinente* de acuerdo con lo previsto para el juicio político.

Por tanto, la Sección Instructora procurará establecer:

- a) La subsistencia del *fuero* constitucional; <sup>42</sup>
- b) La existencia del delito, y
- c) La probable responsabilidad del inculpado.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de retirar a las partes se procederá a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

---

<sup>42</sup> El legislador no pudo librarse de la tradición jurídica mexicana que durante muchos años ha utilizado el término "fuero", pero que de acuerdo con la nueva legislación recibe el nombre de "protección constitucional".

La nueva regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitada de las responsabilidades políticas y administrativas.<sup>43</sup>

### *Responsabilidad civil*

Dentro del Título IV de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la Exposición de motivos de las reformas a este Título constitucional, al hacer mención a los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a ella.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda.<sup>44</sup>

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho de dañar a otro", y se encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitu-

---

<sup>43</sup> "Actualmente, con claridad que no admite desvíos, se distingue entre tres tipos de infracciones: la falta política, la falta administrativa y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal". René González de la Vega, "Responsabilidad Penal", *Revista Praxis*, núm. 60, INAP, México, 1984, pág. 104.

<sup>44</sup> El párrafo de referencia literalmente dispone que "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

ción y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizar el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público.

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

En sentido estricto, y en términos de la Teoría del Órgano, esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que responda por ellos.<sup>45</sup>

Sin embargo, conforme al artículo 1928 del Código Civil, el Estado sólo es responsable de manera subsidiaria, ya que la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado,<sup>46</sup> y siendo que si vivimos en un Estado de Derecho debería haberse superado el dogma de que "El Estado no puede causar daño", y, por lo tanto, ante los particulares debería responder al

---

<sup>45</sup> "El funcionamiento del Estado de Derecho exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen porqué soportarla". Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, *Elementos de Derecho Administrativo*, 2º Curso, Editorial Limusa, México, 1989, pág. 167.

<sup>46</sup> El artículo 1928 del *Código Civil para el Distrito Federal* dispone que "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado".



ente público, aunque internamente exigiera que su empleado que causó el daño le cubriera las cantidades pagadas.

Por tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos, sin que estas disposiciones sean aplicables a las relaciones entre el Estado y sus empleados, necesariamente se concluye que la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se puede generar frente a los particulares.

Independientemente de la cuestión planteada es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por leyes y procedimientos administrativos.<sup>47</sup>

Así tenemos que las leyes administrativas, como la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, han dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables, responsabilidades que se constituirán y exigirán en la vía administrativa.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> "La idea de responsabilidad por los daños causados a otros aparece como una constante en el derecho. Se presenta con carácter, enfoques y regulaciones diversas en sus distintas ramas. Puede así hablarse de responsabilidades variadas según que la conducta se analice con el criterio de una u otra disciplina jurídica". Manuel Borja Martínez, "La Responsabilidad Civil", *Revista Praxis*, núm. 60, INAP, México, 1984, pág. 115.

<sup>48</sup> *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Artículo 46.* "Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2º de esta ley serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación". *Artículo 50.* "Las responsabilidades a que se refiere esta ley se constituirán

De acuerdo con lo expuesto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados *en ejercicio de sus funciones*, que causen daños a los particulares.<sup>49</sup>

Del concepto expuesto se deriva que la responsabilidad civil se integra con los siguientes elementos:

- a) Los sujetos;
- b) La acción u omisión;
- c) El daño, y
- e) El nexo causal.

Con relación a los sujetos, tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están encomendadas, en los términos del artículo 1928 del Código Civil, ya que si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público.<sup>50</sup>

---

y exigirán administrativamente con independencia de las sanciones de carácter penal que en su caso lleguen a determinarse por la autoridad judicial”.

<sup>49</sup> “... cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de dicha sanción se cubren los daños y perjuicios causados; sin embargo cuando el afectado por la conducta ilícita del servidor público es un particular, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público”. José Luis Soberanes Fernández, “La responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos”. *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Editorial Manuel Porrúa, 1984, pág. 136.

<sup>50</sup> “Sobra decir que si la actuación no se realiza en ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, ésta (la responsabilidad) cae de lleno en los supuestos del derecho común, pero si el daño al tercero ha sido causado por el funcionario en ejercicio de sus atribuciones, entonces habrá que proceder de modo análogo al señalado por el Estado, esto es, sólo en ausencia de disposiciones expresas contenidas en el derecho administrativo cabrá la aplicación del derecho común”. Manuel Borja Martínez, *op. cit.*, pág. 129.

En ambos casos el responsable directo resulta ser la persona física, sólo que si el sujeto actuó en ejercicio de funciones públicas, el afectado tendrá a su favor un responsable subsidiario, que es el Estado, lo cual no sucede en el supuesto de que la actuación ilícita no se hubiera realizado con ese carácter.<sup>51</sup>

Respecto al segundo de los elementos, la acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa. Es más, el Código Civil no hace referencia a la licitud o ilicitud de la actuación, de tal suerte que en este caso nos encontramos una responsabilidad objetiva, puesto que basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad.

En cuanto al daño, como elemento objetivo, esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral, ya que el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración de aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> "...de tratarse de una conducta estrictamente personal de éstos, sin ninguna vinculación directa o indirecta con la función o servicio de que se trate, la responsabilidad personal es exclusiva de éstos, sin que pudiera extenderse a la propia Administración Pública". Gabriel Ortiz Reyes, *op. cit.*, pág. 26.

<sup>52</sup> Esquerra Portocarrero, considera que el daño debe reunir los siguientes elementos: "a) Que el daño sea cierto, lo que implica que deba de existir la evidencia de haberse producido y no que pueda ser eventual, posible o hipotético. La certeza del daño puede ser presente o futura. En el primer caso significa que se haya producido al momento de ejercerse la acción indemnizatoria; en el segundo, "lo que constituye la certidumbre

Finalmente, el nexa causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

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

### *Responsabilidad política*

En los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, "se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas".

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, enunciados en el citado artículo 110, son "... los sena-

---

del daño, más que su realización misma, es el hecho de haberse producido las circunstancias que lo determinan". b) Que el daño no haya sido reparado. Este segundo requisito considera no sólo al causante del daño sino también a terceros. c) Que el daño sea personal del demandante. Lo cual implica que sólo la persona que ha sufrido el daño puede exigir su reparación". Esquerza Portocarrero, *La responsabilidad del Estado por falla del servicio público*, Bogotá, 1972, pág. 70.

dores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos 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 directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

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

Tratándose de los gobernadores de los estados y de diputados y magistrados locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local resuelva en definitiva.

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

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador ordi-

nario, quien en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estableció en ocho fracciones los casos correspondientes. Estos son:

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

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del mencionado artículo 110 de la Constitución Federal, así como en el 8º de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> "Sois un inepto; no mereceis la confianza del pueblo; no debeis ocupar un puesto público; es mejor que volvais a la vida privada. He aquí un resumen dice una sentencia del juicio político, sin impedir por eso, que los delitos del orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria. El voto del pueblo no es infalible; sus esperanzas pueden frustrarse, venirle males imprevistos de quien les prometió crecidos bienes, y es lógico y muy justo que por medio legal, sin conmociones ni turbu-

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

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

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

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores

---

lencias, pueda retirar el poder a su delegado. Así el castigo será, si se quiere, más leve; pero en todo caso, más seguro. Así los encargados de las funciones públicas son más fieles y más celosos en el cumplimiento de sus deberes". Septuagésimo párrafo del dictamen a la Constitución de 1857, citado por Gonzalo Armienta Calderón en "Evolución de la Ley de Responsabilidades", *Revista Praxis*, núm. 60, INAP, México, 1984, pág. 26.

erigida en Jurado de Sentencia, para que se de lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación, que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

### *Responsabilidad administrativa*

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones", los cuales se encuentran enunciados en 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>54</sup>

La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se ha encausado fundamentalmente a los aspectos político y penal.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> "En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos su Título Tercero se denomina "responsabilidades administrativas", que se inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y en seguida en el artículo 47 se establece el 'Código de conducta ético en el servicio público', con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y de esta manera a nivel instrumental se cristalizan algunos de los enunciados de la traducción del término 'legalidad', vistos anteriormente como modalidades de la directiva general de renovación de la sociedad". Enrique del Val, "Responsabilidad Administrativa", *Revista Praxis*, núm. 60, INAP, México, 1984, pág. 98.

<sup>55</sup> Esta afirmación puede comprobarse con la revisión de la bibliografía mexicana. Los tratados de Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero sólo la enuncian al tratar la relación jerárquica, sin entrar en mayor análisis, así como también, con un enfoque laboral, en la parte relativa al régimen jurídico de los trabajadores



El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico-jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917 la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente, tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral.<sup>56</sup>

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

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender

---

del Estado (Función Pública). Por su parte Raúl F. Cárdenas enfoca su excelente obra *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, fundamentalmente a las responsabilidades política y penal. Destaca la reciente obra de Gabriel Ortiz Reyes, *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, en la que realiza un importante análisis de esta responsabilidad. También se han hecho importantes publicaciones sobre la materia por el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., aunque domina el enfoque político y penal de las responsabilidades.

<sup>56</sup> "El resultado objetivo en el ámbito jurídico, es que en la legislación previa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se encontraba sistematización del régimen de responsabilidades administrativas, encontrándose éste instrumentalmente disperso, y siendo inconsistente y en muchos casos lagunoso". Enrique del Val, *op. cit.*, pág. 98. "En realidad, cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímboles, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, no sólo a las dependencias directas, sino también a los organismos públicos descentralizados, e inclusive en algunos supuestos se aplican también a los directivos o empleados de las empresas de carácter público". Héctor Fix-Zamudio, "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado". *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Editorial Manuel Porrúa, 1984, pág. 60.

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, toda vez que se finca por una autoridad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos.<sup>57</sup>

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

En virtud de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye el objeto fundamental del Derecho Disciplinario, su análisis se realizará en el curso de los capítulos posteriores, por lo que aquí sólo dejaremos enunciado que ésta se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públi-

---

<sup>57</sup> "La responsabilidad administrativa agota el campo de las indemnizaciones debidas por los servidores públicos a la administración; equivaldría en cierto modo a la responsabilidad que por incumplimiento de contrato señala el ordenamiento civil, y que opera en los casos de relación previa entre el dañante y el dañado. Al cumplir el servidor público con la reparación del daño causado a la administración pública, queda sin materia cualquier reclamación que con carácter civil pudiera intentarse por la misma causa". Manuel Borja Martínez, *op. cit.*, pág. 128. En el mismo sentido se manifiesta Enrique del Val al referirse a las responsabilidades administrativas en la nueva Ley Federal de Responsabilidades: "De tal suerte que la nueva legislación sobre la materia, no sólo tiene la naturaleza restitutoria reflejada en el aspecto retributivo del pago de daños y perjuicios al patrimonio del Estado, cuando éste ha sido lesionado por la conducta ilícita, sino que también tiene naturaleza sancionadora que produce la configuración técnico-jurídica de verdaderas obligaciones y no meras declaraciones gramaticales, que habrán de llevar a la práctica las autoridades administrativas encargadas de aplicarlas". Enrique del Val, *op. cit.*, pág. 99.

cos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

Por tanto, la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público.