



308409 47  
**UNIVERSIDAD LATINA, S.C.**

**INCORPORADA A LA U.N.A.M.  
ESCUELA DE DERECHO**

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA  
SANCIÓN ADMINISTRATIVA DE  
INHABILITACIÓN**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO**

**P R E S E N T A:  
CLAUDIA PÉREZ ESPÍNDOLA**

**ASESOR: LIC. ERNESTO REYES CADENA**



MÉXICO. D.F.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

2003

**A**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

22 DE JUNIO DE 2003

**LIC. SANDRA LUZ HERNANDEZ ESTEVEZ**  
**DIRECTORA TECNICA DE LA CARRERA DE DERECHO**  
**P R E S E N T E.**

Por este medio me dirijo a Usted para hacer de su conocimiento que he concluido la revisión del trabajo de tesis realizada por la alumna **PÉREZ ESPINDOLA CLAUDIA**, que curso en esta Institución la Licenciatura en Derecho; el cual lleva por título "**EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA DE INHABILITACIÓN.**", mismo del cual fungí como asesor, y a mi consideración reúne los requisitos de fondo y forma conforme a la Legislación Universitaria y al Reglamento de Titulación de la Universidad Latina.

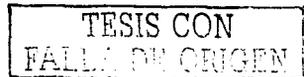
Por lo antes expuesto, solicito a usted que turne el presente trabajo para continuar con los trámites que establece el Manual de Titulación de la UNILA.

**ATENTAMENTE**



**LIC. ERNESTO REYES CADENA**  
**PROFESOR DE LA UNIVERSIDA LATINA.**

B





**UNIVERSIDAD LATINA. S.C.**  
INCORPORADA A LA U.N.A.M.



*Coyoacán México, 1 de Julio de 2003*

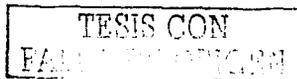
C. DIRECTOR GENERAL DE REVALIDACIÓN  
INCORPORACIÓN Y DE ESTUDIOS. UNAM  
P R E S E N T E:

La C. PEREZ ESPINDOLA CLAUDIA ha elaborado la tesis profesional titulada "Análisis comparativo de la sanción administrativa de inhabilitación" bajo la dirección del Lic. ERNESTO REYES CADENA. para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

La alumna ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE  
"LUX VIA SAPIENTIAS"

  
LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ  
DIRECTORA TÉCNICA DE LA  
LICENCIATURA EN DERECHO.  
CAMPUS SUR



## **A DIOS**

Por dejarme vivir y por los regalos tan maravillosos como lo son mi familia y amigos.

## **A MIS PADRES**

Por su amor, cuidados, comprensión, y apoyo incondicional que a lo largo de mi vida me han brindado, porque gracias a su ejemplo he aprendido a salir adelante ante cualquier circunstancia y he llegado hasta aquí.

## **ALEJANDRA**

Gracias por su cariño, apoyo y por ser mi amiga incondicional.

## **RUBEN**

Por su amor, ayuda y comprensión brindados durante todos estos años.

## **A MI FAMILIA**

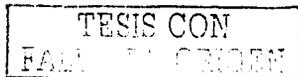
Quienes en todo momento han estado para ayudarme y por la confianza que en mi han depositado.

## **A MIS AMIGOS**

Por estar a mi lado, darme ánimos en los momentos difíciles, compartir mis alegrías y brindarme su amistad.

## **AL LIC. ERNESTO REYES CADENA**

Por su apoyo durante la realización de este proyecto.



## INDICE

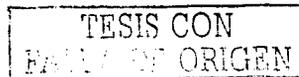
INTRODUCCIÓN .....	1
--------------------	---

### CAPITULO I

#### "ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA INHABILITACIÓN".

1.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.....	3
1.1.1. EL JUICIO DE RESIDENCIA EN MÉXICO.....	5
1.2. CONSTITUCIÓN DE 1824.....	7
1.3. SIETE LEYES CONSTITUCIONALES 1836.....	10
1.4. BASES ORGÁNICAS DE 1843.....	13
1.5. CONSTITUCIÓN DE 1847.....	15
1.6. CONSTITUCIÓN DE 1857.....	16
1.6.1. LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1870.....	20
1.6.2. LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 104 Y 105 CONSTITUCIONALES DE 6 DE JUNIO DE 1896.....	23

F



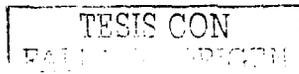
1.7.	CONSTITUCIÓN DE 1917.....	26
1.7.1.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL DE 21 DE FEBRERO DE 1940	30
1.7.2.	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 4 DE ENERO DE 1980.....	34
1.7.3.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 31 DE DICIEMBRE DE 1982.....	38

## CAPITULO 2

### “CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS”.

2.1.	RESPONSABILIDAD.....	44
2.2.	TIPOS DE RESPONSABILIDADES.....	48
2.2.1.	RESPONSABILIDAD CIVIL.....	49
2.2.2	RESPONSABILIDAD PENAL.....	54
2.3.3.	RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	56
2.3.4.	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	69

F



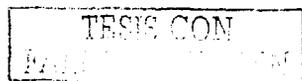
2.3 RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.....	72
2.4. SANCIONES.....	74
2.4.1. AMONESTACIÓN.....	78
2.4.2 SUSPENSIÓN.....	80
2.4.3. DESTITUCIÓN.....	80
2.4.4. ECONÓMICA.....	81
2.4.5. INHABILITACIÓN.....	83

### CAPITULO 3

#### “ANÁLISIS DE LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN”

3.1. ETIMOLOGÍA Y CONCEPTO DE INHABILITACIÓN.....	86
3.2 ELEMENTOS DE LA INHABILITACIÓN.....	87
3.3. EL MARCO LEGAL DE LA INHABILITACIÓN.....	88
3.3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	89
3.3.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVISORES PÚBLICOS.....	90

G

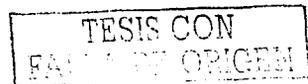


3.4.-TIEMPO DE DURACIÓN Y APLICACIÓN DE LA INHABILITACIÓN.....	91
3.5. NATURALEZA JURÍDICA DE LA INHABILITACIÓN EN LA NUEVA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	98

**CAPITULO 4**  
**"DERECHO COMPARADO"**

4.1. ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.....	100
4.2. CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA.....	103
4.3. CONSTITUCIÓN DE URUGUAY.....	122
4.4. CONSTITUCIÓN DE VENEZUELA.....	124
4.5. CONSTITUCIÓN DE NICARAGUA.....	131
4.6. CONSTITUCIÓN DE HONDURAS.....	135
4.7. LA INHABILITACIÓN PERMANENTE COMO PROPUESTA.....	137
CONCLUSIONES.....	140
BIBLIOGRAFÍA.....	148

H



## INTRODUCCIÓN

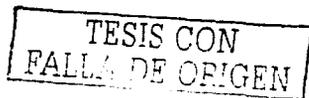
Como sabemos el Estado de Derecho tiene la obligación de proteger los derechos del hombre y de los ciudadanos, exigiendo que los servidores públicos se conduzcan con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el empleo, cargo o comisión que desempeñan y que con ello se satisfagan las necesidades colectivas, ya que de lo contrario ese Estado de Derecho se ve erosionado al igual que la seguridad jurídica,

La Responsabilidad de los Servidores Públicos es un tema importante y trascendental en el desarrollo del país ya que presupone la existencia de obligaciones durante el desempeño del empleo, cargo o comisión, siendo su incumplimiento una infracción que en su caso, dará lugar a las sanciones administrativas, penales o civiles que correspondan. Pues bien, entre las sanciones de que se sirve el Estado para prevenir y evitar negligencias, descuido, y corrupción, está la inhabilitación,

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regula la inhabilitación de manera temporal como consecuencia del daño o perjuicio económico que se causa al Estado.

Este trabajo de investigación, tiene como propósito el estudio de la sanción de inhabilitación proponiendo la aplicación de la misma cuando un servidor público que durante el ejercicio de su función, cause daño moral de naturaleza irreparable a otros servidores públicos o a los particulares y no sólo económico.

Asimismo, cuando el servidor público sea reincidente en el incumplimiento de obligaciones establecidas por la ley de la materia, independientemente de la gravedad del daño moral, o económico, ya que el Estado confiando en él, nuevamente transgrede los principios que rigen a la función pública, de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que en él fueron depositados para desempeñar una función pública.

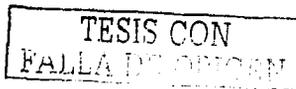


También se propone una reforma a la fracción V del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de que contemple a la inhabilitación con carácter de definitivo y no temporal como prevé; acción que arrancaría de manera total y absoluta de la Administración Pública a todo mal servidor público y analizando para ello, otras legislaciones que prevea este tipo de sanción, así como su aplicación a determinadas conductas realizadas por estos servidores públicos.

En nuestro primer capítulo, se hace un estudio sobre los antecedentes constitucionales y legales de la inhabilitación, haciendo referencia a los ordenamientos que le dieron origen a la responsabilidad administrativa como consecuencia de las conductas indebidas o ilícitas de los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, comisiones o empleos y cómo se ha venido regulando la sanción de inhabilitación.

En el capítulo segundo y tercero se realiza un estudio de los conceptos jurídicos fundamentales respecto de la materia de responsabilidades de los servidores públicos, comenzando por el concepto de responsabilidad, los tipos de responsabilidades y de las sanciones administrativas aplicables; y analizando la etimología, concepto, naturaleza jurídica y marco legal de la inhabilitación como sanción administrativa.

Finalmente, en el capítulo cuarto se hace el estudio comparativo constitucional con otros países de la regulación de la sanción de inhabilitación, lo que nos dará la pauta para proponer a ésta con el carácter de permanente.



## CAPITULO I

### ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA INHABILITACIÓN

#### 1.1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

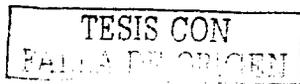
La importancia que en nuestro país se ha dado teóricamente a la responsabilidad de los funcionarios públicos, no sólo se recoge de la literatura que existe sobre el particular, sino también en los antecedentes que existen para sancionarlos, al grado que no tenemos Constitución alguna o proyecto, en las que no se destaque, como parte principal de las mismas, la citada responsabilidad y sus consecuencias.

La Carta Fundamental de Cádiz de 1812, es la primera liberal del mundo, dirigida a realizar una serie de cambios en la estructura del sistema anterior, sobre todo a lo que se refiere a organización y la distribución de los poderes.

Así es como en la misma se enmarca a las personas que pueden ser sujetas al juicio de residencia o responsabilidad, en el siguiente orden: los miembros del Poder Ejecutivo en ausencia del Rey, los Secretarios de Despacho, todos los empleados públicos al tenor de los siguientes artículos de la Constitución:

“Artículo 131.- Las facultades de las Cortes son:

Vigésima Quinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos.”



"Artículo 226.- Los Secretarios del Despacho serán responsables a las Cortes de las ordenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey."

"Artículo 228.- Para hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho, decretaran ante todas las cosas las Cortes que ha lugar a la formación de la causa."

"Artículo 229.- Dado este decreto, queda suspenso el Secretario del Despacho; y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo tribunal, quien substanciará y decidirá con arreglo a las leyes."

"Artículo 254.- Toda falta de observancia a las leyes que arreglan el proceso en lo civil o en lo criminal, hace personalmente responsables a los jueces que la cometieren."

"Artículo 261.- Toca a este Supremo Tribunal:

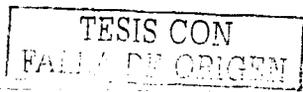
Segundo.- Juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes decretare haber lugar a la formación de la causa.

Tercero.- Conocer todas las causas de separación y suspensión de los Consejeros de Estado y de los Magistrados de las audiencias.

Sexta.- Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes."<sup>1</sup>

Como se desprende de los artículos citados, podemos decir que lo que más se precisa defender es la Constitución misma y demás leyes en vigor, esto es, se hace responsable directa y personalmente al infractor de las mismas.

<sup>1</sup> Constitución de Cadiz de 1812. Congreso de la Unión, 2ª edición, Mexico, 1991.



Las Cortes son las primeras en llevar a la práctica el sistema que van instaurando o el ya vigente en cierto sentido, los efectos estrictamente de la responsabilidad que produce la declaración de haber lugar a formación de causa y, en su caso, la resolución definitiva, se desglosan en suspensión e inhabilitación, casi siempre absoluta.<sup>2</sup>

Según el Reglamento de 1813, será responsable el infractor de la Constitución y de las demás leyes, el que lesiona derechos, particularmente el de la libertad individual, el que juzga contra Derecho, el que obra con decidia habitual, o es de conocida ineptitud; imponiéndose le como respuesta a sus actos u omisiones la pérdida de su empleo, la *inhabilitación perpetua* para obtener oficio alguno y resarcir a la parte agraviada todos los daños y perjuicios.<sup>3</sup>

### 1.1.1 EL JUICIO DE RESIDENCIA EN MÉXICO

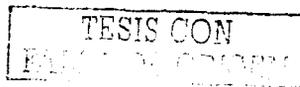
Durante la Colonia todos los funcionarios judiciales y en general los funcionarios públicos de cierta categoría, eran responsables ante el Rey por su actuación en el desempeño del puesto que se les había asignado.

Esta responsabilidad se hacía efectiva por medio del llamado juicio de residencia. Este juicio era instruido por un Juez especialmente nombrado para cada caso, el nombramiento correspondía siempre a la autoridad superior del residenciado.

El juicio de residencia se instruía cuando el funcionario terminaba su encargo o era removido de su puesto, en otras palabras, al terminar sus funciones. El Juez nombrado para instruir el juicio publicaba la orden respectiva y hacía un llamamiento a todas las personas que tuviesen cargos en contra del residenciado para que presentaran sus acusaciones y las pruebas correspondientes. El juicio terminaba con una sentencia en la que se condenaba o se absolvía al funcionario de acuerdo con las constancias procesales.

<sup>2</sup> Proyecto sobre Responsabilidades de los Infractores de la Constitución, presentado en la sesión de 3 de octubre de 1783 y aprobado casi en su totalidad por las Cortes, no llegó a publicarse.

<sup>3</sup> Decreto de 24 de Marzo de 1813, sobre la Responsabilidad Funcional, artículo 21, [www.cddheu.gob.mx](http://www.cddheu.gob.mx).



Si bien es cierto que este juicio perdía en eficacia por el hecho de que se llevaba a cabo cuando el funcionario salía de su cargo y por ello no impedía los abusos del funcionario en el momento en que los cometía o pretendía cometerlos, también es verdad que sabiendo los funcionarios que serían sometidos a juicio de residencia al terminar sus labores, procuraban desempeñarlas dentro de los límites de moralidad y de justicia.<sup>4</sup>

Así pues, podemos definir al juicio de residencia como el instrumento procesal para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, entendiéndose por estos a los miembros del Poder Ejecutivo, los Secretarios del Despacho, y todo empleado público.

Ahora bien, otro punto importante que debemos aclarar es el de la determinación del objeto material del juicio de residencia. La doctrina suele distinguir tres tipos de responsabilidad funcional: la civil, la penal y la administrativa. Como hemos expuesto, la responsabilidad de los residenciados, según las leyes, era universal e ilimitada; es decir, que se podía analizar en el juicio de residencia cualquiera de los tres tipos de responsabilidad. Por ello, entonces es materia primordial del juicio de residencia o responsabilidad toda clase de infracciones a la Constitución o a las leyes vigentes, haciendo directa y personalmente responsable al presunto infractor.

Evidentemente, tanto los derechos de las personas como la estructura política de la Nación se ven protegidos por este juicio de responsabilidad.

En cuanto a los efectos que se tienen del juicio de residencia podemos mencionar que la primera de estas medidas o efectos es la suspensión automática, aunque provisional, del presunto responsable.

---

<sup>4</sup> Este juicio no fue de absoluta eficacia, ya que era posible el cohecho del Juez de Residencia, además de que, el Rey, haciendo uso de su poder absoluto, podía dispensar la residencia cuando le parecía conveniente.



"...Se ha de suspender de sus funciones a los individuos o corporaciones a quienes mande a formar causa de responsabilidad ... Deben por el mismo hecho quedar suspensos en el ejercicio de sus empleos. ..."<sup>5</sup>

La segunda medida es la declaración de si ha lugar o no a la formación de causas de responsabilidad. Una vez que se ha declarado ésta los efectos estrictamente de la responsabilidad son: suspensión provisional del cargo y además recaerá al responsable la *inhabilitación*, por lo general absoluta.<sup>6</sup>

En conclusión, la obligación de someterse a la residencia al final del cargo u oficio encomendado, además de poder implicar cualquier tipo de responsabilidad, viene a ser un requisito formal para poder desempeñar un nuevo cargo.

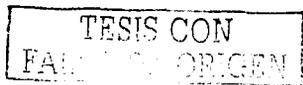
## 1.2. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1824

La Constitución de 1824<sup>7</sup>, promulgada por el Congreso General Constituyente de 4 de octubre del mismo año, consagró por primera vez en la historia de México el sistema federal como forma de gobierno, constituido por estados federados y territorios unidos en una Federación.

En su artículo 1º, la Carta Magna de 1824, estableció la vida independiente de la Nación Mexicana como entidad soberana e independiente del gobierno español y de cualquier otro extranjero. Se adoptó como forma de gobierno la República Representativa Popular Federal, y dividió el Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El constituyente creó y organizó las instituciones estatales respectivas confiriéndoles ámbitos de competencia definida.

<sup>5</sup> Proyecto de Reglamento sobre Responsabilidad por Infractores de la Constitución, de 30 de octubre de 1813. [www.cddheu.gob.mx](http://www.cddheu.gob.mx).

<sup>6</sup> Ídem



Asimismo, surgió el sistema bicameral, es decir, que el órgano legislativo se compondría de dos cámaras, la de Senadores y la de Diputados.

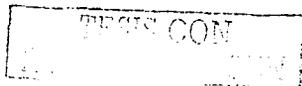
Ahora bien, en cuanto la regulación normativa de las responsabilidades políticas, administrativas y penales, de los miembros del gobierno, y aunque se recordaba al juicio de residencia como el instrumento para hacer efectiva la responsabilidad por las malas actuaciones de los funcionarios en las actividades del Estado, la Constitución de 1824 vino a especificar con claridad los medios jurídicos que permitieron asegurar el ejercicio del poder político en beneficio de la comunidad, estableciendo para tal efecto, ciertos límites respecto de las facultades atribuidas a los funcionarios del gobierno.

Es así como se anuló el juicio de residencia que fijaba la responsabilidad de los miembros del gobierno en la época virreinal, en su lugar apareció un procedimiento jurídico depurado para conocer de las acusaciones presentadas en contra de los funcionarios del gobierno, para lo cual se instruyó un Gran Jurado conformado por cualquiera de las dos Cámaras del Congreso General, mismo que tenía entre otras funciones la de conocer sobre las acusaciones que se formularan en contra de los miembros de los distintos poderes del gobierno (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), pero también podían conocer sobre las acusaciones de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de los Secretarios de Despacho, por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, así como sobre las acusaciones en contra de los gobernadores de los estados federados, entre otras, por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la Unión u ordenes del Presidente de la Federación. En ese sentido, la regulación jurídica para fincar responsabilidades jurídicas y políticas a los miembros del gobierno adquirió procesos más definidos y concretos, aunque largo y complejos.

Esta Constitución señaló como personas sujetas a juicio de responsabilidad al Presidente, Vicepresidente, Secretarios de Despacho, a los Magistrados y Jueces de la Federación, a los gobernadores y a todos los empleados públicos y (al igual que la Carta

---

<sup>1</sup> Las Constituciones de México. *Constitución de 1824*. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991.



Magna de Apatzingán de 1814), estableció el fuero de inmunidad con carácter de absoluto a favor de los miembros del Congreso General. Por lo que hace al Poder Ejecutivo, se le concedió fuero de inmunidad aunque de manera relativa, misma que se extendía hasta un año después de haber cesado en sus funciones.

Es importante señalar las atribuciones que tenía el Presidente de la Federación para exigir responsabilidad a sus empleados, entre las que destacan la fracción XX del artículo 110 de la Constitución Federal citada:

“Artículo 110.- Las atribuciones del Presidente son las que siguen:

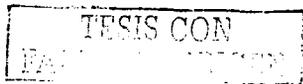
Fracción XX.- suspender por tres meses y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en su caso formar causa a tales empleados, pasar los antecedentes de la materia al tribunal respectivo...”

También cabe señalar lo establecido por el artículo 164:

“Artículo 164.- El Congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución o el Acta Constitutiva”.

Por su parte, el bando del 23 de julio de 1823 contiene algunas disposiciones relacionadas con las responsabilidades de los miembros del gobierno y que a la letra dice:

“Bando.- Contiene la circular de la Secretaría de Justicia de 22, que inserta el decreto de la misma fecha.- Previsiones dirigidas a expeditar la administración de justicia en el Distrito y Territorios: Facultades a los juzgados de primera instancia y dotación de sus subalternos. Las causas de que habla el artículo anterior, serán sentenciadas por los mismo



jueces de primera instancia a la mayor brevedad posible, no debiendo exceder el término de quince días naturales contados desde el primer día de la prisión del reo, en concepto de que el juez que no hubiere fallado dentro de ese tiempo, *incurrirá por primera vez, en multa* de doscientos pesos; por la segunda, en la pena de *suspensión del empleo y sueldo* por seis meses, y por la tercera, en *privación del empleo*, no pudiendo obtener otro alguno de la Federación, sino después de tres años...<sup>8</sup>

Como se observa, toda negligencia en que incurrieran los jueces al emitir sus fallos era sancionada, con multa la primera vez que dilataran su fallo más de quince días naturales y en caso de reincidencia se le podía suspender de su empleo, inhabilitándolos para obtener otro cargo de la Federación, durante tres años.

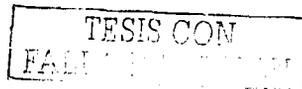
### 1.3. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.<sup>9</sup>

Fueron siete las leyes centralistas promulgadas por el Tercer Congreso Constituyente de 1835-1836. El México de esa época se caracterizó por la lucha entre federalistas y centralistas prevaleciendo estos últimos y logrando instaurar, a través de las leyes Constitucionales, un sistema centralizado, con preponderancia de ricos en el gobierno y de intolerancia religiosa, sustituyendo a los Estado Federados por Departamentos y a las Legislaturas Locales por Juntas Departamentales, eliminado el sistema federal adoptado en 1824.

Además de los órganos de poder tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, fue creado otro, El Supremo Poder Conservador, el cual se integraba por cinco personas renovables cada dos años, quienes sólo eran responsables ante Dios y la opinión pública; y sus individuos en ningún caso podían ser juzgados, ni reconvenidos por sus opiniones, de lo

<sup>8</sup> Dublin y Lozano, *Legislación Mexicana o Composición completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*. Tomo II, período 1827-1834, pág. 542.

<sup>9</sup> www.bibliojuridica.org libros/ libro ht.



que se desprende que éstos gozaban de fuero de inmunidad con carácter de absoluto. ( Ley Segunda, Artículo 20).

Los artículos relacionados con la responsabilidad política y jurídica de los funcionarios públicos de los departamentos conforme a las Siete Leyes Constitucionales de 1836. eran las siguientes:

LEY SEGUNDA.- Artículos 1º, 9º y 12 fracciones I a XII.

LEY TERCERA.- Artículos 47 al 50.

LEY CUARTA.- Artículos 15. fracciones III, IV, y V, 29 y 32.

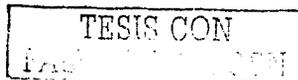
LEY QUINTA.- Artículos 7º, 12 fracciones VII, 36, 37, 38 y 44.

LEY SEXTA.- Artículo 7º, fracción VII.

LEY SÉPTIMA.- Artículo 6º.

Dichos artículos trataban lo siguiente:

Se establecieron procedimientos distintos para delitos comunes y delitos oficiales que cometieran el Presidente de la República, Senadores, Diputados, Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros, Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales, especificando que las acusaciones se harían ante la Cámara de Diputados, salvo cuando el acusado fuera Diputado, en cuyo caso la acusación se haría ante el Senado.

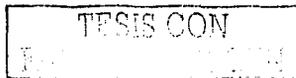


Por lo que hace a los delitos oficiales se señaló que el Senado toda vez que instruyera el proceso respectivo, y escuchando a los acusadores y defensores, fallaría sin que pudiera imponer otra pena que la destitución del cargo o empleo que tuviera el acusado o la *inhabilitación perpetua*, o temporal para obtener algún otro, a no ser que resultara ser acreedor de mayores penas y entonces el proceso pasaría al tribunal respectivo. Por otra parte en los delitos comunes una vez hecha la acusación, la cámara respectiva declarararía si había o no lugar a la formación de causa; en caso de ser afirmativa se pondría al reo a disposición del tribunal competente para que fuera juzgado, pero si el acusado era el Presidente de la República se necesitaría, además, la confirmación de la otra cámara. La declaración afirmativa emitida en los delitos oficiales y en los comunes traía consigo la suspensión del acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

El Presidente gozaba de fuero por lo que no podía ser acusado criminalmente, ni por delitos políticos cometidos antes, durante su cargo y hasta un año después de haber terminado ésta, ni tampoco podía ser procesado, sin la previa declaración de ambas cámaras. Los Ministros eran elegidos por el Presidente y no debían haber sido condenados en proceso legal por crímenes o malversación en los caudales públicos y eran responsables de la falta de cumplimiento de las leyes que competían a su ministerio, y de los actos del Presidente, que autorizaran con su firma y fueran contrarios a las leyes, haciéndose efectiva dicha responsabilidad en el modo y términos previstos en ley. A la Suprema Corte de Justicia se le atribuyó la facultad para conocer de las causas de responsabilidad de los Magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos.

A los gobernadores se les atribuyó, la facultad de suspender hasta por tres meses y privar aun de la mitad del sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del Departamento.

Finalmente, se hacía responsable a todo funcionario público que habiendo prestado juramento de guardar y hacer guardar las leyes constitucionales, cometieran infracciones o no las impidieran.



#### 1.4. LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843<sup>10</sup>

Antonio López de Santa Anna estableció en 1841 el Quinto Congreso Constituyente con la finalidad de brindar una investidura de legalidad al gobierno centralista, mismo que preparó las Bases Orgánicas de 1843, que tuvieron como propósito fortalecer el régimen unitario y centralista de gobierno.<sup>11</sup>

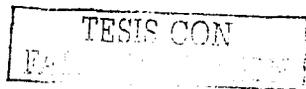
Las normas jurídicas que regularon la responsabilidad de los funcionarios del gobierno centralista de acuerdo a las Bases Orgánicas fueron las siguientes:

El artículo 73 concedía a los Diputados y Senadores el fuero de inmunidad con carácter de absoluto y el artículo 75 destacó que estos representantes políticos tenían la prohibición de obtener empleo, o ascenso de provisión del Gobierno, sino fuere de rigurosa escala, además se estableció un Gran Jurado el cual debía declarar si había o no lugar a la formación de causa en las acusaciones por delitos oficiales o comunes que hubiese cometido los Secretarios de Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia Marcial, Consejeros de Gobierno y Gobernadores de Departamento.

El ejecutivo no estaba exento de dicho procedimiento de responsabilidad, no obstante contaba con fuero de inmunidad relativo, (artículos 77,78 y 90). De cualquier manera dicho procedimiento resultó inoperante en la realidad, dado el problema de corrupción que prevalecía en ese periodo. Es importante señalar las facultades que se concedió a favor del Presidente de la República en las fracciones VIII y XI del artículo 87 de las Bases Orgánicas de 1843 que establecían:

<sup>10</sup> Las Constituciones de México. *Bases Orgánicas de 1843*. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991.

<sup>11</sup> Floris Margadant, Guillermo. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. Editorial Esfinge, S.A., México, 1987. pag. 129.



"Artículo 87.- Corresponde al Presidente de la República:

VIII.- Suspender de sus empleos y privar, aún de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes. Si creyere que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al Juez Respectivo.

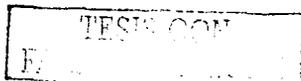
XI. Imponer multas que no pasen de los quinientos pesos a los que desobedecieren sus órdenes, o le faltaren al respeto debido, arreglándose a los que dispongan las leyes.

En ese sentido, el artículo 142 en sus fracciones VI y VII establecían en forma parecida la facultad para los Gobernadores respecto de sus empleados e incluso se les facultaba para imponerles multas a los que les faltaren al respeto, en los términos que estableciera las leyes.

Los anteriores preceptos siguieron la idea de la Circular del Ministerio de lo Interior No. 2053 de fecha de 13 de mayo de 1839, ya que ambas señalaron la suspensión del empleo y de la mitad de los sueldos hasta por tres meses, a los empleados infractores de las órdenes de los superiores. Para combatir la corrupción, entre los años de 1841-1844, se giraron las siguientes circulares: No. 2207 EMPLEADOS.- Se les impone pena de destitución a los de las oficinas pagadoras que especulen sobre la miseria de las viudas y demás acreedores del erario, comprando a precio ínfimo sus recibos y cobrándolo enseguida por entero.<sup>12</sup>

No. 2558 EMPLEADOS. Medidas para evitar sus abusos ..."Empleados en oficinas pagadoras, degradando la dignidad y abusando de sus empleos, especulen sobre la miseria de las infelices viudas, retirados, pensionistas y otros que perciben algún haber, obligándoles a venderles sus recibos por ínfimos precios y haciéndolos pagar enseguida por completo... en concepto de que la menor contravención será irremisible castigada con la destitución de empleo al funcionario de cualquiera clase, condición y categoría a quien pruebe este delito, que tanto más ofende y perjudica al erario nacional."

<sup>12</sup> Dublin y Lozano. Op. Cit., Tomo IV, pág. 41.



La mano dictatorial y autocrática de Santa Anna se hizo sentir en el máximo ordenamiento jurídico de 1843, ya que no tenía restricción alguna junto con los gobernadores para sancionar a los empleados públicos con lo que se daba una desigualdad e injusticia incluso al interior del gobierno.

### 1.5 LA CONSTITUCIÓN DE 1847

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.<sup>13</sup> publicada el 21 de mayo del mismo año, en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos tuvo pocas modificaciones ya que sólo en cuatro artículos se manifiesta al respecto.

El artículo 12 decía:

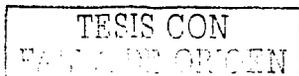
“Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o la leyes concedan este fuero”.

Como se desprende del artículo anterior tanto los altos funcionarios como los que gozaran de fueros podían ser sujetos de responsabilidad, previa la declaración de la Cámara de Diputados; dato que no es muy novedoso ya que los cuerpos normativos anteriores se manejaba el mismo procedimiento.

De igual manera el artículo 13 señalaba:

“Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuese delito de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de Sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable...”

<sup>13</sup> Las Constituciones de México, *Acta Constitutiva y de Reforma de 1847*, Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991.



El artículo 16 manifiesta:

"El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del Secretario responsable."

Artículo 17:

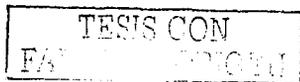
"Los Secretarios del Despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, consistan en actos de comisión o sean de pura omisión."

#### 1.6. LA CONSTITUCIÓN DE 1857<sup>14</sup>

Los problemas políticos, sociales y económicos llevaron al pueblo mexicano a emprender la nueva lucha en contra de la forma de gobierno que Santa Anna pretendía establecer en forma autoritaria. El descontento popular estribaba en la implantación de contribuciones onerosas sin tomar en cuenta el estado de pobreza general, además de utilizar indebidamente los ingresos que generaban los impuestos, en gastos superfluos e improvisando cuantiosas fortunas a una clase privilegiada.

En 1857, el 5 de febrero fue promulgada la Constitución liberal por el Congreso Constituyente, en donde se plasmaron convicciones de justicia, para rediseñar los cimientos jurídicos y políticos de la República.

<sup>14</sup> Las Constituciones de México, *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991.



En el Proyecto de Dictamen de la Constitución Política en cuestión, se esbozaron las bases legales sobre las que se podía destituir e *inhabilitar* a un funcionario público, previo desahogo del juicio político respectivo, por incurrir en omisiones o descuidos por ineptitud u otras negativas, expresándose la siguiente fórmula "Sois inepto, no merecéis la confianza del pueblo, no debéis ocupar un puesto político: es mejor que volváis a la vida privada".<sup>15</sup>

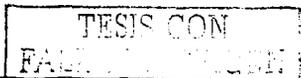
El Título IV de la Constitución Liberal de 1857, se ocupó de regular la responsabilidad de los funcionarios públicos en los siguientes artículos:

"Artículo 103.- Los Diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos y faltas u omisiones en que incurran en ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y de las leyes federales. Lo es también el Presidente de la República: durante el tiempo de su encargo y sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos del orden común."

Este artículo había tenido una reforma el 13 de noviembre de 1847, agregándosele lo siguiente:

"No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión política que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que comentan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa

<sup>15</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 550.



pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución".<sup>16</sup>

El 13 de noviembre de 1874, se reformó quedando como sigue:

"Artículo 104.- Si el delito fuere común, la Cámara de representantes, erigida en Gran Jurado, declarará a mayoría absoluta de votos si ha o no lugar a proceder en contra del acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado queda, por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes".<sup>17</sup>

"Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema Corte como Jurado de Sentencia".

De los artículos citados podemos decir que el Jurado de Acusación tendría por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, quedaría inmediatamente separado de dicho cargo, y sería puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Este tribunal en pleno, erigida en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador si lo hubiere, procedería a aplicar a mayoría absoluta de votos la pena que la ley señalara.

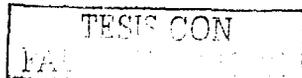
"Artículo 106.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por los delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto".

"Artículo 107.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después."

---

<sup>16</sup> Ibidem, pag. 704.

<sup>17</sup> Ibidem, pag. 624.



"Artículo 108.- En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público"<sup>18</sup>

Nuevamente el artículo 103 y 104 fueron motivo de reformas, adiciones y supresiones el 6 de mayo de 1904, para quedar como sigue:

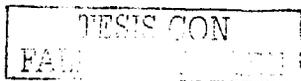
"Artículo 103.- Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por delitos comunes que comentan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los Estados son responsables por infracción de la Constitución y leyes federales. El Presidente y Vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

"Artículo 104.- Si el delito fuese común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes."

La Constitución de 1857 perfeccionó el legado legislativo de los Constituyentes de 1812, 1814, 1824 y 1847, en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, elevándola a rango constitucional y consignándola en Título especial, el IV.

Como se pudo apreciar, precisó con claridad las responsabilidades y sanciones que podían ser aplicables a los diputados del Congreso de la Unión, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho, estableciendo asimismo una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su encargo y delitos oficiales en que incurrieran por faltas u omisiones durante el ejercicio de su empleo, extendiendo dicha responsabilidad hasta un año después de haber terminado sus funciones.

<sup>18</sup> Ibidem, pág. 704.



Es de resaltar el procedimiento de acusación, donde el Congreso constituido en Gran Jurado, declaraba por mayoría absoluta de votos si había o no lugar a proceder contra el acusado cuando era delito común: si era oficial, el Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia, reunida esta última en tribunal pleno, como Jurado de Sentencia, previa audiencia al acusado procedería a aplicar por mayoría de votos, la pena que la ley señalara. Una vez dictada la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podía concederse al reo la gracia de indulto, según el artículo 106.

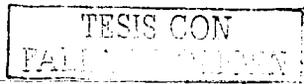
Por lo que hace al Poder Ejecutivo se le otorgó el fuero de inmunidad de carácter relativo, ya que durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común y de los gobernadores de los Estados se les hizo responsable por infracciones a la Constitución y leyes federales, conforme al artículo 103.

Se puede decir que la Constitución de 1857 asentó las bases del constitucionalismo mexicano que décadas más tarde recogiera en la Constitución de 1917; señalando límites al ejercicio del poder y estableciendo un capítulo especial para las responsabilidades de los funcionarios públicos.

#### **1.6.1. LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1870.<sup>19</sup>**

A consecuencia del levantamiento de Tacubaya en 1858 contra la Constitución de 1857, el presidente Comonfort deja el poder y lo asume Benito Juárez quien expide las leyes de Reforma en las que no hace ninguna alusión las responsabilidades oficiales. A consecuencia de estas leyes surge la guerra de Reforma (o de Tres Años) que termina en 1861

<sup>19</sup> *Lev del Congreso General Sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 3 de Noviembre de 1870*. [www.eddhu.gob.mx/biblioteca](http://www.eddhu.gob.mx/biblioteca).



y es hasta el 3 de noviembre de 1870, cuando Benito Juárez expide la primera ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la Federación, denominada "Ley Juárez".

Esta ley es la primera que se expidió en nuestro país en esta materia y sin duda por su sencillez la mejor, aún y cuando abarcó numerosos problemas que se desprenden de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios públicos y sus relaciones políticas y con la sociedad en general.

La Ley de 1870, respondió a una necesidad política, ya que el Congreso no se mostraba muy devoto al Presidente Juárez y resultaba urgente limitar la amplísima libertad de la Cámara de Diputados, en cuanto a la interpretación de los delitos políticos o delitos oficiales mencionados en el artículo 105 de la Constitución de 1857.<sup>20</sup>

La Ley del Congreso sobre los delitos oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, del 3 de noviembre de 1870; señalaba:

"Artículo 1.-Son delitos oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, el ataque a las Instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación a las garantías individuales y cualquiera infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad."

"Artículo 2.- La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior."

---

<sup>20</sup> Cárdenas F., Raúl. *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*. Editorial Porrúa, 9ª edición, México, 1982, pág 36.



"Artículo 3.- Los mismos funcionarios incurrn en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual, tratándose de los Gobernadores de los Estados, se entendi en solo lo relativo a los deberes que se le imponga la Constitución o leyes federales."

"Artículo 4.- El delito oficial se castigará con la destitución del encargo en cuyo desempeño se haya cometido, y con la *inhabilidad* para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de los cinco ni exceda de los diez años."

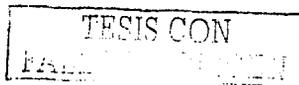
"Artículo 5.- Son penas de falta oficial, la suspensión respecto del encargo en cuyo desempeño hubiera sido cometida, y la *inhabilidad* para desempeñarlo, lo mismo que cualquiera otro cargo o empleo de la Federación; todo por un tiempo que no baje de un año y no exceda los cinco."

"Artículo 6.- La omisión en el desempeño de las funciones oficiales, será castigada con la suspensión, así del cargo como de su remuneración; y con la *inhabilidad* para desempeñarlo, lo mismo que cualquier otro encargo o empleo del orden federal todo de un tiempo que no baje de tres meses ni exceda de un año."

"Artículo 7.- Los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberán juzgarse o castigarse conforme a esta ley, son los mismo que enumera el artículo 103 de la Constitución federal; y el tiempo en que se puede exigir la responsabilidad oficial, es el que se expresa en el citado artículo y el 107 del mismo Código."

"Artículo 8.- Declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior, por los delitos, faltas u omisiones en que hayan incurrido desempeñando sus respectivos encargos, queda expedido el derecho de la Nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubiere contraído por los daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión."

"Artículo 9.- Siempre que se ligare un delito común con un delito, falta u omisión oficial, después de sentenciado el reo por la responsabilidad de este último carácter, será



puesto a disposición del juez competente, para que se le juzgue de oficio o a petición de parte, y se le aplique la pena correspondiente del delito común.”

“Artículo 10.- En el caso del artículo anterior, la sección, del Gran Jurado terminará su dictamen con dos proposiciones: una que corresponda a los delitos oficiales; pidiendo que se declare que es o no culpable el acusado, y la otra relativa a los delitos comunes, consultando si hay lugar o no a proceder.”

“Artículo 11.- Los delitos, faltas u omisiones oficiales producen acción popular”<sup>21</sup>

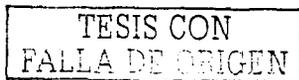
Cabe mencionar que en la anterior ley se distinguió los delitos oficiales de los delitos comunes y contempló las faltas oficiales cometidas por los funcionarios, así como las omisiones por negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas y sus respectivos encargos, lo que dio como resultado el surgimiento de la regulación de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos. Se establecieron sanciones significativas encaminadas a frenar la comisión de actos ilícitos por parte de algunos funcionarios federales, como suspensión del cargo, la remuneración; destitución e *inhabilidad* para desempeñar un nuevo encargo.

De igual manera esta ley dispuso la sanción pecuniaria como consecuencia de los daños y perjuicios causados por cualquier funcionario público.

#### **1.6.2. LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 6 DE JUNIO DE 1896.**

En la dictadura porfirista se promulga la Ley de Responsabilidades del 6 de junio de 1896, que reglamentó los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857. A pesar de ello, dicha ley fue poco aplicada debido a la naturaleza del propio régimen.

<sup>21</sup> González Bustamante, Juan José. *Los delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional*, Ediciones Botas, México, 1946, págs. 104-106.



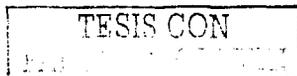
La Ley de 6 de junio de 1896<sup>22</sup>, reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, estableció el procedimiento que debe de seguirse por las secciones instructoras de ambas cámaras, tanto por los delitos de orden común como por los delitos oficiales. Esta ley estaba compuesta por 6 capítulos, que a continuación presentaremos en síntesis:

El Primer Capítulo regulaba la responsabilidad y fuero constitucional de los altos funcionarios federales transcribiendo la mención que le daba la disposición constitucional de 1857, y especificando la competencia del Congreso General para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios a que hacía referencia el artículo 103 constitucional, así como el procedimiento que debía efectuarse cuando hubiere lugar a proceder contra algún Alto Funcionario acusado por delitos o faltas del orden común.

Por su parte, el Capítulo Segundo señalaba la forma en que se conformaban las secciones instructoras del Gran Jurado, mismas que estaban compuestas por dos grupos de 16 individuos en la Cámara de Diputados y de 10 individuos en la Cámara de Senadores, nombrándose por suerte 4 individuos que formarían las secciones instructoras del Gran Jurado, debiendo ser presidente de cada sección el primer nombrado y el secretario, sin voto, el último.

El Capítulo Tercero, trataba del procedimiento relativo a los delitos del orden común, donde las secciones instructoras emitían un dictamen en el que expresaban si el hecho que realizaba el alto funcionario era o no calificado por las leyes como delito, facultaba a las secciones instructoras para hacer comparecer al acusado y acusador para examinarlos sobre los hechos relativos a la acusación y practicar las diligencias que estimaran conducentes para obtener la comprobación de las circunstancias mencionadas. Se podía llegar a establecer si se procedía o no contra el acusado, acto seguido; la Cámara de Diputados podía erigirse en Gran Jurado, previo anuncio y declaración de su presidente, estudiándose el expediente respectivo

<sup>22</sup> Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 Constitucionales de 6 de junio de 1896.  
[www.eddheu.go.mx/biblioteca](http://www.eddheu.go.mx/biblioteca).



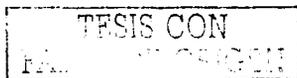
y otorgándole el uso de la palabra al acusador, posteriormente al acusado y su defensor o defensores.

Finalmente, se sometía el dictamen a discusión declarándose si había o no lugar a proceder contra el acusado, si procedía se separaba de su encargo y sometía a la acción de los tribunales comunes; y en caso de no proceder no había lugar a procedimiento ulterior.

El Capítulo Cuarto precisó los procedimientos del Jurado de Acusación en los casos de denuncia por responsabilidad oficial, intervenía la acción instructora correspondiente para instruir inmediatamente el proceso, llevándose todas las diligencias pertinentes para el esclarecimiento de los hechos y regulándose en lo conducente a las reglas establecidas para la instrucción en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal vigente en esa época. Posteriormente, se pasaba al período de alegatos donde las partes discutían lo que a su derecho convenía, haciéndose por último, la referencia a la culpabilidad o inocencia del funcionario público.

Cuando la sección instructora concluía el dictamen, establecía proposiciones resolutivas que se entregaban a los secretarios de la Cámara para que el presidente anunciara, llegado el caso que ella debería erigirse en Jurado de Acusación lo cual se hacía del conocimiento del acusador y el acusado para que presentaran sus alegatos. Acto seguido se señalaba un día determinado para el desahogo de las pruebas y alegatos, procediéndose a discutir y a votar el dictamen propuesto. En el caso de que la declaración de la Cámara fuera absolutoria el funcionario continuaba en el ejercicio de su cargo; pero si fuera condenatoria, quedaría inmediatamente separado de su cargo y se le ponía a disposición de la Cámara de Senadores a la que se le remitía también el veredicto del Jurado de Acusación.

En el Capítulo Quinto se regulaba el procedimiento a seguir en el Jurado de Sentencia, representado por la Cámara de Senadores la que enviaba el veredicto a la Sección Instructora, emplazándose al acusador y al acusado y a su defensor, haciéndoles saber que dentro de tres días podrían presentar sus alegatos por escrito. Acto continuo, la Sección Instructora realizaba un dictamen del expediente enviado por el Jurado de Acusación.



proponiéndose la pena que al funcionario delinciente le correspondiera. Posteriormente, el Presidente declaraba instalado en el Jurado de Sentencia de la Cámara de Senadores, leyéndose el veredicto del Jurado de Acusación, así como los alegatos presentado en la sección instructora del Senado y la resolución de la misma.

Finalmente, una vez desahogados los alegatos verbales de las partes, se discutía y votaba por mayoría absoluta, el dictamen de la Sección Instructora, en el caso de que el delito o falta u comisión oficial coincidiera con algún delito de orden común, y si así lo manifestaba la Cámara de Diputados, el reo por la responsabilidad oficial era puesto a disposición del juez competente para que lo juzgara por el delito común.

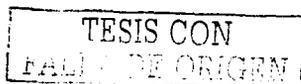
Por último el Capítulo Sexto, señalaba las reglas generales que regulaban los procedimientos señalados; el derecho de la recusación y la excusa de las secciones respectivas, las que se tramitaban conforme a lo establecido en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Como hemos analizado, tanto en el capítulo 4 y 5 los procedimientos que se establecían tenían como finalidad privar de su cargo (destituir) al alto funcionario e imponer una prohibición para volver a desempeñar otro (inhabilitación).

## 1.7. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917.

Después de tres décadas de régimen dictatorial que, si bien otorgaron estabilidad y paz social a México, el autoritarismo se hizo presente en diversos aspectos, sobre todo en beneficio de los grandes capitalistas. Y como recordaremos, la Ley de 1896 no tuvo aplicación real ante la realidad política existente en aquella época.

Más que delinear, la serie de acontecimientos que se suscitaron en el movimiento revolucionario iniciado en noviembre de 1910, culminando con la promulgación de la Carta Magna el 5 de febrero de 1917, es pertinente hacer referencia al Título IV de dicho



documento jurídico denominado "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", encargado de regular específicamente la materia de responsabilidades.

Los artículos 108 al 114 son los encargados de regular la responsabilidad de los funcionarios públicos. A continuación transcribiremos el texto original de los mismos:

"TITULO CUARTO:

De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos

Artículo 108.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República; son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de Estado y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

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.

Artículo 109.- Si el delito fuera común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha lugar o no a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener futuro, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos de que se trate del presidente de la República, pues en tal caso; sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.

Artículo 110.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que haya aceptado durante el periodo de conforme a la ley se disfrute el fuero. Lo mismo sucederá respecto de los delitos comunes que cometan durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

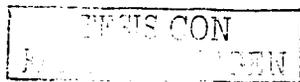
Artículo 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado, pero podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime necesarias, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e *inhabilitado* para obtener otro, por el tiempo que determine la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena, en la ley el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno, para que sostenga ante aquel la acusación de que se trate.



El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de estos funcionarios de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho; aunque hasta la fecha no haya tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Juzgado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

"Artículo 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto."

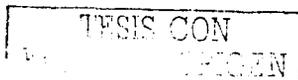
"Artículo 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrán exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su cargo y dentro de un año después."

"Artículo 114.- En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público"<sup>23</sup>

Resumiendo, se puede decir que la Constitución de 1917 repitió algunas ideas expresadas en la Constitución de 1857, se apartó de otras, mejoró su redacción, estableció una distinción en cuanto al procedimiento según se trate de delitos de orden común o delitos oficiales. Respecto a los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de los tribunales especiales, ya que somete a los funcionarios a los jueces del orden común como cualquiera otro ciudadano.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales son juzgados no por los tribunales del orden común, porque evidentemente quedan fuera de la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades y se ha establecido que los juzgue el Senado mediante el

<sup>23</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 5 de febrero de 1917. Reproducción Fascilar. PRI Secretaría de divulgación Ideológica. México, 2002. págs. 125-130.



siguiente procedimiento: La Cámara de Diputados hace la acusación a los Senadores, que dicta la sentencia previos los trámites ordinarios de todo proceso como oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad.

Finalmente, se hace hincapié en que los delitos cometidos por los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea la falta en que incurran, sean juzgados por el juicio popular.

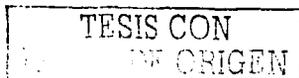
### **1.7.1. LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL DEL 21 DE FEBRERO DE 1940.**

Siendo Presidente de la República Lázaro Cárdenas, se expide la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual entra en vigencia el 21 de febrero de 1940, reglamentando el título IV de la Constitución de 1917. Cabe destacar que desde la expedición de la Carta Magna, no se había dictado ninguna ley de Responsabilidades como lo señalaba el artículo 111, último párrafo.

En el Título Primero esta ley hace referencia a que es aplicable a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, así como a los Gobernadores de cada Estado y a los Diputados locales.

Los delitos de los Altos Funcionarios eran, conforme al artículo 13:

- a) El ataque a las Instituciones democráticas.
- b) El ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal.
- c) El ataque a la libertad de sufragio.
- d) La usurpación de atribuciones.
- e) La violación de garantías individuales
- f) Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios



graves a la Federación, Distrito y Territorios Federales, así como a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados locales.

g) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

El Licenciado Gilberto Vargas López citado por Burgoa Orihuela señala al respecto que:

“... en la Ley de Responsabilidades de 1940 se trata en forma desigual a los altos funcionarios de la Federación, porque los hechos comprensivos de los delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación no establecidos en el artículo 2º a que se refiere el artículo 18 no podían ser cometidos por los altos funcionarios de la Federación, a más que la misma ley acentúa la desigualdad señalando para una y otra categoría de funcionarios públicos una penalidad diferente grave, severa para los que no eran Secretarios de Despacho, Ministro de la Suprema Corte, Procurador de la República, Senador o Diputado del Congreso de la Unión y leve para los anteriormente señalados.”<sup>24</sup>

Los delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales que no fueran contemplados en el artículo 2º de la ley comentada, se contemplaban en el artículo 18 que contenía setenta y dos fracciones, provocando estas una confusión entre los delitos comunes y delitos oficiales ya que eran muchos: más de los que el Código Penal establecía trayendo como consecuencia que ilícitos muy graves cometidos por los servidores públicos no pudieran perseguirse hasta el año siguiente al que dejaran sus cargos; por ejemplo:

“Fracción VII.- Coaligarse para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento o cualquiera otra disposición de carácter general o impedir su ejecución o para hacer renuncia de sus puestos con el fin de impedir, entorpecer o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.”

<sup>24</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 2002, págs. 119-20.

"Fracción VIII.- Solicitar indebidamente dinero o alguna dádiva o aceptar una promesa para sí o para cualquiera otra persona por hacer algo justo o injusto, o dejar de hacer algo justo relacionado con sus funciones."

"Fracción X.- Ejercer violencia sin causa justificada, en el ejercicio de sus funciones o en el desempeño de su cargo, a cualquiera persona que intervenga en alguna diligencia, insultarla, o emplear en sus resoluciones términos injuriosos u ofensivos contra alguna de las partes, personas o autoridades que intervengan en el asunto de que se trate."

"Fracción XXVII.- Distraer de sus objeto para usos propios o ajenos, el dinero, valores fíncas o cualesquiera otras cosas pertenecientes a la Federación, al Distrito Federal o algún Territorio o a un Estado, a un Municipio o a un particular, si los hubiesen recibido por razón de su encargo, en administración, en depósito o en cualquiera otra causa. Es aplicable la disposición anterior, a toda persona encargada de un servicio público, aunque sea comisión por tiempo limitado y no tenga el carácter de funcionario."

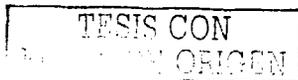
"Fracción LXII.- Desempeñar algún otro empleo oficial o puesto o cargo particular que la Ley prohíba."

"Fracción LXVIII.- Ejecutar actor o incurrir en omisiones que produzcan daño o concedan alguna ventaja indebida a alguno de los interesados o a cualquier otra persona."

"Fracción LXX.- Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia o descuido, el despacho de los asuntos de su competencia".

La Ley en mención establecía en su artículo 19, en once fracciones, las sanciones que eran aplicables, entre otros, a los delitos enumerados:

1. Prisión que iba desde un mínimo de tres días hasta un máximo de doce años, según la gravedad del delito cometido.
2. Multa desde cincuenta pesos hasta dos mil pesos.
3. Destitución del empleo, cargo o comisión que ejerciera en funcionario o empleado infractor.
4. Suspensión del empleo por un mínimo un mes y máximo de un año.



5. Inhabilitación por un mínimo de dos y un máximo de seis años.

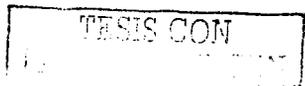
El procedimiento contemplado por la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, respecto de los delitos y faltas oficiales de los delitos de los altos funcionarios de la Federación iniciaba con la integración de secciones instructoras del Gran Jurado y de la propia sección instructora, misma que tenía la facultad de hacer comparecer tanto al acusado como al acusado para examinarlos sobre los hechos relativos a la acusación, y la de practicar las diligencias que estimaran conducentes para obtener la comprobación de las circunstancias que determinarían la responsabilidad de dichos altos funcionarios de la Federación y de los Estados.

Acto seguido la Cámara de Diputados se erigía en Jurado de Acusación otorgándosele la oportunidad al acusado y su defensor para hacer uso de la palabra en su defensa; de igual manera la Cámara de Senadores podía erigirse en Jurado de Sentencia cuyo papel consistía en emitir el veredicto final, que podía ser absolutorio o condenatorio; en este último caso, se remitiría al acusado a disposición de la autoridad judicial competente para que lo juzgarán.

Los veredictos que emitían los Jurados de acusación o de sentencia eran inatacables, por lo que no procedía recurso alguno. En cambio la sentencia que dictaba la autoridad judicial era recurrible en vía de amparo en cuanto a la sanción que fuera impuesta al funcionario.

**1.7.2. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 4 DE ENERO DE 1980.<sup>25</sup>**

Dentro del sexenio 1976-1982 correspondiente al gobierno de José López Portillo se llevó a cabo la denominada "Reforma Administrativa", la cual tuvo entre otros propósitos



lograr la eficiencia y la honestidad en la administración pública; en ese sentido, se expide la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados el 27 de diciembre de 1979.

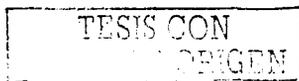
La mencionada Ley retomó algunos lineamientos de su antecesora de 1940, pero también dispuso de algunas modalidades encaminadas a simplificar y hacer más claro y expedito el procedimiento para fijar responsabilidades de los empleados públicos que fueran responsables por la comisión de delitos comunes y por delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o por motivo del mismo.

El Título Primero establecía que los funcionarios y empleados públicos serían responsables por los delitos comunes y por los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, dando la misma clasificación de los sujetos mencionados en la Ley de Responsabilidades de 1940, a los delitos oficiales los concibió como aquellos actos u omisiones que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, señalando las siguientes situaciones:

1. El ataque a las Instituciones democráticas.
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal.
3. El ataque a la libertad de sufragio.
4. La usurpación de atribuciones.
5. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causara perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motivaron algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
6. Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.
7. Las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales.
8. Actos u Omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho siempre que no tuvieran carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los definiera como delitos comunes.

---

<sup>22</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 4 de enero de 1980. [www.eddheu.gob.mx/biblioteca/](http://www.eddheu.gob.mx/biblioteca/)



Por otra parte, las faltas oficiales se definieron como aquellas infracciones que afectaban de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y que no trascendían al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno, en que incurrían funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.

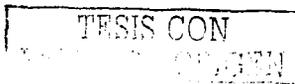
Cabe señalar, que la responsabilidad por los delitos y faltas oficiales sólo podían exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera el encargo y se extendía hasta un año después.

El procedimiento referente a los delitos oficiales de los empleados públicos que estuvieran en ejercicio, lo conocía el Senado, erigido en Gran Jurado, pero no podía abrirse la averiguación sin la acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declaraba, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros después de que practicara las diligencias necesarias y de oír al acusado, que este era culpable, entonces quedaba privado de su cargo e *inhabilitado* para obtener otro por el tiempo que determinara la ley.

La sanción a que se hacía acreedor el empleado público por la comisión de los delitos oficiales consistía en la destitución del cargo y la *inhabilitación* por un término no menor de cinco años ni mayor de diez años.

En el caso de las faltas oficiales de los funcionarios públicos que no gozaba de fuero, se sancionaban con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes, ni mayor de seis meses o inhabilitado hasta por un año para obtener otro cargo.

Por lo que hace a los delitos comunes, para proceder contra los funcionarios dotados de fuero constitucional, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declaraba, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formarían, si había o no lugar a proceder contra el acusado: en caso negativo no habría lugar a ningún procedimiento pero tal declaración no sería obstáculo para que la acusación continuara el curso cuando el

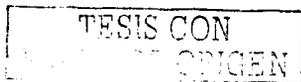


acusado hubiese dejado de tener fuero, en caso afirmativo, el acusado quedaba separado de su encargo y sujeto, desde luego, a la acción de los tribunales comunes, a menos de que se tratara del Presidente de la República pues en tal caso sólo habrá lugar a acusaciones ante la Cámara de Senadores, como si tratara de un delito oficial.

Los funcionarios y empleados públicos que no gozaran de fuero, serían juzgados por los Tribunales Penales competentes incoándose los procedimientos en la forma ordinaria y con arreglos a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicable en cada caso cuando aquellos cometiera delitos comunes.

El Título Segundo indicaba el procedimiento que debía seguirse respecto de los funcionarios que gozaran de fuero. Su Capítulo I se ocupaba de la integración de las secciones instructoras del Gran Jurado; el Capítulo II señalaba el procedimiento en los casos de delitos comunes, observándose que se modificó la denominación de alto funcionario que se utilizaba en la Ley de 1940, a la de funcionario con fuero; el Capítulo III establecía reglas aplicables para que la Cámara de Diputados se erigiera en Jurado de Acusación, pero todas las acusaciones o denuncias por los delitos y faltas oficiales de los funcionarios que gozaran de fuero y fueran presentadas en dicha Cámara debían pasar primero a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de la Justicia, para que dictaminara si el hecho atribuido era delito o falta oficial, si el acusado estaba comprendido entre de los funcionarios que gozaran de fuero y si la motivación de la acusación justificaba el procedimiento, en cuyo caso se turnaría a la sección instructora del Gran Jurado.

La Fracción II del artículo 38 de la Ley en estudio cambió la palabra culpabilidad que se utilizaba en el a ley anterior, por la de responsabilidad; el Capítulo IV se refería a los trámites referentes a los veredictos que se emitiera a los Jurados de Acusación y de Sentencia, para lo cual se requería a la sección instructora correspondiente emplazara a la comisión de diputados encargada de la acusación, turnándola después, a la secretaría de la Cámara de Senadores y una vez erigida esta en Jurado de Sentencia se citaba a la comisión de Diputados designada para tal efecto y al acusado para darles a conocer el dictamen respectivo, los veredictos de los Jurados de Acusación y de Sentencia era inatacables; sólo



eran recurribles por vía de amparo en cuanto a la sanción que le fuera impuesta al funcionario infractor; el Capítulo V consignaba disposiciones generales que mencionaban los trámites a que debían sujetarse las acusaciones.

Por su parte el Título Tercero detallaba el procedimiento que debía seguirse en delitos y faltas oficiales en los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero. El Capítulo I se refería a la incoación de procedimiento en los casos de delitos o faltas oficiales que fueran imputados a los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero, mismo que se instauraba en forma ordinaria con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicables en cada caso. El Capítulo II bajo el título de disposiciones generales, disponía algunas medidas relacionadas con los emolumentos que recibiría el funcionario o empleado acusado, quien quedaba separado de su cargo hasta la legal terminación del proceso, cubriéndosele una parte de su sueldo que no debería de exceder del 50%, a juicio de la autoridad de quien dependiera el nombramiento; el funcionario o empleado acusado de delitos o falta oficial disfrutaba del beneficio mencionado hasta que se dictara sentencia conforme a la ley.

El Título Cuarto mencionaba las reglas para la integración del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por delitos o faltas oficiales. En el Capítulo I se establecía el Jurado Popular asignándole la atribución de juzgar a los funcionarios, empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gozaran de fuero, atendiendo a las reglas que contenía el artículo 20 fracción VI de la Constitución, establecieron, al igual que en la Ley de Responsabilidades de 1940, dos jurados: Jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación, por cada uno de los juzgados de distrito con jurisdicción en materia penal; y un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y empleados del Distrito Federal por cada uno de los juzgados de primera instancia en materia penal en el Distrito Federal.

El Capítulo II fijaba la competencia de los Jurados asignándoles al Jurado de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, competencia para conocer, exclusivamente de los delitos y faltas oficiales cometidos por funcionarios y

empleados públicos que no gozaran de fuero; y al Jurado de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados del Distrito Federal, tenía competencia para conocer exclusivamente de los delitos y faltas oficiales que fueran cometidos por funcionarios o empleados del Departamento del Distrito Federal; los veredictos que emitieran estos jurados eran inatacables.

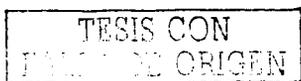
El Título Quinto tenía el rubro de Disposiciones Complementarias. El Capítulo I disponía las medidas para la remoción de los funcionarios judiciales y el Capítulo II se refería a las investigaciones sobre enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos.

### **1.7.3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 31 DE DICIEMBRE DE 1982.**

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, o cuando no son exigibles, cuando hay impunidad o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.<sup>26</sup>

Como se ha visto el tema de la responsabilidad de los servidores públicos ha interesado e interesa a toda la opinión pública nacional y por tal razón la necesidad de que se reformara constantemente el título IV de la Constitución, así como las leyes que lo reglamentara.

<sup>26</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* de 31 de diciembre de 1982. Ed. Secretaría de Contraloría General de la Federación. México, 1984.



La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título Cuarto de la Constitución, publicada el 31 de diciembre de 1982 abrogó a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.

Esta ley termina la desafortunada confusión entre "delitos y faltas oficiales" y "delitos comunes"; establece las responsabilidades que le son inherentes a los servidores públicos sin importar el grado escalafonario que ostenten, quedando comprendidos también los trabajadores y los funcionarios de los entes públicos descentralizados, autónomos y desconcentrados.

Esta ley se compone de cuatro capítulos y noventa artículos, que a continuación se describirán.

El Primero contiene un sólo capítulo denominado " Disposiciones Generales" formado por cuatro artículos. El Segundo que trata de "Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia", está dividido en cuatro partes Capítulo I, sujetos, causas y sanciones, con tres artículos del 5 al 8; Capítulo II, del procedimiento en el Juicio Político en dieciséis artículos; Capítulo III, procedimiento para la declaración de procedencia con cinco artículos del 25 al 29; Capítulo IV disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo con dieciséis artículo del 30 al 45.

El Tercero "de las Responsabilidades Administrativas", contienen dos capítulos, el Primero señala "sujetos y obligaciones de los servidores públicos" de los artículos 46 al 48; y el Segundo "sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas", de los artículos 49 al 78.

Por último, el Cuarto Título contiene un capítulo denominado, "Registro Patrimonial de los Servidores Públicos" con doce artículos del 79 al 90.

Esta ley, en general define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los sujetos para identificarlos, las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Así tenemos entonces que el artículo 1º establece el objeto de la ley, que a la letra dice:

"Artículo 1º.-Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

**I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;**

**II. Las obligaciones en el servicio público;**

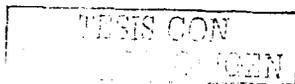
**III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que deban resolverse mediante juicio político;**

**IV. Las autoridades competentes y procedimientos para aplicar dichas sanciones;**

**V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y**

**VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.**

Como se desprende de este primer artículo, podemos mencionar que la presente ley hace ya claramente la diferencia entre la responsabilidad política y administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos, de la misma manera establece procedimientos distintos para cada una de las responsabilidades antes mencionadas, cosa que en las anteriores legislaciones no se manejaba de manera específica, ya que como se puede apreciar del análisis de las mismas, sólo se conocía primeramente el juicio de residencia con sus beneficios pero también con sus errores; y con posterioridad se hace referencia al juicio



político el cual era desenvuelto bicameralmente, es decir, la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Acusación, instruía el procedimiento y sostenía la causa ante el Senado, erigido en Jurado de Sentencia, para que esté se resolviera en definitiva, pero nunca una clara diferenciación entre la responsabilidad administrativa de las demás y mucho menos entre los procedimientos aplicables.

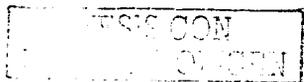
El Artículo 2 señala:

“Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales.”

Es decir, los representantes de elección popular, a los ministros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones; también serán responsables los Gobernadores de los Estados, los Diputados de la legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores.

Ahora bien, es importante no perder de vista los artículos relacionados con el tema de la presente investigación, es decir, el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de esta ley.

El artículo 47 nos describe una lista de XXIV fracciones en las que se estipulan las obligaciones de todo servidor público y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, entre las cuales se transcribirán las siguientes:



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

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

"Fracción XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función"

El artículo 53 de la Ley referida establece las sanciones que se pueden aplicar en caso de que algún servidor público incurra en responsabilidad, es decir, con las obligaciones que su empleo, cargo o comisión le exija; estas sanciones son el apercibimiento privado o público; la amonestación privada o pública; la suspensión; la destitución del puesto; sanción económica y por último la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisión en el servicio público.

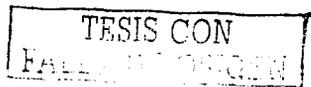
Según la ley, la inhabilitación se podrá imponer como consecuencia de la realización de un acto o la omisión del mismo que implique lucro o cause daños y perjuicios; y será de un año hasta diez años si el monto no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de la inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

El artículo 54 establece los elementos que se deben tomar en cuenta para la imposición de las sanciones administrativas entre los que se encuentra la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones.



De lo anterior podemos concluir que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 tuvo como finalidad superar y subsanar la deficiencia que tenía la legislación anterior: cambia el nombre de "funcionario público" por el de "servidor público" con la finalidad de inculcar el espíritu de servicio y de conciencia en el cumplimiento de las obligaciones de los trabajadores, atendiendo con ello a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Ahora bien, la responsabilidad administrativa en la presente ley se define mejor y tiene por objeto sancionar las conductas de los servidores públicos que de alguna forma afectan o lesionan los valores fundamentales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia los cuales deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.



## CAPITULO 2

### CONCEPTOS JURÍDICOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES

#### 2.1 RESPONSABILIDAD

El concepto de "responsabilidad" ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. Existen un sinnúmero de teorías que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los estudiosos del tema coinciden en señalar que "responsabilidad" constituye un concepto jurídico fundamental.

La voz "responsabilidad" proviene de *respondere* que significa prometer, merecer, pagar. Así, *responsalis* significa el que responde. En sentido más restringido "*responsum*" significa el obligado a responder de algo o de alguien. *Respondere* se encuentra estrechamente relacionado con *espondere*, la expresión solemne en la forma de la *estipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación, así como la *sponsio*, palabra que designa la forma más antigua de obligación.<sup>27</sup>

Dada la amplia aportación de significados que se le puede atribuir a esta palabra, se puede distinguir que de acuerdo con la doctrina, el término "responsabilidad" tiene cuatro acepciones:

A) como sinónimo de obligación.

<sup>27</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. UNAM, Ed. Porrúa, México, 7a edición, 2000, pag. 2825.

- B) como causa de ciertos acontecimientos,
- C) como consecuencia o efectos de una situación o hecho, y
- D) como capacidad mental del individuo.<sup>28</sup>

En ese orden de ideas, sin considerar la materia o ámbito en que se pretenda definir, la responsabilidad, constituye la obligación de todo sujeto de aceptar las consecuencias de un acto realizado libremente.

La figura de la responsabilidad ha sido considerada por el profesor Rafael I. Martínez Morales como: "La obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia."<sup>29</sup>

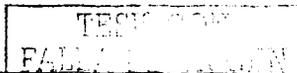
Sin embargo, aunque dicho concepto define de manera general en que consiste la responsabilidad, sólo se refiere al cumplimiento de obligaciones por actos propios, pasando por alto que también se puede ser responsable por la omisión a la observancia de una obligación, no sólo de la conducta propia, sino también de terceras personas cuando las disposiciones jurídicas así lo prescriben.

Al respecto, el profesor Hugo Alberto Arriaga Becerra opina que "la responsabilidad es una sanción jurídica (entendido el concepto de 'sanción' como calificación de un hecho que puede ser acción u omisión) por virtud de la cual una persona se vincula a un tercero (singular o plural), siendo obligado a hacer a favor de éste algo."<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Pérez Carrillo, Agustín "La responsabilidad jurídica" *Conceptos dogmáticos y teoría del Derecho*, UNAM, México, 1979, págs. 67 y 68.

<sup>29</sup> Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo*. Segundo Curso, Editorial, Harla, México, 2002, p. 389.

<sup>30</sup> Arriaga Becerra, Hugo Alberto. "5 Aniversario de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Editorial, Porrúa, S.A. de C.V., México, 1992, p. 52.



Por su parte, Hans Kelsen ha señalado que "un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado."<sup>11</sup>

En este sentido, la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber u obligación es la conducta que, de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. De tal forma que la responsabilidad viene a constituir una obligación de segundo grado que aparece cuando la primera no se cumple y se debe pagar por ello.

Este concepto, como se puede apreciar, es más completo y explica que la responsabilidad surge como consecuencia de dos elementos: el primero que presupone consiste en un deber u obligación que todo sujeto debe cumplir y un segundo elemento lo constituye el incumplimiento en una acción u omisión, esto es, un hacer o no hacer, según lo dispongan las leyes, restituyendo el daño causado por ese incumplimiento.

Así, se puede concluir que atendiendo a sus raíces la *responsabilidad se presenta cuando un sujeto está obligado a una conducta, cuyo incumplimiento acarrea una sanción.*

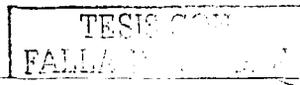
Entonces entendemos por responsabilidad la obligación que tiene el servidor público de responder por actos indebidos o ilícitos, según lo establezca la ley.

En el Título IV de la Constitución Política vigente se utiliza como sinónimo de "infracción", es decir, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La responsabilidad es una obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de otra obligación, el Estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza misma tendientes al logro de sus fines y objetivos, consagrados expresamente en

---

<sup>11</sup> Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Editorial, Porrúa., 9ª edición, México, 1997, p. 133.



la Constitución y diversas leyes, en consecuencia su incumplimiento da lugar a la obligación de responder.

El maestro Andrés Serra Rojas expresa

"...la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública o por los trabajadores públicos originan responsabilidades de naturaleza diversas con respecto de la administración pública y de terceros. El funcionario y empleados público están subordinados a la ley a su debido cumplimiento, por eso están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad de la función pública es la obligación en que se encuentra un servidor público del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño."<sup>32</sup>

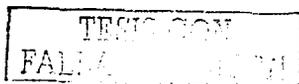
Ahora bien, consideramos importante para tener una total comprensión del concepto de "responsabilidad" de los servidores públicos incluir el análisis que nos brinda el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela quien en su obra Derecho Constitucional Mexicano, expone de manera clara y precisa su punto de vista al respecto, aseverando "que ningún funcionario público debe de actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa"<sup>33</sup>

Entonces, definimos a la responsabilidad como una obligación de segundo grado, es decir, cuando aparece la primera y no se cumple, el servidor público tiene la obligación de responder, reparar el daño causado.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*. Tomo I. 8a edición, México, Editorial Porrúa, 1982, pág 441.

<sup>33</sup> Burgoa, Op.Cit., pág 125.

<sup>34</sup> La Responsabilidad es pues, la obligación que tiene un sujeto para responder por su conducta indebida, implica resarcir el daño causado por los servidores públicos con motivo del desempeño de sus funciones o del ejercicio de sus facultades que la han sido atribuidas.

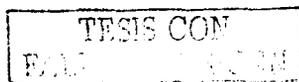


## 2.2.- TIPOS DE RESPONSABILIDADES.

Como hemos visto la omisión al cumplimiento de las obligaciones que se les imponen a los servidores públicos pueden dar lugar a cuatro tipo de responsabilidades: la civil, la penal, política y administrativa, según lo establece nuestra Carta Magna y la siguiente Tesis No- P.LX/96, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Diario Oficial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Abril de 1996, de la Novena Epoca, página 128, que a la letra dice:

"RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma de cuatro vertientes: A)La responsabilidad política para 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; B)La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C)La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D)La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque alguna de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones."<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Diario Oficial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Abril de 1996, de la Novena Epoca, página 128



En consecuencia, los servidores públicos deben cumplir sus funciones dentro del ámbito de su competencia respectiva.

### 2.2.1. RESPONSABILIDAD CIVIL.

Algunos autores como Camelutti han definido a la responsabilidad civil como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso.

En el Derecho Romano los daños materiales y de orden moral (golpes, heridas e insultos) que una persona causaba a otra constituía el delito de "injuria" siempre que se realizara como consecuencia de un comportamiento contrario a Derecho originalmente sólo era reparable el daño patrimonial.

A partir del siglo III a.C. la Ley Aquilia constituyó el punto de partida del desarrollo doctrinal de la responsabilidad civil sobre la que trabajó la jurisprudencia romana.

En cuanto a la función pública, destaca lo siguiente con relación a la responsabilidad civil de los servidores públicos, que ésta sólo se genera por actos u omisiones realizados en ejercicio de sus funciones que causen daños y/o perjuicios<sup>36</sup> a los particulares.

Ahora bien, debemos comentar que el Título IV de la Constitución Política en el artículo 109 establece los diferentes tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, pero no define ni menciona a la responsabilidad civil, aunque en la exposición de motivos de las reformas de este Título hace referencia a los cuatro tipos de responsabilidades.

<sup>36</sup> Se entiende por daño, la pérdida o menoscabo que la contraparte haya sufrido en su patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación; y se reputa perjuicio, la privación de cualquier ganancia que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación. Código Civil Federal, artículos 2108 y 2109. Base de Datos Ley Lex, Legislación Federal y Jurisprudencia. Código Civil Federal Vigente. Ediciones Legislativas de Consulta Especializadas, S.A. de C.V. México, agosto 2000.

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>37</sup>

Asimismo, hay autores que consideran que la justificación de la existencia de esta responsabilidad encuentra su punto de partida en el principio de que "nadie puede dañar a otro", tal como lo establecen los artículos 1910 y 1927 del Código Civil Federal, que a la letra dicen:

"Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia de inexcusable de la víctima."

"Artículo 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas....."

Y en los artículos constitucionales 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizar el derecho de la propiedad privada, limitada solo en los casos previstos por ella y con las modalidades que dicte el interés público.

---

<sup>37</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".



De lo anterior, podemos definir a la responsabilidad civil como el daño y/o perjuicio causado por los servidores públicos a los particulares en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser este daño material (económico), y consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio; o bien, puede ser un daño moral, tal como lo prevé el Código Civil Federal en su artículo 1916, que señala:

“Artículo 1916.- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos....”

La Doctrina para efectos de estudio de este tipo de responsabilidad la divide en varios elementos, los cuales son:

- a) Los sujetos
- b) La acción u omisión
- c) El daño
- d) La culpa
- e) El nexo causal

Por lo que toca a los sujetos, es necesario que sea un servidor público y que el daño causado sea precisamente en ejercicio de sus funciones que le son encomendadas, ya que si el daño se produce cuando el servidor público no actúa investido de su cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, luego entonces no le es imputable en su carácter de funcionario. En consecuencia, el responsable directo resulta ser la persona física.

La acción u omisión debe ser el resultado de una actuación humana, toda vez que la primera implica hacer algo que llega a producir el daño o en otras palabras realizar algo en contra de lo que la Ley establece, mientras que la segunda implica un no hacer que de igual manera causa un daño, es decir abstenerse de obrar tal y como lo determina o establece la Ley.

El Diccionario Jurídico Mexicano define a la acción u omisión como el hecho ilícito, es decir, que se ha realizado una conducta dolosa o culposa. Es decir que el agente ha obrado con la intención de causar daño o este se ha producido por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado. En la doctrina francesa, el daño causado intencionalmente constituye un delito civil y el que se origina por culpa o negligencia, se denomina cuasidelito.<sup>38</sup>

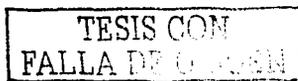
Ahora bien, en cuanto al daño, en la doctrina es un elemento necesario para la existencia de la responsabilidad, toda vez que sin el no puede hablarse de un resarcimiento, en virtud de que el mismo tiene como fin el recuperación o indemnización lo cual no se puede lograr si no existe algo que reparar, es decir, reparar o indemnizar lo dañado.

Para algunos autores, el daño debe de reunir los siguientes elementos: a) Que el daño sea cierto, lo que implica que debe de existir la evidencia de haberse producido, b) Que el daño no haya sido reparado, y c) Que el daño sea personal del demandante, es decir, que solo la persona que ha sufrido el daño puede exigir su reparación.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op.Cit. pág. 2827.

<sup>39</sup> Esquerro Portocarrero, La responsabilidad del Estado por falta del servicio público, Bogotá, 1972, pag. 70.



El daño causado por caso fortuito o fuerza mayor, que excluyen la culpa o el dolo, no darán lugar a la responsabilidad porque no ha podido ser previsto o porque habiendo sido previsto no ha podido ser evitado. Tampoco surge la responsabilidad civil si el daño se ha causado en el ejercicio de un derecho o se produjo por un hecho de la víctima.

Como se vio en el artículo 1916 del Código Civil Federal, el daño moral no es susceptible de una reparación pecuniaria, es de justicia que al ofensor se le aplique una sanción como efecto de su conducta ilícita, obligando a pagar al ofendido una suma de dinero por concepto de indemnización compensatoria.

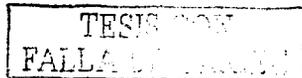
Por lo que toca a la culpa, cuando se trata de la responsabilidad prevista en el artículo 1928 del Código Civil Federal, es necesario que el funcionario actúe ya sea en forma intencional o negligente y esté en el ejercicio de sus funciones.

El nexo causal, es la relación de causalidad que existe entre el daño que se produce precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público en el ejercicio de su cargo, comisión o empleo, toda vez de 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 y el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce. El nexo causal lo encontramos regulado en el artículo 2110 del Código Civil vigente el cual a la letra dice:

"Artículo 2110.-Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse".<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup>Base de Datos Ley Lex. Legislación Federal y Jurisprudencia. Código Civil Vigente para el Distrito Federal. Ediciones Legislativas de Consulta Especializada, S.A. de C.V. México, agosto 2000.



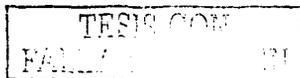
En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos le ocasionen en el ejercicio de las funciones públicas y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil, por lo tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada "civil" es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos ante otro tipo de responsabilidad, según la naturaleza de los sujetos y la legislación que la establezca.

### 2.2.2. RESPONSABILIDAD PENAL.

Durante mucho tiempo la expresión "responsabilidad" fue también utilizada en el sentido hoy acordado en el Derecho Penal a la expresión "imputabilidad" y se tuvo por responsable a quien era capaz de responder de sus actos por haber alcanzado la madurez mental y gozar de salud mental. En el Derecho Penal moderno se incurre en responsabilidad penal cuando alguien ha cometido algún delito previsto por la ley.

De conformidad a la fracción II del artículo 109 constitucional establece que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo tanto el Código Penal Federal<sup>41</sup>, en sus artículos 256 al 276 , regula los tipos legales delictivos en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, asimismo, en el artículo 258 establece que se impondrán las sanciones por la comisión de estos delitos penas de destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logra acreditar, los delitos aludidos son: ejercicio indebido y abandono del servicio público, abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, intimidación, negación del servicio público, tráfico de influencia, cohecho, peculado, concusión, enriquecimiento ilícito y usurpación de funciones públicas.

<sup>41</sup> Base de Datos Ley Lex, Legislación Federal y Jurisprudencia, *Código Penal Federal Vigente*, Ediciones Legislativas de Consulta Especializada, S.A. de C.V. México, agosto 2000.

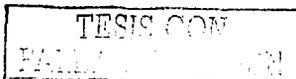


De conformidad al artículo 111 de nuestra Carta Magna pueden ser sujetos de este tipo de responsabilidad: Los Diputados y los Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, Los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de las entidades federativas, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero del Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.

Cabe mencionar que en el Derecho Penal mexicano existe la protección constitucional denominada fuero, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, citados con antelación, como ya vimos en el artículo 111 constitucional, cuando cometen delitos durante el tiempo de su encargo.

Esta protección es un privilegio en materia penal, ya que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino al ejercicio de la función pública que tienen a su cargo dichos servidores públicos y cuyo efecto consiste en que no se puede proceder contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización conocida como Declaración de Procedencia.

Es decir, si se resuelve que se debe proceder en contra del acusado, éste queda separado de su cargo, empleo o comisión y esta sujeto a la Jurisdicción de los tribunales comunes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.



Sin embargo, existe la excepción hecha al Presidente de la República, toda vez que la Declaración de Procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento parecido al juicio político, en el que la Cámara de Senadores dictará sentencia con base en la legislación aplicable.

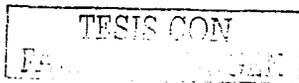
En resumen, la nueva regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto de la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal y quedando delimitada de la responsabilidad civil, política y administrativa.

### **2.2.3. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.**

La Responsabilidad Política se determina a través del llamado "juicio político" y encuentra su fundamento en lo dispuesto por el artículo 109 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

**"ARTICULO 109.-** 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 ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

1. 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 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.<sup>42</sup>

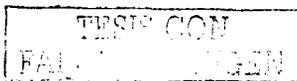
De lo anterior, claramente se desprende que incurrir en responsabilidad política determinados funcionarios cuando realizan conductas que afecten los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, lo que siempre debe ser en el ejercicio de sus funciones.

No obstante lo anterior, cabe destacar que si bien los principios que regulan esta responsabilidad descansan en nuestra Carta Magna, también lo es que la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional denominada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula lo relativo a la "responsabilidad política", al prever lo relativo a los sujetos, las causales, las autoridades competentes, el procedimiento, así como las sanciones políticas a aplicar.

La responsabilidad política de acuerdo con nuestro sistema jurídico, se debe entender según apunta Jesús Orozco Enríquez:

"...aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no delitos sancionados en la legislación penal común; conforme a lo dispuesto por el artículo 110 Constitucional, la sanción en el juicio político se concreta a la destitución e inhabilitación del servidor público responsable políticamente, y sólo en el caso de que la infracción política tipifique también algún delito se requerirá, entonces, que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido del cargo, se sustancie ante los tribunales ordinarios

<sup>42</sup> Caballero, Gloria y Emilio Rabasa. *México: esta es tu Constitución*. Editorial Porrúa, 11ª edición, México, 1997, págs. 309-310.



(si bien es probable que en este último caso se solicite sólo la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados para separar al servidor público responsable e iniciarle un juicio político ante las dos Cámaras del Congreso)."

Por su parte, Héctor Fix Zamudio apunta que "el juicio político constituye uno de los cuatro instrumentos consagrados en la Constitución para la solución de conflictos con carácter jurídico sobre la aplicación de las disposiciones fundamentales".<sup>43</sup> Las otras son: las controversias constitucionales, el juicio de amparo y el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia.

En tal sentido, es notorio que la responsabilidad política radica para los funcionarios federales en satisfacer los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y para los funcionarios estatales dicha responsabilidad radica en abstenerse de violar la Carta Magna y las leyes federales, así como dar un uso indebido a los fondos y recursos que destine la Federación, cuya penalidad es netamente política.

En cuanto a los sujetos del juicio político la propia Carta Fundamental establece, son sujetos de responsabilidad política por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, los siguientes servidores públicos:

#### **A. Funcionarios del Poder Ejecutivo Federal:**

##### **1. Administración Centralizada:**

- Los Secretarios de Despacho,
- Los Jefes de Departamento Administrativo,
- El Procurador General de la República.

<sup>43</sup> Fix Zamudio, Hector, "La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano, Estudios en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario. Editorial, UNAM, México, 1992, p. 121.



**2.- Directores de organismos descentralizados, empresas públicas y otras entidades de la administración paraestatal:**

- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados.
- Empresas de participación estatal mayoritaria.
- Sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y
- Fideicomisos públicos.

**B. Funcionarios del Poder Ejecutivo del Distrito Federal:**

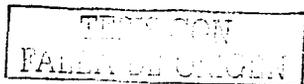
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

**C. Miembros del Poder Legislativo Federal y representantes electos del Distrito Federal:**

- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal

**D. Miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal:**

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito,
- Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.
- Los Consejeros de la Judicatura Federal
  
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal,



#### **E. Funcionarios de las Entidades Federativas:**

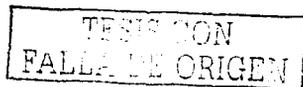
- Los Gobernadores de los Estados.
- Los Diputados Locales y
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de las Entidades Federativas en el supuesto de que cometan violaciones graves a la Constitución y las leyes federales o por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

#### **F. Otros funcionarios**

- El Consejero Jurídico del Presidente.
- Los Consejeros del Presidente.
- Los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.
- Los Magistrados del Tribunal Electoral.

De lo anterior, cabe mencionar que el Presidente de la República, representante de la Nación Mexicana mediante elección popular en términos de lo dispuesto por el artículo 108 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se encuentra inmerso dentro de los servidores públicos sujetos a Juicio Político.

En tal tesitura, el Primer Mandatario de nuestro país no es sujeto de responsabilidad política. En consecuencia, no le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tanto en materia política como administrativa, según se desprende de lo dispuesto por los artículos 2º y 5º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra dicen:



"ARTICULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales.

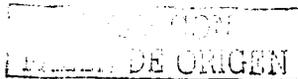
ARTICULO 5.- En los términos del artículo 110 de la Constitución General, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan...."<sup>44</sup>

De lo anterior, claramente se desprende que son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todos aquellos servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, siendo que en la especie el precepto constitucional en cita señala que se reputarán como servidores públicos entre otros, 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.

Sin embargo, el artículo 5° de la ley referida, especifica claramente quiénes son sujetos de la responsabilidad en comento, sin que del mismo se desprenda que el Primer Mandatario de nuestro país sea sujeto de juicio político, no obstante, haber sido designado mediante elección popular y manejar los recursos federales y más aún encontrarse constreñido por la protesta que rindió al tomar posesión de su encargo, por el simple hecho de no estar inserto dentro de los funcionarios designados en los artículos 108 y 110 Constitucionales.

En ese sentido, el Presidente de la República siendo el primer político y el primer mandatario de nuestro país y no obstante, la obligación moral que tiene para con el pueblo mexicano no es sujeto de sanción alguna por responsabilidad política, aún cuando su conducta fuese violatoria de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

<sup>44</sup> Herrera Pérez Agustín, *Legislación Federal Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Editorial, Porrúa, S.A., México, 1997, pp 51 y 53.

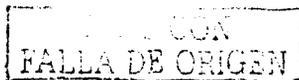


No es impedimento a lo anterior, destacar que antes de que las reformas de 1982 señalaran las conductas infractoras que derivan en responsabilidad política, se consideraba que ésta derivaba del incumplimiento de guardar y hacer guardar la Constitución, esto es, que los funcionarios actúen dentro del marco legal; sin embargo, ni siquiera la demanda popular de tal cumplimiento es suficiente para sancionar al Titular del Poder Ejecutivo de nuestro país.

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina cuáles son las causas del juicio político, las conductas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, al establecer en el artículo 7º lo siguiente:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- Ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- Cualquier infracción a la Constitución o 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;
- Las omisiones de carácter grave;
- 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 determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal (Arts. 6 y 7).

La redacción de las conductas descritas con antelación, han propiciado dificultades en la práctica, ya que no constituyen propiamente hipótesis normativas, sino que se reducen a situaciones que debido a su ambigüedad deben ser interpretadas por el funcionario competente para su aplicación



En lo referente al procedimiento el juicio político, como se ha venido señalando, es un medio de control político del Poder Legislativo sobre los servidores públicos de los tres poderes de la Unión (con exclusión del Presidente de la República): solamente podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su encargo y dentro del año siguiente al que lo haya concluido. De ahí que el Congreso de la Unión, actuando a través de sus dos Cámaras, realice el procedimiento de juicio político como órgano de control político, ya que es un procedimiento eminentemente jurisdiccional, que se encuentra claramente establecido en el Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A ese respecto, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se señala:

“Las responsabilidades políticas, que se sancionan con destitución e inhabilitación, se sujetan a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo, se aseguran los principios fundamentales de expedites, imparcialidad y audiencia.”<sup>45</sup>

Ahora bien, las irregularidades que pudieran dar lugar a alguna responsabilidad política, a través del juicio político puede ser denunciadas por cualquier persona, ya que a través de dicho juicio se busca imponer a los funcionarios federales, que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, sanciones políticas como la destitución de sus funciones y la **inhabilitación, hasta por veinte años**, dependiendo de la gravedad, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en algún órgano de gobierno; o en su defecto, a los funcionarios estatales que son políticamente responsables en el desempeño de sus cargos o comisiones, cuando incurran en violaciones a la Constitución Federal, a las Leyes Federales o hagan uso indebido de los recursos y fondos federales.

---

<sup>45</sup> Idem, pags. 30, 51 y 53.

Ante tales circunstancias, como ya se mencionó con antelación, los órganos encargados de aplicar las normas previstas por la Constitución y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como de valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones que den lugar a responsabilidad política son: *la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores*, como Órgano Instructor y Acusación, y como Jurado de Sentencia respectivamente; quienes tienen la atribución de valorar la existencia y gravedad de la conducta en que incurrieron los servidores públicos sujetos a responsabilidad política. Cabe agregar que para la tramitación del procedimiento ambas cámaras pueden funcionar en comisiones, secciones y pleno.<sup>46</sup>

Ahora bien, en términos de lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley de la materia, cualquier ciudadano puede bajo su más estricta responsabilidad formular denuncia por escrito contra un servidor público ante la Cámara de Diputados, misma que deberá estar apoyada en pruebas documentales, salvo el caso de que el denunciante no pudiere acompañar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, pues en tal supuesto, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

No obstante lo anterior, el denunciante podrá solicitar a las oficinas o establecimientos públicos correspondientes, copias certificadas de los documentos que pretenda ofrecer como pruebas ante la Sección o Cámara respectiva.

Las denuncias deben estar firmadas por el denunciante y deben ratificarse dentro de los tres días naturales, a efecto de evitar denuncias anónimas improcedentes que desvirtuarían el propósito para el cual fue creado. La falta de dicho requisito procesal, tiene como consecuencia el desechamiento de plano de la denuncia; sin perjuicio, que el denunciante

<sup>46</sup> La Gran Comisión de cada una de las Cámaras, al proponerles la Constitución de las comisiones para el despacho de los asuntos de su competencia, someterá a la consideración de cada una de ellas la aprobación de una Comisión encargada de substanciar los procedimientos relativos al juicio político. De tal forma, que una vez aprobada, de cada una de las comisiones que deban conocer se designarán a 4 integrantes para que formen la sección instructora de la Cámara de Diputados y la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores.



nuevamente pueda presentarla, ya que las conductas del presunto infractor son de interés público.

Ahora bien, una vez ratificada la denuncia ante la Oficialía de Partes de la Cámara de Diputados, la Oficialía Mayor lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de la Comisión de Puntos Constitucionales, para la tramitación correspondiente; con el objeto de determinar lo siguiente:

- a) Si el acusado forma parte del grupo de funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político;
- b) Si su conducta corresponde a alguna de las causales de procedencia señaladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y
- c) Si la conducta que se denuncia constituye una infracción y la probable responsabilidad del acusado.

En el supuesto de no actualizarse la conducta del servidor público como infractora, será desechada; sin perjuicio que de contar con nuevos elementos o pruebas supervenientes se analice de nueva cuenta la denuncia.

Ahora bien, si la citada Subcomisión considera que ha lugar la denuncia en contra del servidor público, la turnará al Pleno de la Comisión de Puntos Constitucionales, para formular la resolución correspondiente, a fin de ordenar su turno a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

Una vez recibida la denuncia, la Sección Instructora deberá determinar previas diligencias que para el caso efectúe, la existencia de la conducta infractora, precisando las características del caso.

---

tendrán el carácter de transitorio y se integran para la atención de las responsabilidades en que incurran los funcionarios políticos.



Es notorio que es hasta esta etapa cuando la sección instructora conoce oficialmente del asunto y se encuentra posibilitada legalmente para intervenir como autoridad competente, de donde se desprende que dicha sección no podía hacer del conocimiento del servidor público hechos que aún eran materia de estudio sobre su procedencia, por tal motivo resulta inaplicable esa determinación.

En consecuencia de lo anterior, es esta etapa procesal en la que el servidor público es conocedor de la denuncia en su contra y por ende, el momento para alegar lo que a su derecho convenga; sin embargo, si se abstiene de comparecer o de informar por escrito se entenderá que *contesta* en sentido negativo, y consiguientemente debe precluir su derecho.

La Sección Instructora abrirá un período para ofrecer pruebas de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas tanto del denunciante, como del servidor público acusado, así como las que la propia sección estime necesarias. La Sección Instructora calificará las pruebas y desechará aquellas que sean improcedentes.

El periodo probatorio puede ser ampliado si al concluir éste, no hubiese sido posible recibir todas las pruebas ofrecidas oportunamente o es preciso allegarse de otras.

Al terminar el periodo de pruebas se pondrá el expediente a la vista de las partes por un plazo de 3 días para cada una de ellas, mismo que correrá de manera independiente.

El expediente estará primeramente a disposición del denunciante e inmediatamente después de concluido el plazo, quedará a disposición del servidor público y su defensa por el mismo lapso de tiempo. Vencido este segundo, entonces las partes cuentan con un término de 9 días naturales para formular sus alegatos por escrito.

Concluido el plazo, para la presentación de alegatos, habiéndose o no formulado, la Sección Instructora emitirá sus conclusiones con base en las actuaciones que obren en el

expediente incoado en nombre del servidor público, mismas que entregará a los Secretarios de la Cámara de Diputados, determinando su inocencia o su responsabilidad política.

En caso de inocencia, en las conclusiones se propondrá que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o hecho materia de la denuncia que dio origen al procedimiento. En caso contrario, las conclusiones de la Sección Instructora serán entregadas a los Secretarios de la Cámara de Diputados, que darán cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse en los siguientes tres días hábiles, erigida en Órgano de Acusación, para resolver sobre la imputación.

La fecha de la sesión correspondiente será informada al denunciante y al acusado para que se presenten a la misma a alegar lo que a su derecho convenga.

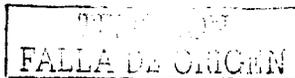
Una vez recibida la acusación ante el Senado, ésta será turnada a la Sección de Enjuiciamiento la que emplazará a las partes que intervinieron en el procedimiento, para que en el plazo de 5 días presenten sus alegatos por escrito.

Transcurrido el término para la presentación de alegatos con o sin ellos, la sección de enjuiciamiento formulará sus conclusiones debidamente fundadas y motivadas, proponiendo las sanciones que se deban imponer al servidor público responsable.

Recibidas las conclusiones por la secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor.

Una vez erigido el Jurado de Sentencia, se procederá de la siguiente manera:

- a) La secretaría de la Cámara procederá a dar lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;



- b) Se dejará constancia de que fueron cumplidas en sus términos, sin excepción, todas y cada una de las etapas del procedimiento conforme a lo dispuesto por el Título Segundo de la Ley de la Materia, particularmente lo referente a la notificación de las partes.
- c) Se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor o a ambos.
- d) Retirados el servidor público, y permaneciendo los Diputados comisionados se procederá a discutir y votar las conclusiones y aprobar los puntos de acuerdo. El presidente hará declaratoria que corresponda.

Por lo que respecta a la votación de las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento por el Pleno del Senado erigido en Jurado de Sentencia, el artículo 110 Constitucional dispone, que dicho Jurado, aplicará la sanción correspondiente mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Finalmente, es de destacar que en tratándose de los gobernadores, diputados de las legislaturas locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los 3 días naturales siguientes a la recepción.

El punto que más nos interesa en el presente estudio es el de las sanciones aplicables a quienes tengan responsabilidad política las cuales consistirán en la destitución e inhabilitación para el ejercicio del empleo, cargo, o comisión en el servicio público de uno hasta veinte años (artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Sin embargo, en el caso de los funcionarios locales, la resolución que se dicte tiene efectos declarativos, ya que la misma debe ser comunicada a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de su atribuciones proceda según corresponda.

Las sanciones correspondientes deberán aplicarse en un periodo no mayor a un año contado a partir de la fecha en que se inició el procedimiento del Juicio Político.

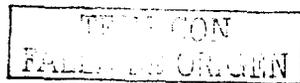
El Congreso de la Unión será quien valorará la existencia o gravedad de los actos u omisiones y en caso de que dichos actos tuvieran el carácter de delictuosos debe formular la declaración de procedencia.

#### **2.2.4.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

La responsabilidad administrativa es la que procede por aquellos actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Cabe destacar que las Constituciones y leyes reglamentarias estudiadas con antelación no contemplaban la especie de la responsabilidad administrativa de manera clara, precisa o específica, toda vez que se ocupan de otras responsabilidades de tipo penal y político.

En efecto, en la exposición de motivos que fue enviada por el Presidente de la República a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de fecha 2 de diciembre de 1982, se pretende subsanar el error que cometían los anteriores ordenamientos ya comentados, toda vez que el mismo expresa:



"La iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política y civil" <sup>47</sup>

En ese orden de ideas, es claro la importancia que representa el análisis de esta figura jurídica, ya que podemos apreciar la evolución que ha tenido la misma en atención a que con ello se ha superado el error en que por años estuvieron nuestros ordenamientos legales anteriores, toda vez que la responsabilidad administrativa sólo era estudiada por la doctrina.

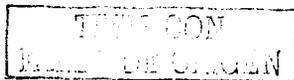
En el presente caso, de conformidad a la fracción III, del artículo 109 constitucional se establece que "se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones", estos cinco valores se encuentran ubicados en las veinticuatro fracciones del artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los sujetos de esta responsabilidad administrativa se encuentran ubicados en los artículos 108 constitucional y 2º de la ley arriba mencionada.

En cuanto al procedimiento, diremos que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 constitucional, corresponde a la ley reglamentaria determinar quienes pueden ser responsables administrativamente, las infracciones, órganos de competencia para aplicarlas, el procedimiento que tiene que seguirse y sus sanciones, ya que el procedimiento lo encontramos ubicado bajo la denominación de "Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas" en los artículos del 10 al 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

---

<sup>47</sup> Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. México, 1984, pag. 11.



A manera de colación, cabe recordar que la responsabilidad administrativa se produce como consecuencia de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones y se ubique en la hipótesis prevista por el catálogo de las veinticuatro fracciones del artículo 8 de la ley de la materia.

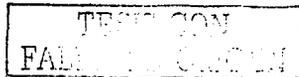
Ahora bien, el ejercicio de la facultad disciplinaria sobre quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, le corresponde exclusivamente a la propia Administración Pública, pretendiendo con ello salvaguardar y preservar su buen y adecuado funcionamiento. El ejercicio de dicha facultad es independiente de que por la misma conducta a castigar, se inicien otros procedimientos de diferente naturaleza y ante autoridades diversas.

"De lo que antecede se desprende que si bien no se puede duplicar un mismo tipo de responsabilidad por una sola conducta no hay impedimento alguno para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidad; esto es, se puede dar el caso de que una misma conducta ocasione una sanción política o administrativa como una penal e incluso civil " <sup>48</sup>

Por lo tanto, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza civil, penal política y administrativa, tal y como lo establece el artículo 109 Constitucional, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta.

---

<sup>48</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús *Regimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Colección Jurídica Porrúa, México, 1987, Pag. 115.



### 2.3. LA RESOLUCION ADMINISTRATIVA

La Resolución Administrativa es el acto de autoridad administrativa que define o dá certeza a una situación legal o administrativa, aunque cabe hacer la aclaración que si bien toda resolución administrativa es un acto de autoridad, sin embargo no todos los actos administrativos son verdaderas resoluciones administrativas ya que en ellos la autoridad opina, solicita opinión, consulta, propone, constata o verifica hechos o situaciones que tiene determinadas consecuencias jurídicas pero no llegan a decidir o resolver.

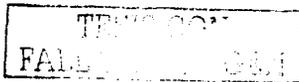
La Resolución Administrativa como acto administrativo comparte con éste la presunción de la legalidad, es decir, la resolución administrativa tiene *per se* legalidad<sup>49</sup> esto quiere decir que la resolución administrativa es legal salvo prueba en contrario, en otras palabras, el que dude de la legalidad de una resolución administrativa tiene que acreditar que carece de ella.

Así, esta presunción de legalidad la establece expresamente en el Código Fiscal de la Federación, artículo 68, el cual a la letra dice:

“Artículo 68.- Los actos y las resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales..”

Entonces, toda resolución de autoridad debe cumplir con los requisitos de legalidad que previene el artículo 16 Constitucional que señala que todo acto de molestia para el gobernado debe estar debidamente fundado y motivado, así como provenir de autoridad competente. Y es en ese documento en que consta la resolución administrativa donde deben de precisarse los hechos o situaciones que motivan la resolución los ordenamientos y preceptos legales que la funda. Hacerlo en documento distinto, anterior o posterior significa no cumplir con el mandato constitucional.

<sup>49</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit. pag 2820.



Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación dice:

"Para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el fundamento legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que lo llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca".<sup>50</sup>

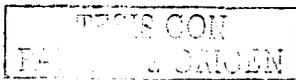
En cuanto a la ejecución de las resoluciones administrativas, podemos decir que si los administrados obligados a cumplir con la resolución administrativa no lo hace voluntariamente, la autoridad puede imponerla o ejecutarla, aún en contra de su voluntad, sin intervención alguna de órganos jurisdiccionales, sino haciendo uso del procedimiento administrativo de ejecución o de la facultad coactiva.

De lo anterior se desprende que tratándose del incumplimiento de cualquiera las obligaciones que contempla la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Función Pública antes la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas de la Dependencias según su ámbito de competencia resolverán si existe o no responsabilidad de algún servidor público y aplicarán las sanciones correspondientes mediante una resolución que dictarán para salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión.

El servidor público afectado por la resolución que le imponga cualquiera de las sanciones que anuncia el artículo 13 de la ley de la materia, podrá impugnarla, optando por la propia autoridad que la emitió o directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, mediante recurso de revocación o juicio de nulidad.

---

<sup>50</sup> Apéndice 1917-1975, SJF, tercera parte, II, segunda sala, tesis 402, pp. 564-565.



Es importante diferenciar a la resolución administrativa de la resolución judicial ya que esta última es aquella dictada por los jueces o tribunales a través de los cuales acuerdan determinaciones de trámite o deciden cuestiones planteadas por las partes, incluyendo la resolución de fondo del conflicto, podemos señalar como ejemplos los representados por la clasificación que al respecto establece el artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el cual divide a las resoluciones judiciales en seis clases: *decretos*, como simple determinaciones de trámite; *autos provisionales*, cuando se ejecutan de manera provisional; *autos definitivos*, que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio; *autos preparatorios*, los que preparan el conocimiento admitiendo o desechando pruebas; *sentencias interlocutorias*, cuando se resuelve un incidente; y *sentencias definitivas*, que resuelven el fondo de la controversia.

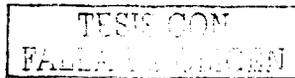
Entonces, las resoluciones administrativas las dicta una autoridad que forma parte de la administración pública, mientras que las judiciales como su nombre los indica son dictadas por el poder judicial única y exclusivamente, las primeras dan certeza a una situación legal o administrativa que puede o no traer consecuencia jurídicas y sin ser precisamente una controversia como los son las resoluciones judiciales.

#### 2.4. SANCIONES.

De acuerdo con el maestro Eduardo García Maynez, la sanción es "...la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado", a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Porrúa, 2002, pag. 294.



Del concepto anterior, podemos decir que el fin que se persigue con la imposición de la sanción es:

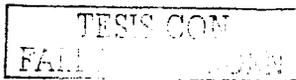
a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con un mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye un cumplimiento forzoso.

b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que dispone la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económica equivalente a la obligación incumplida, y en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o la indemnización.

c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad.

La doctrina clasifica a las sanciones con diversos criterios, como puede ser la naturaleza del órgano competente para su aplicación, como las sanciones judiciales y las administrativas; por su contenido pueden ser pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos; por la naturaleza de la obligación infringida pueden ser civiles, penales y administrativas.

Con base en los criterios expuestos en materia de función pública, las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya fue producido, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción del Derecho Disciplinario.



De acuerdo con la definición que maneja el Diccionario Jurídico Mexicano, sanción administrativa es "el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa".<sup>52</sup> El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración pública, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

Para Fernando Garrido Falla la sanción administrativa es "...un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido".<sup>53</sup>

Por otra parte, las sanciones administrativas aplicables por la comisión de infracciones a la disciplina en el servicio público se clasifican de acuerdo con su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica y de acuerdo con sus efectos pueden ser correctivas, expulsivas y represivas.

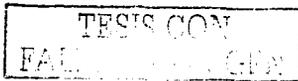
Dentro de las correctivas podemos mencionar a la amonestación, la suspensión del cargo y la suspensión del sueldo; son expulsivas la destitución o remoción, y en las represivas se señala al arresto.

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone en su artículo 13, las sanciones por faltas administrativas de acuerdo con la gravedad de la falta, el cual a la letra dice.

"Artículo 13.- Las sanciones por faltas administrativas consistirán en :

<sup>52</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit. pág. 2872.

<sup>53</sup> Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pag. 206.



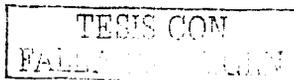
- I. Amonestación privada o pública.
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica, e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.....”

Es decir, cuando un servidor público incurre en responsabilidad administrativa el artículo 113 constitucional señala que se le podrán aplicar las siguientes sanciones: suspensión, destitución, inhabilitación, sanción económica, a demás de las que señalen las leyes, esto es, la amonestación, en ambos casos en forma pública o privada, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Cabe aclarar que este tipo de sanciones sólo se aplican a las personas que tiene investidura de servidor público, para preservar la vigilancia de los valores fundamentales de la función pública.

Es de mencionarse que las sanciones administrativas y penales son dos sanciones distintas que el Estado utiliza para reprimir o castigar a dos categorías diversas de infractores o de actos ilícitos pero siendo la diferencia que las primeras son impuestas por autoridades administrativas, mientras que las últimas son impuestas por autoridades judiciales penales. Al respecto nos ilustra el siguiente criterio de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SU INDEPENDENCIA CON EL PROCEDIMIENTO PENAL.- El procedimiento administrativo seguido en contra de un funcionario público, de conformidad a los ordenamientos contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es totalmente independiente del procedimiento penal instaurado en su contra, a pesar de derivar del mismo delito o falta;



pues la circunstancia de cierta conducta no haya tipificado un delito en materia penal, no es obstáculo para que pueda ser catalogado como una falta administrativa desde el punto de vista de la Ley aquí citada, máxime cuando el citado funcionario no desvirtúa con ningún medio de prueba durante el procedimiento administrativo la falta que se le imputa.(70) Juicio de No. 239/94. Sentencia de 27 de septiembre de 1994, por unanimidad de votos. Revista TFF No. 86. 3ª Época. Año VIII. Febrero 1995. Pags. 76 y 77."

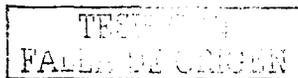
#### 2.4.1. AMONESTACIÓN

Como hemos mencionado la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establecen los tipos de sanciones que se pueden imponer a los servidores públicos, y entre las cuales esta la amonestación.

Proviene del latín *moneo, admono* que significa amonestar, advertir, recordar a una persona.

El vocablo amonestación se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados, ya que desde el primer punto de vista se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia o bien como una represión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido.

Como corrección disciplinaria tiene su origen en el Derecho Canónico, en donde se le identifica como un remedio penal de índole preventivo a quien se hallaba próximo a cometer un delito o se sospechaba que lo cometió.



La amonestación es el requerimiento que se hace a un servidor público para que se abstenga de hacer algo.

Entonces, en sentido estricto la amonestación como tal no es una sanción ya que no necesariamente requiere de la comisión de la infracción, sino que puede ser sólo la sospecha de que se cometió o puede cometerse y por tal razón sólo se considera una advertencia o llamada de atención.

De lo anterior, se dice que la finalidad de la amonestación es hacer conciencia en el servidor público de su conducta para que se prevenga y tome en cuenta que si volviera a realizarla se le considerará reincidente en la comisión de conductas indebidas.

La ley de la materia señala que la amonestación puede ser privada o pública, entendiéndose por privado la amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto. En tanto que será pública cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que la amonestación deba quedar por escrito e integrada al expediente que corresponda.

Podemos concluir, como podemos observar del párrafo anterior que esta sanción es sólo una llamada de atención, que hace el superior jerárquico al servidor público por la inobservancia de sus obligaciones.

TESIS CON  
FALLA DE CUBIEN

## 2.4.2. SUSPENSIÓN

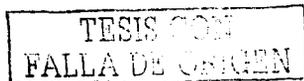
La suspensión es otro tipo de sanción administrativa que consiste en prohibir al servidor público que realice sus funciones por un período determinado, aunque debemos hacer la aclaración de que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, regula dos tipos de suspensiones, la que tiene carácter de sanción prevista por el artículo 13, fracción II y la que señala el artículo 21, fracción V que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado.

Ahora bien, cabe mencionar que la imposición de la suspensión se encuentra limitada ya que estará sujeta a disposiciones diferentes, esto según la calidad del empleo, cargo o comisión: de tal manera que si el empleado es de confianza la sanción la aplicará el superior jerárquico y cuando se trate de un empleado de base deberá sujetarse a lo previsto por la ley laboral que corresponda al régimen jurídico del trabajador de que se trate.

Sin embargo, aunque la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 30 párrafo segundo señala que la suspensión se sujetará de acuerdo con lo previsto en la legislación aplicable, ninguna de las leyes laborales que pudieran considerarse las aplicables prevé algo al respecto. Más aún cuando se establece que la suspensión por no tener el carácter de prestacional, resulta innecesaria la aplicación de las leyes laborales.

## 2.4.3. DESTITUCIÓN

De las cinco sanciones disciplinarias que prevé el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la destitución ha dado lugar a grandes controversias, porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad



administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores ya que supuestamente la única competente para resolver respecto de la terminación de una relación de trabajo es la autoridad laboral.

Al respecto podemos decir que esto es un error toda vez que este tipo de sanción aplicable a la responsabilidad administrativa en que incurra un servidor público en funciones se encuentra regulada no solo por una ley reglamentaria sino por la misma Constitución Política.

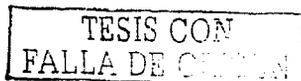
La destitución, es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado de su empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por haberse encontrado responsable en los términos de ley.

#### **2.4.4. SANCIÓN ECONÓMICA**

En los términos del artículo 113 constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos:

“deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados”.

Entonces la sanción económica, se aplica cuando por incumplimiento de lo prescrito en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas se ha obtenido un beneficio económico o se ha causado daños y perjuicios.



"Artículo 15 (de la ley citada) - Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser hasta de tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ninguno de los casos la sanción económica podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

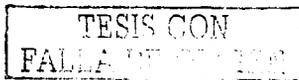
El monto de la sanción impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos "

De esta cuestión surge un hecho importante, mismo que no fue tomado en cuenta por el legislador, ya que no establece dentro del procedimiento administrativo un medio expedito y fácil para poder resarcir al perjudicado cuando éste se trate de un particular y no del Estado, debido a que se considera como materia de responsabilidad civil. Al respecto, José Luis Soberanes Fernández dice:

"cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de la sanción económica se cubren los daños y perjuicios causados pues se trata de un crédito fiscal y en este caso se contempla como responsabilidad civil del servidor público. En consecuencia encontramos una falla muy grande al no establecerse un medio expedito y fácil para resarcir al perjudicado, le cual además hará que prácticamente los particulares no tengan interés en denunciar ni en que se sancione a un servidor público cuando incurra en una causa de responsabilidad; pero sobre todo es una injusticia que no se repare de la misma manera el daño y perjuicio causados ".<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup>Soberanes Fernández, Jose Luis. *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos*. La Responsabilidad de los Servidores Públicos. Colección Jurídica Porrúa. México, 1987, pag. 136.



La ley de la materia establece también el procedimiento para la imposición de la sanción económica, en los términos de su artículo 21.

Por otra parte, debemos mencionar que las sanciones económicas adquieren el carácter de crédito fiscal para los efectos de su cobro, en los términos del artículo 30 último párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con lo cual se les otorgan todos los privilegios de que gozan los créditos fiscales, en razón de que representan ingresos que el Estado requiere para la realización de sus fines.

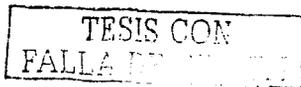
#### 2.4.5. INHABILITACIÓN.

La sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el Título IV de la Constitución Política, tanto para la responsabilidad política como administrativa.

La inhabilitación antes mencionada se encuentra también reglamentada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en términos del artículo 13.

La inhabilitación, es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretado por autoridad competente. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que no implique lucro o que cause daños y perjuicios; será de seis meses a un año, cuando como consecuencia del acto u omisión implique un beneficio o lucro, o cause daño o perjuicios será de un año hasta diez si el monto de aquellos no excede de doscientas veces días salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte si excede de dicho límite.

En cuanto a la aplicación de las sanciones administrativas no se deja al arbitrio de la autoridad sancionadora, ya que el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades



Administrativas establece los elementos que se deberán tomar en cuenta para aplicar dichas sanciones:

"Artículo 14: Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

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

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio,

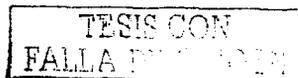
IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VI.- El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones".

El artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas dispone:

"Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la presente ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a



indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO 3

### ANÁLISIS DE LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN

#### 3.1. ETIMOLOGÍA Y CONCEPTO DE INHABILITACIÓN

Inhabilitación etimológicamente deriva del latín *inhabilis* inhabilitar, que significa: falta de habilidad, declarar a uno incapaz de ejercer u obtener algún empleo, oficio o cargo o ventaja pública.<sup>55</sup>

Algunos autores han definido a la inhabilitación desde su particular punto de vista como por ejemplo Vicente García de Diego, que refiere que la inhabilitación es:

"la acción o efecto de inhabilitar o incapacitar. Declaración de que alguien no puede, por causas naturales o morales o de otra índole, desempeñar un cargo, realizar un acto jurídico o proceder en otra esfera de la vida jurídica. Pena aflictiva que imposibilita para el ejercicio de determinados cargos o para el ejercicio de ciertos derechos".<sup>56</sup>

La Inhabilitación menciona la Enciclopedia Larousse, es la "acción y efecto de inhabilitar o inhabilitarse. Imposibilidad por causas naturales, morales o legales de desempeñar un cargo, realizar un acto o actuar en una esfera jurídica de la vida pública".<sup>57</sup>

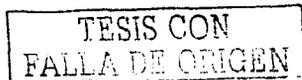
Para Rafael de Pina Vara, la inhabilitación es como la "sanción accesoria de determinados delitos quien priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de ciertos cargos o funciones".<sup>58</sup>

<sup>55</sup>García,Roque. *Diccionario General de Etimología de la Lengua Española*. Tomo III, Madrid 1881, PAG. 119.

<sup>56</sup>García de Diego, Vicente. *Diccionario Etimológico Español e Hispanico*., Editorial E.T.A, Madrid, 1954, pag. 382.

<sup>57</sup>*Enciclopedia Larousse*, Tomo VI, Editorial Planeta S.A., Barcelona, 1980, pag. 241

<sup>58</sup>De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*, Editorial, Porrúa, México, 1980.



De las definiciones anteriores podemos decir que la inhabilitación es una sanción generalmente administrativa que consiste en la declaración de prohibirle a una persona física que tiene el carácter de servidor público que obtenga o ejerza ciertos empleos, cargos o comisión de manera temporal en la administración pública toda vez que es incapaz de realizar de manera correcta y satisfactoriamente las funciones que se le han encomendado.

A esto es de añadirse que desde un punto de vista particular la inhabilitación debería de tener el carácter de permanente y no temporal pues en todo caso sería como imponerle destitución y toda vez que la conducta que se cometió puede ser o es tan grave o reiterada que lo procedente es la aplicación de una sanción que en realidad castigue severamente al servidor público que con su actuar ocasiona daños y/o perjuicios irreparables al estado y consecuentemente a la sociedad.

### **3.2. ELEMENTOS DE LA INHABILITACIÓN**

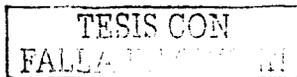
De acuerdo con las definiciones analizadas, podemos desprender los siguientes elementos de la sanción de inhabilitación:

#### **DECLARACIÓN**

Es la manifestación del juzgador para decir sobre un caso concreto sometido a su conocimiento, es decir, es la resolución administrativa dictada por la autoridad competente.

#### **PROHIBICIÓN**

Acción y efecto de vedar o impedir el uso o ejecución de una cosa, en este caso, de volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en la función pública.



## PERSONA

Individuo, persona física (hombre o mujer) capaz de derechos y obligaciones. En este caso es el servidor público.

## EJERCER

Consiste en realizar los actos propios de una profesión, oficio, facultad o virtud, en especial, es la comisión que se confiere al servidor público.

## EMPLEOS, OFICIOS O CARGOS.

Son la ocupación o trabajo, obligación y responsabilidad pública que se le atribuye a un servidor público para realizar determinada actividad.

## TIEMPO

Como podemos ver y hasta el momento es Temporal, esto es, lo que no es duradero, ni permanente, que dura solo cierto tiempo.

### 3.3. MARCO LEGAL DE LA INHABILITACIÓN

Hablar del marco legal jurídico de la inhabilitación como sanción administrativa es complicado toda vez que el acervo de disposiciones tanto legales como reglamentarias y administrativas que la contemplan, es decir, al conjunto de ordenamientos que brindan apoyo, fundamento, certeza y seguridad a las actividades de la administración pública, a fin de encuadrarla dentro de un Estado de Derecho y del régimen legal mexicano, es limitado. Es así como a continuación se citan los preceptos aplicables de la Constitución Política y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### 3.3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

"Artículo 109. 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:  
(...)

Fracción III.- Se aplicarán las sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten a la legalidad, 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 automáticamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza."

"Artículo 113.-Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes consistirán en suspensión, destitución e *inhabilitación*, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La Responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes"

Como se ha analizado, la responsabilidad administrativa se encuentra prevista a un nivel constitucional por lo que adquiere mayor importancia la vigilancia y reglamento del buen desempeño de se empleo, cargo o comisión, así como aplicación adecuada de las sanciones que en ella se prevén, como lo es la inhabilitación.

### 3.3.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Ahora bien, por lo que respecta a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el artículo 1º de esta ley señala:

"Artículo 1º.-Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

(...)

Fracción III.- Las responsabilidades y las sanciones administrativas en el servicio público."

Por su parte, el artículo 13 dispone lo siguiente:

"Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en :

(...)

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

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrá de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual

vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En los casos de infracciones graves se impondrá además, la sanción de destitución.

En todo caso se considerará infracción grave el incumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX y XXII del artículo 8 de esta ley...”

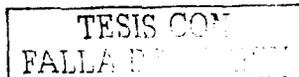
Asimismo, los artículos 24 y 40 señalan que:

“Artículo 24.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la ley.”

“Artículo 40.- (párrafo tercero): La Secretaría expedirá las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso de la inhabilitación, así como de la no existencia de estas sanciones....”

#### **3.4. TIEMPO DE DURACIÓN Y APLICACIÓN DE LA INHABILITACIÓN.**

Como hemos visto, la duración de la sanción administrativa de inhabilitación subsiste sólo cierto tiempo, no es permanente, es decir, que cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que no cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, será de seis meses a un año; cuando que implique lucro o cause daños y perjuicios sin exceder de doscientas veces el salario vigente mensual en el Distrito Federal será de uno a diez años, y cuando exceda de este límite, la inhabilitación será de diez a veinte años.



Como regla, esta prohibición para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable mediante resolución dictada por las Contralorías Internas de las Dependencias del Ejecutivo o bien por la Secretaría de la Función Pública antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis No. P.LXII/96, del Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, abril 1996, página 120, que a la letra dice:

"INHABILITACION DE SERVIDORES PUBLICOS COMO SANCION POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. SU IMPOSICIÓN CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. De la interpretación conjunta de los artículos 1º, 3º, 53 y 54 y demás relacionados de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en mil novecientos noventa y tres, se desprende que las sanciones derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurren los servidores públicos, excepción hecha de la destitución de los servidores incorporados como trabajadores de base, se imponen por resolución propia de las autoridades administrativas, ya sea la Secretaría de Estado encargada del sistema global de control o los superiores jerárquicos de los servidores responsables- titulares de las dependencias o coordinadores de sector, lo cual lo conduce a afirmar que la misma regla es aplicable para la inhabilitación, de modo que la expresión empleada por el artículo 56, fracción V de la Ley en cita, de que la inhabilitación "será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente", debe interpretarse referida a la autoridad administrativa, a quien de acuerdo con la distribución de competencias le esté asignada la atribución de imponerla, de acuerdo con los criterios relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias que previene la propia ley."<sup>59</sup>

Para la imposición de las sanciones administrativas, entre ellas la inhabilitación, se deben tomar en cuenta los elementos específicamente señalados en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual señala, que:

“Artículo 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público, cuando incurrió en la falta, que a continuación se refiere:

I. La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten en base a ellas,

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público,

III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad del en el servicio público,

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

V. La reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones,

Para mayor abundamiento y dejar claro que, estos elementos se toman en cuenta para aplicar la sanción más adecuada según la gravedad del caso transcribiremos parte de dos resoluciones administrativas por las cuales se imponen entre otras la sanción de inhabilitación a dos servidores públicos que incurrieron en responsabilidad tomando en cuenta para ello los elementos antes citados a manera de ejemplo.

“RESOLUCION DE 31 DE MARZO DE 2000, DICTADA POR LA DIRECCION GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACION PATRIMONIAL EN EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO 3/98. ...

---

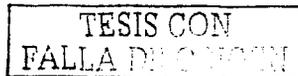
“Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, abril 1996, página 120

....CONSIDERANDO

....Asimismo el servidor público, analizó y evaluó el dictamen preliminar de la evaluación del concurso No. xx, notificó al Jefe de Zona, que por acuerdo del Comité de Análisis de Evaluación de Contratos debería asignarle el contrato a la empresa "...asimismo debería de celebrar un Convenio Modificatorio de reducción y que informara por escrito a los contratistas no ganadores que no se les da el fallo porque aunque sus ofertas son solventes, no son las más bajas, lo cual fue falso; presumiéndose que dicho servidor infringió como ya se señaló lo dispuesto por los artículos 59 y 60 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, así como las fracciones I, II, V, XXII y XXIV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

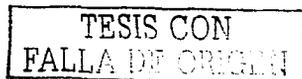
....Ahora bien, tomando en cuenta los argumentos de los comparecientes así como todas y cada una de las diversas constancias que aparecen agregadas en el expediente en que se actúa, esta autoridad llega a la convicción de que se acredita plenamente que "el servidor públicos" incurrió en responsabilidad, lo anterior en base a las siguientes consideraciones:....

...Esta autoridad estima que con sus argumentaciones y pruebas "el servidor público", de ninguna manera desvirtúa las irregularidades que se le atribuyen, esto es así, porque el infractor se condujo con falta de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, ya que en primer término giró instrucciones precisas para que se informara por escrito a la contratista no ganadora que no se le dio el fallo porque aunque su propuesta era solvente esta no era la más baja, lo cual era falso; giró instrucciones para que se indicara en el acta de fallo que se adjudicaba a la propuesta solvente más baja además, lo que de igual forma es irregular, lo que refleja dolo con el que se condujo el servidor público, al engañar al Comité, ocasionando que estos incurrieran en error al tomar la determinación correspondiente, infringiendo con su conducta las fracciones I, II, V, XXII y XXIV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ocasionando un daño económico para la entidad, ya que al realizar el análisis y evaluación del Dictamen Preliminar de la Evaluación del Concurso No. XX, manipuló la información para que el Comité de Análisis y Evaluación de Contratos, incurriera en error, emitiendo voto favorable para adjudicar el contrato a una empresa que no propuso la oferta más baja..



....Finalmente de la comparecencia por parte de "el servidor público" realizada el 19 de febrero de 1998, se desprende que dicha persona reconoció expresamente que el cargo que desempeñó en el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuela (CAFFCE), en la época de los hechos fue Gerente de Ingeniería de Costos y que en la época de su comparecencia ejercía como Jefe de Zona del CAFFCE en Michoacán, con una antigüedad en la Administración Pública de aproximadamente 42 años, con estudios profesionales de Ingeniero Arquitecto, con domicilio particular en Privada de la Cubaña número 34, Colonia Chapultepec, Cuernavaca, Morelos, Código Postal 62450. Esa información proporcionada por el propio servidor público, refleja que era un servidor público de confianza, con un nivel jerárquico alto dentro del servicio público debido a su posición de Gerente de Ingeniería de Costos. **QUE SUS ESTUDIOS PROFESIONALES SON DE UN NIVEL UNIVERSITARIO EN RAZÓN DE SU TÍTULO DE Ingeniero Arquitecto, que su situación económica era elevada en virtud de los emolumentos obtenidos por el puesto que venía desempeñando por la cantidad \$15,000.00, en el ejercicio de su profesión. Y por razón del lugar donde tiene su domicilio, el cual por los servicios urbanos con los que cuenta es generalmente conceptualizado como de un nivel socioeconómico alto, y que cuenta con experiencia dentro de la Administración Pública Federal en atención a su permanencia por aproximadamente 42 años dentro de este ámbito; en cuanto a las irregularidades en que incurrió se consideran graves, ya que al realizar el análisis y evaluación del Dictamen Preliminar de la Evaluación del Concurso No. xx, manipuló información, para engañar y ocasionar que el Comité de Análisis y Evaluación de Contratos, incurriera en error....**

....Por lo que con fundamento en el artículo 53 fracciones IV y VI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procede a imponérsele las sanciones de **DESTITUCION del puesto e INHABILITACION por el término de DIEZ AÑOS, para desempeñar empleo, cargo o comisión en el Servicio Público**".



RESOLUCION DE 22 DE AGOSTO DE 2001. EMITIDA POR LA DIRECCION GENERAL DE RESPONSABILIDADES Y SITUACION PATRIMONIAL EN EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO 220/97.

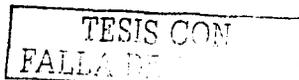
CONSIDERANDO:

(...)

Las irregularidades administrativas que se le atribuyen "al servidor público" se hacen consistir en haber firmado indebidamente las solicitudes de reconsideración de importes enviados a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, toda vez que le correspondía al Director de Recursos Materiales y Servicios; y girar instrucciones para que se elaboraran las ordenes de pago cuyos montos eran mayores a los dictaminados por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, propiciando con ello que se pagaran a los arrendadores rentas por encima de las autorizadas, con lo cual se originó un daño patrimonial por la suma de \$10'376.737.00; conductas con las cuales se infringieron las fracciones I, II y VIII del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 18, 25, 29 y 31 de los Lineamientos para el Arrendamiento de Inmuebles de las Dependencias de la Administración Pública en carácter de arrendatarias, vigente al momento que sucedieron los hechos.

(....)

Ahora bien, tomando en consideración los argumentos esgrimidos por los servidores públicos involucrados, se acreditan las irregularidades atribuidas y esta autoridad procede a analizar que, por lo que hace a "el servidor público" *se considera grave la irregularidad en que incurrió, durante el desempeño de su cargo como Director de Edificios al firmar las solicitudes de reconsideración sin tener facultades y girar instrucciones para que se elaborarán las ordenes de*



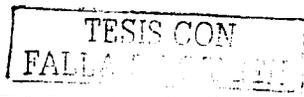
*pagos por montos mayores a los autorizados por S8'098, 938.00, teniendo una antigüedad en la Administración Pública de aproximadamente quince años, con estudios profesionales de Ingeniero Civil, lo cual refleja que se trata de un servidor público de confianza que tenía un nivel jerárquico medio y, por consiguiente su situación económica era buena en razón de los emolumentos que recibía por el desempeño de sus funciones, que en la irregularidad que incurrió no existió dolo o mala fe, debiéndose esto a negligencia por parte del servidor público, que aún cuun existió daño patrimonial por la cantidad citada, no se acredita que haya obtenido algún lucro indebido; por lo que con fundamento en lo establecido en los artículos 53 fracciones V y VI, 56. fracciones V y VI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se imponen a "el servidor público" las sanciones de INHABILITACION por el término de OCHO AÑOS Y SANCION ECONOMICA en cantidad de S8'098.938.00".*

Por lo anterior, es evidente la importancia que tiene el adecuado análisis de los elementos establecidos en el artículo 14 de la ley de la materia y en general el oportuno desarrollo del procedimiento disciplinario, pues de ello depende que las sanciones que se impongan a la servidor irresponsable, sean las convenientes según el caso de que se trate, a más que con ello se tendría realmente justicia.

Ahora bien, es de señalarse que para los efectos de la Ley, se considera reincidente el servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto."

A lo anterior, habrá que agregarse lo que el artículo 30 de la ley en estudio establece:

"la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas."



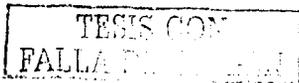
Tratándose de suspensión, destitución e inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución; y cuando los servidores sean de base, la suspensión y destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

De lo anterior es importante que se tome a la inhabilitación como sanción administrativa pero con el carácter de permanente en la ley de la materia toda vez que independientemente de la gravedad de la conducta simplemente por el hecho de que el servidor público abusando de las funciones o facultades que se le atribuyeron por causas o en virtud del cargo o empleo que desempeña ha incumplido nuevamente en sus obligaciones, faltando y transgrediendo los principios fundamentales de la función pública legalidad, honradez lealtad, imparcialidad y eficiencia; del Estado de Derecho, justicia, equidad, seguridad jurídica y; de los principios que cualquier individuo debe tener como la lealtad, honestidad, confianza, debe castigarse con severidad para evitar que la corrupción aumente y se imponga sobre el Estado de Derecho.

### **3.5. NATURALEZA JURÍDICA DE LA INHABILITACIÓN EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

La Responsabilidad entendida como el resarcimiento de un daño causado al Estado por sus servidores públicos, presupone necesariamente la existencia de la obligación que debe cumplir el servidor público en el desempeño de sus funciones o en el ejercicio de las facultades que le son atribuidas, pues bien, el incumplimiento a dichas obligaciones constituye una infracción a un ordenamiento jurídico y el daño y perjuicio causado tiene como consecuencia un castigo, es decir, en una sanción.

Las obligaciones que todo servidor público debe acatar se encuentran contempladas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y su incumplimiento implica una sanción impuesta por la autoridad administrativa.



Existen autores que definen a la sanción administrativa no como un castigo sino como un medio de represión porque la obligación no se ha cumplido.

Por otra parte entre las sanciones administrativas se encuentra la inhabilitación misma que en la práctica cumple con distintos objetivos como preventivos o represivos, correctivo o disciplinarios prevaleciendo el poder punitivo de la administración pública a su poder ejemplificador y correctivo, al castigar al infractor de la ley administrativa.

## CAPITULO 4

### DERECHO COMPARADO

En la antigüedad los actos de los gobernantes se tenían por divinos, por lo que los gobernantes eran *incapaces* de hacer daño o equivocarse, entonces la irresponsabilidad del Estado y de los mismos funcionarios era indiscutible.<sup>60</sup>

Con el transcurso del tiempo el poder de los funcionarios públicos o de la administración sufrió las consecuencias de nuevas concepciones socioculturales que le instauraron límites.

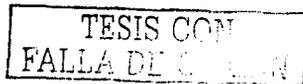
En este caso el derecho comparado un punto importante en el Derecho Positivo, a fin de examinar brevemente, a nivel constitucional en Latinoamérica, si se plantea o no la responsabilidad de los funcionarios públicos y cómo se llega sancionar el incumplimiento de sus obligaciones.

#### 4.1 ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

Así pues, comenzaremos con Chile que en el artículo 38 de su Constitución establece "cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera afectar al funcionario que hubiere causado el daño."

---

<sup>60</sup> [www.respondanet.com](http://www.respondanet.com)



De lo anterior se desprende que en Chile se contempla no sólo la responsabilidad civil sino que los servidores públicos o funcionarios también pueden ser responsables administrativa y penalmente en caso de incurrir en irregularidades.

En el caso de Colombia se maneja que tanto las actuaciones de los particulares como de las autoridades deberán apegarse a derecho y a la buena fe y que existirá una Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual vigilara las carreras de los funcionarios; es decir, estable ciertas obligaciones y deberes para los gobernados y gobernantes y en caso de no cumplir las darán lugar a determinadas y especiales sanciones para cada uno de ellos.

Costa Rica, por ejemplo, en el artículo 194 de su Constitución establece el juramento al que todo funcionario público esta obligado a cumplir y con ello su deber de conducirse con honradez, legalidad, imparcialidad en sus funciones; el cual dice:

“¿Juráis a Dios y Prometéis a la Patria, observar y defender la Constitución y las leyes de la República, y cumplir fielmente los deberes de vuestro destino?

- Si juro-

- Si así lo hicieréis, Dios os ayude, y si no, El y la Patria os lo demande”

Ahora bien, en Cuba se obliga a todos los órganos del Estado, sus dirigentes, funcionarios, y empleados, a actuar dentro de los límites de sus respectivas competencias y tiene la obligación de observar estrictamente la legalidad socialista y velar por su respeto en la vida de toda sociedad.(art. 10)

También la Constitución de Ecuador en sus artículos 120 y 121 establecen lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos.

“Artículo 120.- No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones.

Artículo 121- Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores públicos de los organismos e instituciones del Estado.”

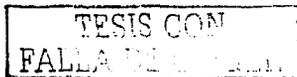
Panamá establece en su artículo 18 constitucional que los particulares son responsables ante las autoridades por infracciones de la Constitución o de la ley. Los servidores públicos lo son por las mismas causas y también por la extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.

Nicaragua establece de igual manera en su Carta Magna preceptos que se refieren a la responsabilidad de los servidores o funcionarios públicos como el artículo 131 que dispone que los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa e indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones, siendo responsables por la violación de la Constitución, **por falta de probidad administrativa** y por cualquier otro delito o falta cometida en el desempeño de sus funciones.

El artículo 106 denominado “de la responsabilidad del funcionario y del empleado público” de la Constitución de Paraguay y al igual que Ecuador establece que ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad, señalando:

“Artículo 106.- Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que se cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abandonar en tal concepto.”

De lo hasta aquí manifestado, podemos decir que a nivel constitucional en gran parte de los países latinoamericanos se prevé la responsabilidad de los servidores o funcionarios



públicos aunque no precisan con exactitud a que tipo de sanciones se hacen merecedores estos servidores públicos cuando por una acción u omisión en el ejercicio de sus funciones se afecta al Estado, la sociedad o a los particulares.

En Perú, el artículo 41, tercer párrafo de su Constitución hace referencia a que la inhabilitación y su duración dependerán de lo establecido por la ley de la materia. Por lo que podemos decir que en este país una de las sanciones aplicables es la inhabilitación.

Uruguay establece en varios preceptos constitucionales que los funcionarios de todos los gobiernos departamentales, los entes autónomos, los servicios descentralizados y en general de todos los órganos del Estado serán responsables de las conductas indebidas o ilícitas que realicen durante el desempeño de sus funciones.

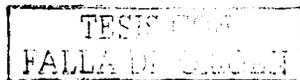
Finalmente, entre los artículos de la Constitución de Venezuela que podemos mencionar, esta el 139 que dice: "el ejercicio del poder público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación del poder o por violación de esta Constitución o de la ley."

De esto podemos desprender que en este país los servidores públicos son sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa dependiendo de la conducta en que incurran.

De lo anterior, hemos elegido sólo algunos países que por legislación encontrada sobre la materia se analizarán más ampliamente.

#### **4.2. CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA**

En la Constitución de Colombia podemos observar que en cuanto a la materia de responsabilidades de los servidores públicos son los siguientes preceptos jurídicos los que la regulan:



"Artículo 6º.-

Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes.

*Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones."*

De este precepto podemos deducir que los servidores públicos de este país serán responsables ante la sociedad y el mismo Estado cuando en el ejercicio de sus funciones ya sea por una acción u omisión causen algún daño perjuicio a la sociedad o a la administración pública.

Ahora bien, también podemos hacer referencia a que existen tipos de responsabilidades, como se deriva de los siguientes artículos:

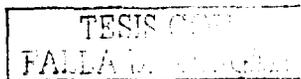
"Artículo 90º.-

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste."

"Artículo 91º.-

En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta."



También podemos observar que los servidores públicos colombianos al igual que los de nuestro país incurrir en responsabilidad civil, penal y administrativa.

Al respecto los artículos 92 y 102 de la referida Carta Fundamental, disponen:

“Artículo 92°.-

Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las *sanciones penales o disciplinarias* derivadas de la conducta de las autoridades públicas.”

“Artículo 110°.-

Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. *El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura.*”

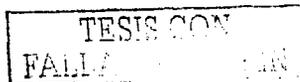
En cuanto a la autoridad competente para la imposición de las sanciones a que se hagan merecedores los servidores públicos que incurran en responsabilidad son las siguientes, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 37 de la Constitución colombiana.

“Artículo 117°.-

El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control.”

“Artículo 121°.-

Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”



La Constitución Colombiana regula en su capítulo 2 lo relativo a la función pública y de la cual analizaremos los siguientes artículos que se refieren a la responsabilidad de los servidores públicos y sus sanciones.

"Artículo 122.-

No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento...

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

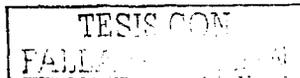
Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas...

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley el servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, quedará *inhabilitado para el desempeño de funciones públicas.*"

Como podemos apreciar, la sanción de inhabilitación también se impone en aquel país cuando el servidor público cause daño o perjuicio alguno al patrimonio del Estado independientemente de que se impongan otras sanciones.

De este modo se castiga severamente al funcionario que cause un daño al Estado y que aunque en nuestro país también se aplica la inhabilitación, ésta es temporal e incluso en ocasiones se imponen otras sanciones y no la inhabilitación, siendo que la conducta del servidor público es grave o ha reincidido.

Ahora bien, es importante dejar claro a quiénes se considera servidores públicos.



“Artículo 123°.-

Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento...”

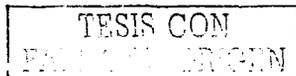
“Artículo 124°.-

La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.”

“Artículo 174°.-

Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.”

Cabe mencionar en este punto que el anterior precepto hacer referencia a la responsabilidad política y se asemeja al juicio político y su tramitación en México, ya que como hemos visto desde los antecedentes la responsabilidad universal e ilimitada primeramente y política posteriormente la cual era conocida por la Cámara de Diputados y Senadores.



“Artículo 175°.-

En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:

2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.”

“Artículo 178°.-

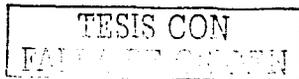
La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.

4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.”

“Artículo 198°.-

*El Presidente de la República, o quien haga sus veces, será responsable de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes.”*



El título X de la Constitución Colombiana trata de los Organismos de Control, como lo es la Contraloría General de la República, similar al órgano de control mexicano a nivel federal (denominado Secretaría de la Función Pública antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), quien en ciertos casos está facultada para imponer sanciones de carácter administrativo a los servidores públicos que incurren en responsabilidad.

Al respecto el artículo 267 de la Constitución Colombiana dice:

"Artículo 267º.-

El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

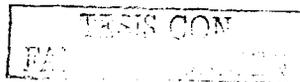
La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización".

"Artículo 268º.-

El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.

8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los



intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la *suspensión* inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.”<sup>61</sup>

De lo anterior podemos decir que la Constitución Colombiana al tratar de la responsabilidad de los servidores públicos es amplia, estableciendo que existe responsabilidad civil, penal, política y administrativa; que entre las sanciones que se pueden imponer a aquellos cuando cometen faltas en el desempeño de sus funciones o con motivo de las mismas son la destitución, suspensión sanción económica y la inhabilitación.

Ahora bien cabe mencionar que Colombia también tiene un Código Disciplinario Único, la Ley 734 publicada el 5 de febrero de 2002.

El libro I, título I tratan de los PRINCIPIOS RECTORES DE LA LEY DISCIPLINARIA.

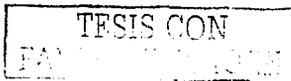
“Artículo 4º. *Legalidad*. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.

De lo anterior se desprende que este Código disciplinario colombiano es como en nuestro país la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ahora bien, se observa que todo servidor público que en y con motivo de sus funciones incurra en alguno de los supuestos previsto por la ley y descritos como falta será sancionado.

---

<sup>61</sup> Constitución de Colombia vigente. [www.georgetown.edu/constituciones/colombia](http://www.georgetown.edu/constituciones/colombia).



Estas faltas serán por obvias razones antijurídicas cuando afecten el deber funcional sin justificación alguna, según lo establece el artículo 5 de la ley en comento.

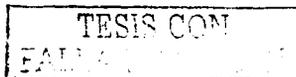
El artículo 6 de este Código disciplinario al igual que el artículo 21 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece la garantía de audiencia, es decir, que se debe tener *un proceso*. "El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público".

Ahora bien el artículo 16 habla de la *función de la sanción disciplinaria*. En tal tesitura dicho precepto indica que la sanción disciplinaria *tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública*.

Es así como el sujeto disciplinable, para salvaguardar la *moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función*, ejercerá los derechos, **cumplirá los deberes**, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.

El artículo 16 del Código disciplinario colombiano nos define que se entiende por falta disciplinaria, el cual a la letra dice:

"Artículo 16. *La falta disciplinaria*. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto *da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente*, la incursión en cualquiera de las **conductas o comportamientos** previstos en este código *que conlleve incumplimiento de*



**deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento"**

Del párrafo anterior, se desprende que cualquier servidor público que incurra en falta disciplinaria dentro o fuera del territorio nacional, se le aplicara la presente ley disciplinaria y se hará acreedor a una sanción de las que en nuestro país se conocen como administrativas.

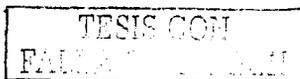
En base a lo anterior es de mencionarse que son sujetos disciplinarios según el artículo 25 los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código; así como, para los efectos de esta código y de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.

De lo anterior desprendemos, que las faltas disciplinarias según la ley en estudio son aquellas que se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Así y ya al haber analizado quienes son sujetos de responsabilidad en dicho país, cabe mencionar cuáles son los deberes de los servidores públicos para así poder identificar las faltas disciplinarias y saber a que sanciones se hacen merecedores. Entonces, el artículo 37 del Código Disciplinario establece:

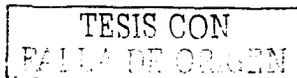
Entre los deberes de todo servidor público según artículo 34, mencionaremos:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las



convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.
3. Utilizar los bienes y recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o función, las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por razón de su función, en forma exclusiva para los fines a que están afectos.
4. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidos.
5. Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio.
6. Cumplir las disposiciones que sus superiores jerárquicos adopten en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no sean contrarias a la Constitución Nacional y a las leyes vigentes, y atender los requerimientos y citaciones de las autoridades competentes.
7. Desempeñar el empleo, cargo o función sin obtener o pretender beneficios adicionales a las contraprestaciones legales y convencionales cuando a ellas tenga derecho.
8. Acreditar los requisitos exigidos por la ley para la posesión y el desempeño del cargo.
9. Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, así como por la ejecución de las órdenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados.



10. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

11. Calificar a los funcionarios o empleados en la oportunidad y condiciones previstas por la ley o el reglamento.

Por ende a todo servidor público le está prohibido, entre otras cosas lo siguiente:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

2. Solicitar, directa o indirectamente, dádivas, agasajos, regalos, favores o cualquier otra clase de beneficios.

3. Ocupar o tomar indebidamente oficinas o edificios públicos.

4. Ejecutar actos de violencia contra superiores, subalternos o compañeros de trabajo, demás servidores públicos o injuriarlos o calumniarlos.

5. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.

6. Ocasionar daño o dar lugar a la pérdida de bienes, elementos, expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de sus funciones.

7. Ejercer cualquier clase de coacción sobre servidores públicos o sobre particulares que ejerzan funciones públicas, a fin de conseguir provecho personal o para terceros, o para que proceda en determinado sentido.

8. Las demás prohibiciones consagradas en la ley y reglamentos.

Ahora bien en cuanto a las sanciones podemos decir que tanto la Constitución Colombiana como su Código de Conducta se establecen como sanciones la destitución e inhabilidad general, la suspensión e inhabilidad especial; por faltas graves o leves dolosas o por ambas.

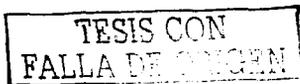
Se entenderán por delitos aquellas conductas dolosas cometida por un servidor público que afecten el patrimonio del Estado, aquello que produzca de manera directa lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos.

El artículo 18 establece que la *proporcionalidad de la sanción disciplinaria* debe corresponder a la gravedad de la falta cometida.

El título V denominado de las FALTAS Y SANCIONES del Código de Conducta citada prevé la clasificación y relación de las faltas.

Así entonces el artículo 42 menciona como se clasifican las faltas disciplinarias:

"Artículo 42. Las faltas disciplinarias son:

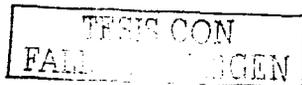


1. Gravísimas
2. Graves.
3. Leves."

"Artículo 43. Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta.

Las faltas gravísimas están señaladas en este código. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

1. El grado de culpabilidad.
2. La naturaleza esencial del servicio.
3. El grado de perturbación del servicio.
4. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.
5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.
6. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.
7. Los motivos determinantes del comportamiento.
8. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.
9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave.



Como podemos observar de lo antes transcrito son muy similares a los criterios que establece en México el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ahora bien, como ya se había mencionado las sanciones previstas en esta legislación colombiana son las que menciona el artículo 44 que a la letra dice:

“Artículo 44. *Clases de sanciones.* El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima.
2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.
3. Suspensión, para las faltas graves culposas.
4. Multa, para las faltas leves dolosas.
5. Amonestación escrita, para las faltas leves culposas.

Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

EL artículo 45 contiene la definición de las sanciones.

**1. La destitución e inhabilidad general implica:**



- a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o
- b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, o
- c) La terminación del contrato de trabajo, y
- d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera.

2. La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo.

3. La multa es una sanción de carácter pecuniario.

4. La amonestación escrita implica un llamado de atención formal, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida.

Si al momento del fallo el servidor público o el particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en período diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda, para que proceda a hacerla efectiva.

Ahora bien, cabe mencionar el término por el que se pueden imponer cada una de las sanciones mencionadas, al respecto artículo 46 habla del *límite de las sanciones*; así pues la inhabilidad general será de diez a veinte años; la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses; pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente.



La suspensión no será inferior a un mes ni superior a doce meses. Cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial.

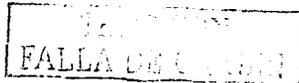
La multa no podrá ser inferior al valor de diez, ni superior al de ciento ochenta días del salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta.

La amonestación escrita se anotará en la correspondiente hoja de vida.

En base a lo anterior, ahora analizaremos algunas de las faltas disciplinarias en particular y empezaremos por las faltas gravísimas que se encuentran establecidas en el libro I parte especial del Código de Conducta Colombiano.

Según lo dispuesto por el artículo 48 Son faltas gravísimas las siguientes:

1. Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo.
2. Obstaculizar en forma grave la o las investigaciones que realicen las autoridades administrativas, jurisdiccionales o de control, o no suministrar oportunamente a los miembros del Congreso de la República las informaciones y documentos necesarios para el ejercicio del control político.
3. Dar lugar a que por culpa gravísima se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado o a cargo del mismo, o de empresas o instituciones en que este tenga parte o bienes de particulares cuya administración o custodia se le haya confiado por razón de sus funciones, en cuantía igual o superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.



Incrementar injustificadamente el patrimonio, directa o indirectamente, en favor propio o de un tercero, permitir o tolerar que otro lo haga.

4. Omitir, retardar y obstaculizar la tramitación de la actuación disciplinaria originada en faltas gravísimas cometidas por los servidores públicos u omitir o retardar la denuncia de faltas gravísimas o delitos dolosos, preintencionales o culposos investigables de oficio de que tenga conocimiento en razón del cargo o función.

5. Incurrir en graves violaciones al derecho internacional humanitario.

6. Infligir a una persona dolores o sufrimientos graves físicos o psíquicos con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión, de castigarla por un acto por ella cometido o que se sospeche que ha cometido o de intimidarla o coaccionarla por cualquier razón que comporte algún tipo de discriminación.

7. Amenazar, provocar o agredir gravemente a las autoridades legítimamente constituidas en ejercicio o con relación a las funciones.

8. Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley.

9. Utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista.

10. Influir en otro servidor público, prevaliéndose de su cargo o de cualquier otra situación o relación derivada de su función o jerarquía para conseguir una actuación, concepto o decisión que le pueda generar directa o indirectamente beneficio de cualquier orden para sí o para un tercero. Igualmente, ofrecerse o acceder a realizar la conducta anteriormente descrita.

Además de las sesenta y tres faltas establecidas en el artículo 48 y de cual sólo mencionamos algunas, también serán faltas gravísimas para los funcionarios y empleados



judiciales el incumplimiento de los deberes y la incursión en las prohibiciones contemplados en los artículos 153 numeral 21 y 154 numerales 8, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Por su parte el artículo 50 del ordenamiento multicitado establece cuales son las *Faltas graves y leves*.

“Artículo 50 Constituye falta disciplinaria grave o leve: el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley.

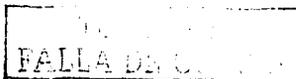
La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código.”

Cabe hacer mención de manera breve del registro de las sanciones, al respecto es el artículo 174 quien lo establece.

“Las sanciones penales y disciplinarias, las inhabilidades que se deriven de las relaciones contractuales con el Estado, de los fallos con responsabilidad fiscal, de las decisiones de pérdida de investidura y de las condenas proferidas contra servidores, ex servidores públicos y particulares que desempeñen funciones públicas en ejercicio de la acción de repetición o llamamiento en garantía, **deberán ser registradas en la División de Registro y Control y Correspondencia de la Procuraduría General de la Nación, para efectos de la expedición del certificado de antecedentes**”.<sup>62</sup>

Como hemos podido observar a lo largo del análisis de este ordenamiento, podemos concluir que la legislación colombiana es muy parecida a la mexicana, incluso más amplia. Por un lado permite que cualquier mala conducta o incumplimiento de los deberes por mínimos que sean de todos los servidores o empleados de aquel Estado pueden ser castigados

<sup>62</sup> Código Disciplinario Único de Colombia de 5 de Febrero de 2002. [www.respondanet.com](http://www.respondanet.com).



y por el otro al ser tan amplio el catalogo de las responsabilidades en que pueden incurrir estos funcionarios que da la pauta ha que exista más corrupción con la finalidad de que los mismos no sean sancionados.

### 4.3. CONSTITUCIÓN DE URUGUAY

Ahora toca analizar a la Constitución de Uruguay que se integra de 6 Secciones, 22 Capítulos y 132 artículos; y en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos son 14 los preceptos constitucionales los que se manifiestan al respecto.

Podemos decir que para aquel país son sujetos a responsabilidades los siguientes

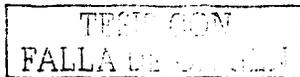
"Artículo 23.- Todos los jueces son responsables ante la ley, de la más pequeña agresión contar los derechos de las persona así como por separarse del orden de proceder que en ella se establezca."

Es importante transcribir el artículo 24 de la Constitución uruguaya que dispone:

"Artículo 24.- El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano de Estado, serán civilmente responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección."

"Artículo 25.- Cuando el daño haya sido causado por sus funcionarios, en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, en caso de haber obrado con culpa grave o dolo, el órgano público correspondiente podrá repetir con ellos, lo que hubiere pagado en reparación"

De estos preceptos se desprende que existe, como en nuestra legislación, una sanción económica que se le podrá imponer al servidor público hablando administrativamente sino que también será responsable civilmente y debe pagar la reparación del daño causado.



Ahora bien, el artículo 60 de dicha Constitución establece que una de las sanciones que también se pueden imponer siguiendo las reglas establecidas en la misma, la destitución.

Por su parte el artículo 66 establece:

“Artículo 66.- Ninguna investigación parlamentaria o administrativa sobre irregularidades, omisiones o delitos, se considerará concluida mientras el funcionario inculpado no pueda presentar sus descargos y articular su defensa.”

También el artículo 77 que se refiere a los ciudadanos y su sufragio comenta en su inciso marcado con el número 4 que:

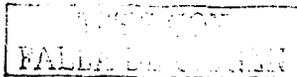
“Artículo 77.- El Sufragio se ejercerá en la forma en que determine la ley pero sobre las siguientes bases:

4º) Los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal Contencioso Administrativo y del Tribunal del Cuentas, los Directos de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, los militares en actividad, cualquiera sea su grado(sic), y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación, de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público”.

Ahora bien, el poder legislativo de esta Nación es ejercido por la Asamblea General, ésta entre sus facultades tiene que juzgar políticamente la conducta de los Ministro de Estado.

Asimismo, el artículo 93 del citado ordenamiento establece:

“Artículo 93.- Compete a la Cámara de Representantes el derecho exclusivo de acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros de ambas Cámaras, al Presidente y el Vicepresidente de la República, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Suprema



Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contenciosos- Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, por violación a la Constitución u otros delitos graves, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa.”

Como podemos observar de las transcripciones anteriores, en Uruguay se establece el juicio político, el cual es llevado por la Cámara de Senadores previa la acusación de la Cámara de Representantes o Diputados.

Ahora bien, y relacionado con lo anterior el Capítulo III de la Constitución de Uruguay (como nuestra Carta Magna) establece que los senadores y diputados gozan de fuero, pues bajo ciertas condiciones pueden ser sujetos a responsabilidad.<sup>63</sup>

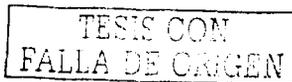
Hemos de concluir diciendo que del análisis de los preceptos de este ordenamiento, existe la responsabilidad civil, penal o criminal, política y administrativa y que de las sanciones administrativas o disciplinarias aplicables encontramos a la suspensión, la destitución y por su puesto la que nos interesa la inhabilitación.

#### 4.4. CONSTITUCIÓN DE VENEZUELA

La Constitución de Venezuela se integra por 9 títulos, 30 capítulos y 350 artículos, y respecto de la responsabilidad de los servidores públicos dicho ordenamiento en su Título IV Denominado “Del Poder Público”, Capítulo I, sección primera, segunda y tercera dispone al respecto:

“Que el ejercicio del poder público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de la Constitución o de alguna otra ley.(artículo 139); que la administración pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia,

<sup>63</sup> Constitución de Uruguay. [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy).



rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública con sometimiento pleno a la ley y al derecho.”

En cuanto a las sanciones disciplinarias, el artículo 144 señala que la ley establecerá el Estatuto de la función pública.

La Constitución Venezolana establece como una de las sanciones aplicables a los servidores públicos la destitución.

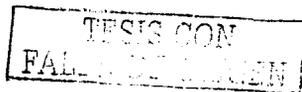
En su artículo 187 se establece la competencia de la Asamblea Nacional, y en el punto marcado con el número 10 indica:

“dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidente Ejecutiva y a los Ministros o Ministras. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra.”<sup>64</sup>

Al respecto también, el ordenamiento aquí analizado establece que los diputados o diputadas que sean revocados en su mandato no podrá optar a cargos de elección popular en el siguiente período, que los mismos gozarán de inmunidad en el ejercicio de sus funciones desde su proclamación hasta la conclusión de su mandato o la renuncia del mismo y que los presuntos delitos que cometan, los conocerá el Tribunal Supremo de Justicia. Que los funcionarios públicos que violen la inmunidad de los integrantes de la Asamblea Nacional, incurrirán en responsabilidad penal y serán castigados conforme a la ley. (artículos 198 a 200)

Ahora bien, a diferencia de nuestro país, en Venezuela el Presidente de la República según lo establece el artículo 232 es responsable de sus actos y del cumplimiento de las

<sup>64</sup> Constitución de Venezuela. [www.respondanet.com](http://www.respondanet.com).



obligaciones inherentes a su cargo y por ende podrá ser castigado hasta con la destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia.

También pueden ser sujetos de responsabilidad los Ministros, jueces ya que los artículos 244, segundo párrafo y 255, tercer párrafo establecen, respectivamente:

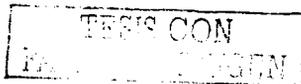
“Artículo.-244.

Los Ministros o Ministras son responsables de sus actos de conformidad con esta Constitución”.

“Artículo 255.

Los jueces son personalmente responsables, en términos que determine la ley, por error, retardo u omisiones injustificados, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones”.

En base a lo anterior, es importante mencionar que en Venezuela existen dos órganos que vigilan la actividad administrativa del Estado, y son en primer lugar el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal y el Contralor General de la República y el cual tiene su cargo de conformidad con la Constitución y con la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad, el cumplimiento y la aplicación del principio de legalidad en toda la actividad administrativa del Estado; asimismo el Consejo Moral formulará a las autoridades y funcionarios de la Administración las advertencias sobre las faltas en el cumplimiento de sus obligaciones legales y las cuales de no acatarse este Consejo podrá imponer las sanciones establecidas en la ley.



Ahora bien, el segundo órgano que se encarga de vigilar la actividad pública es la Contraloría General de la República la cual entre sus atribuciones tiene la de iniciar las investigaciones sobre las irregularidades contra el patrimonio público, así como aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley.

En base a lo anterior, podemos decir que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República prevé en su artículo 20 como sanción a la destitución, el cual a la letra dice:

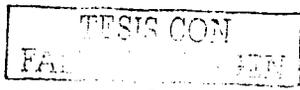
"Artículo 20.- Son causales de destitución, además de las previstas en la Ley de Carrera Administrativa, las siguientes:

- 1.- Acto lesivo al buen nombre de la Contraloría o de cualquier organismo público.
- 2.- Recomendar a personas para que obtengan ventajas o beneficios en sus tramitaciones ante la Contraloría o ante cualquiera de los órganos o entidades sujetos a su control.
- 3.- Insuficiencia, ineficiencia o imparcialidad en la prestación del servicio."

De igual manera el precepto marcado con el numeral 113 del presente ordenamiento establece cuáles serían los hechos generadores de responsabilidad administrativa, entre los que mencionaremos a los siguientes: la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios, con omisión de los procedimientos previstos en la Ley de Licitaciones; la enajenación o arrendamiento del bienes del patrimonio público, a precios significativamente inferiores a los del mercado; la omisión, retardo, negligencia o imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio público, que haya causado perjuicio material a dicho patrimonio.

Como podemos observar, Venezuela tiene un gran control sobre sus funcionarios y la actividad del Estado, pues cuenta con dos órganos de control y actúan conjuntamente.

Ahora bien, haremos también un breve análisis de la Ley de Carrera Administrativa, la cual cuenta con 8 títulos, 14 capítulos y, 86 artículos. Al respecto los que nos interesan



son: el título tercero denominado "de los derechos, deberes e incompatibilidades de los funcionarios públicos"; título quinto "de las responsabilidades y del régimen disciplinario".

El artículo 1º del presente ordenamiento establece:

"Artículo 1.- La presente Ley regula los derechos y deberes de los funcionarios en sus relaciones con la Administración Pública Nacional ..."

Al respecto quedan exceptuados de la aplicación de esta ley según el artículo 5, los funcionarios al servicio del Poder Legislativo Nacional y los funcionarios del servicio exterior amparados por la Ley del Personal del Servicio Exterior y la Ley Orgánica del Servicio Consular.

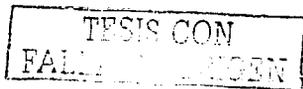
En comparación con nuestro país Venezuela en el artículo 28 de la Ley de Carrera Administrativa, también establece una lista de deberes que todo funcionario o servidor público ha de cumplir, entre los cuales mencionaremos los siguientes:

1.- Prestar sus servicios personalmente con la eficiencia requerida para el cumplimiento de las tareas que tengan encomendadas, conforme a las modalidades que determinen los reglamentos.

2.- Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores jerárquicos que dirijan o supervisen la actividad del servicio correspondiente, de conformidad con las especificaciones del cargo que desempeñen.

3.- En general, cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los reglamentos y los diversos actos administrativos que deban ejecutar.

Ahora bien, según lo dispuesto por los artículos 55 al 62, podemos exponer que los funcionarios públicos responden penal, civil y administrativamente por los delitos, faltas.



hechos, ilícitos e irregularidades administrativas cometidas en el ejercicio de sus funciones, correspondiendo al Ministerio Público intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad penal, civil y administrativa en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones; a más es de señalarse que esto no impide que otros funcionarios o particulares ejerzan derechos y acciones que correspondan conforme a otras leyes.<sup>45</sup>

En cuanto a las sanciones aplicables a los funcionarios que incurran en responsabilidad administrativa punto medular de esta investigación son las siguientes de acuerdo al artículo 58 de la Ley de Carrera Administrativa en este país:

“Artículo 58.- Independiente de las sanciones prevista en otras leyes, aplicados a los funcionarios públicos en razón del desempeño de sus cargos o por el ejercicio de sus funciones, éstos quedan sujetos a las siguientes sanciones disciplinarias:

- 1º Amonestación verbal
- 2º Amonestación escrita
- 3º Suspensión del cargo, con o sin goce de sueldo
- 4º Destitución.”

Como podemos analizar del precepto antes citado, debemos decir que nuestra legislación en materia de responsabilidades, a diferencia de la venezolana, contempla todas las anteriores y además la sanción económica y la inhabilitación; situación importante de mencionar pues aunque como ya lo mencionamos este país cuenta con dos órganos que controlan la conducta de los funcionarios, las sanciones aplicables y hablando de la destitución desde mi particular punto de vista no es una sanción que castigue severamente al funcionario público que a cometido faltas graves que afecten al Estado y a la sociedad en general; pues la destitución no implica que el funcionario público se encuentre impedido por tiempo determinado o permanentemente para desempeñar posteriormente otro cargo dentro de la administración pública como lo hace en este caso la inhabilitación.

---

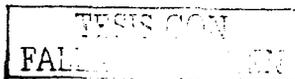
<sup>45</sup> Ley de Carrera Administrativa de la Republica de Venezuela. [www.respondanet.com](http://www.respondanet.com).

Veremos a continuación algunas de las causales de destitución según la Ley de Carrera Administrativa:

Haber sido objeto de tres amonestaciones escritas en un año; falta de integridad, honradez; conducta inmoral en el trabajo o acto lesivo al buen nombre o a los intereses del organismo respectivo o de la República; por causar perjuicio grave intencionalmente o por negligencia manifiesta al patrimonio de la República; solicitar o recibir dinero o cualquier otro beneficio material valiéndose de su condición de funcionario público; revelación de asuntos reservados, confidenciales o secretos, de los cuales los empleados tengan conocimiento por su condición de funcionario público; tener participación por sí o por interpuestas personas, en firmas o sociedades que tengan relaciones con la respectiva dependencia, cuando estas relaciones estén vinculadas directa o indirectamente con el cargo que se desempeña, salvo que el funcionario haya hecho conocer por escrito esta circunstancia para que se le releve del conocimiento o tramitación del asunto en cuestión y, el desacato a las prohibiciones previstas en los ordinales 1, 3 y 4 del artículo 29, es decir, que celebren contratos por sí, por personas interpuestas o en representación de otro, con la República, los Estados, los Municipios y demás personas jurídicas del derecho público; ayudar en gestiones de personas públicas o jurídicas que pretendan celebrar contratos con la República o que soliciten o exploten concesiones administrativas o que sean proveedoras o contratistas de la misma; y aceptar cargos, honores recompensas de gobiernos extranjeros sin que proceda la autorización del Senado.

La sanción de destitución es aplicada por el funcionario a quien corresponda hacer el nombramiento o por el órgano que hizo estudio del expediente. Toda destitución se hará del conocimiento inmediato de la Oficina Central de Personal.

Como vemos hay conductas importantes de interés no solo para el Estado sino a la sociedad por el impacto o consecuencia que provocan, por lo que sugiero una vez más que todos aquellos funcionarios que incurran en responsabilidad, incumpliendo con sus deberes o que reincidan en cometerlas deben ser sancionados con inhabilitación permanente, previo un



análisis profundo y adecuado de las causas que lo llevaron tal comportamiento para que así los niveles de corrupción disminuyan de manera considerable, permitiendo el adecuado desarrollo económico, social, cultural o político del país de que se trate, en especial de país en vías de desarrollo como el nuestro.

#### 4.5. CONSTITUCIÓN DE NICARAGUA

La Constitución de Nicaragua de 1987 en su artículo 130, párrafo cuarto y quinto señala lo siguiente:

g

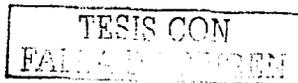
“Artículo 130.-La nación nicaragüense se constituye en un Estado Social de Derecho. Ningún cargo concede a quien lo ejerce, más funciones que las que le confieren la Constitución y las leyes.”

La Asamblea Nacional, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados, deberá autorizar previamente y declarar la privación de la inmunidad. Sin este procedimiento los funcionarios públicos, que conforme la presente Constitución gozan de inmunidad personal, no podrán ser detenidos ni procesados, excepto en causas relativas a los derechos de la familia y laborales. Dicha inmunidad es renunciabile. La ley regulará la materia.

En los casos de privación de la inmunidad por causas penales contra el Presidente y el Vicepresidente de la República, una vez privados de ella, es competente para procesarlos la Corte Suprema de Justicia en pleno.

Por su parte el artículo 131, establece:

“Artículo 131.- Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus



problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo.

El Estado, de conformidad con la ley, será responsable patrimonialmente de las lesiones que, como consecuencia de las acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, sufran los particulares en sus bienes, derechos e intereses, salvo los casos de fuerza mayor. El Estado podrá repetir contra el funcionario o empleado público causante de la lesión.

Los funcionarios y empleados públicos son personalmente responsables por la violación de la Constitución, por falta de probidad administrativa y por cualquier otro delito o falta cometida en el desempeño de sus funciones. También son responsables ante el Estado de los perjuicios que causaren por abuso, negligencia y omisión en el ejercicio del cargo. Las funciones civiles no podrán ser militarizadas. El servicio civil y la carrera administrativa serán regulados por la ley."

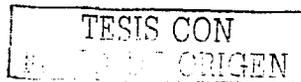
El artículo 138, dispone:

"Son atribuciones de la Asamblea Nacional:

10. Conocer, admitir y decidir sobre las faltas definitivas de los diputados de la Asamblea Nacional. Son causas de falta definitiva y en consecuencia acarrear la pérdida de la condición de Diputado, las siguientes: o:

iii. condena mediante sentencia firme a pena de privación de libertad o de inhabilitación para ejercer el cargo, por delito que merezca pena más que correccional, por un término igual o mayor que el resto de su período;

11. Conocer y admitir las renunciaciones y resolver sobre destituciones de los funcionarios mencionados en los incisos 7, 8 y 9 por las causas y procedimientos establecidos en la ley."



“Artículo 151. Los ministros y viceministros de Estado y los presidentes o directores de entes autónomos o gubernamentales, serán personalmente responsables de los actos que firmaren o autorizaren y solidariamente de los que subscribieren o acordaren con el Presidente de la República o con los otros ministerios de Estado.”

El artículo 154, habla de la Contraloría General de la República:

“Artículo 154.- La Contraloría General de la República es el organismo rector del sistema de control de la administración pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado.”<sup>66</sup>

La Ley de Probidad Administrativa de los Servidores Públicos del Estado tiene por objeto establecer y regular el régimen de probidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, para prevenir y corregir hechos que afecten los intereses del Estado sea por una acción u omisión.

En Nicaragua y según lo previsto en esta ley son sujetos de responsabilidad administrativa: todos los servidores públicos de los poderes del Estado, organismos centralizados, descentralizados o desconcentrados en cualquiera de sus formas, entidades autónomas, entidades de creación constitucional, gobiernos municipales y regionales autónomos, el ejército de Nicaragua y policía nacional, los directos, gerentes, administradores o cualquier persona que represente al Estado en Bancos e Instituciones Financieras, Empresas y Sociedades donde el Estado tenga participación; a las personas investidas de funciones públicas permanentes o temporales.

---

<sup>66</sup> Constitución de Nicaragua. [www.respondanet.com](http://www.respondanet.com).

Al igual que el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en México, el artículo 7 del presente ordenamiento establece los deberes u obligaciones de los servidores públicos: cumplir fielmente con sus obligaciones en ejercicio de la función pública, vigilar y salvaguardar el patrimonio del Estado, ejercer la función pública a favor de los intereses generales de la sociedad, usar las horas laborales para cumplir con las obligaciones que le fueron encomendadas, etc.

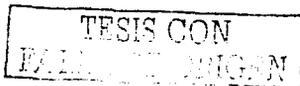
Luego entonces, se desprende que en caso de que el servidor no cumpla con estas obligaciones o incurra en alguna falta el Consejo Superior de la Contraloría calificará la responsabilidad en la que incurre, pudiendo aplicar como sanciones, la multa, inhabilitación hasta por cinco años.

Ahora bien este país también cuenta con un Reglamento para la determinación de las responsabilidades, el cual establece que tres tipos de responsabilidad: la administrativa, civil y penal.

En cuanto a la responsabilidad administrativa nos señala que pueden ser sujetos de esta todos los servidores públicos aún cuando estén ya separados de su cargo, punto muy importante pues en nuestro país el derecho de exigir la responsabilidad prescribe en términos del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en tres años si la infracción es de carácter continuo; si son infracciones graves será de cinco años, como vemos en Nicaragua no se establece plazo alguno por lo que se entiende que puede ser en cualquier momento aunque ya este separado de su cargo como lo establece el artículo 9 del Reglamento en estudio.

Es importante mencionar a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Nicaragua, la cual tiene preceptos que regulan el tema de la responsabilidad de los servidores públicos que disponen lo siguiente:

El artículo 10 que se denomina "De la atribuciones" de la Contraloría General de la República en su punto número diecisiete: "establecer responsabilidades individuales



administrativas. por quebrantamiento de las disposiciones legales y reglamentarias de las normas a causa de la acción u omisión de sus servidores”.

También el artículo 13 de la citada ley en su número diez señala que el Consejo Superior de la Contraloría General como máxima autoridad de control establecerá y aplicará las sanciones pecuniarias y hacer efectivas las responsabilidades administrativas.

Esta ley, en cuanto a las sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos que incumplen en sus funciones y deberes, menciona a la destitución o la multa, las cuales puede imponerse por separado o conjuntamente.

#### **4.6.CONSTITUCIÓN DE HONDURAS**

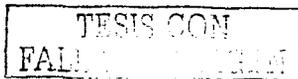
La Constitución de Honduras en su capítulo XIII establece lo relativo a la RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE SUS SERVIDORES, señalando en los artículos del 321 al 327 lo siguiente:

“Artículo 321.- Los servidores del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les confiere la ley. Todo acto que ejecuten fuera de la ley es nulo e implica responsabilidad.

Artículo 322.- Todo funcionario público al tomar posesión de su cargo prestará la siguiente promesa de ley:

“Prometo ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes”.

Artículo 323.- Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.



Ningún funcionario o empleado, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes ilegales o que impliquen la comisión de delito.

Artículo 324.- Si el servidor público en el ejercicio de su cargo, infringe la ley en perjuicio de particulares, será civil y solidariamente responsable junto con el Estado o con la institución estatal a cuyo servicio se encuentre, sin perjuicio de la acción de repetición que éstos pueden ejercitar contra el servidor responsable, en los casos de culpa o dolo,

La responsabilidad civil no excluye la deducción de las responsabilidades administrativa y penal contra el infractor.

Artículo 325.- Las acciones para deducir responsabilidad civil a los servidores del Estado, prescriben en el término de diez años; y para deducir responsabilidad penal en el doble del tiempo señalado por la ley penal.

En ambos casos, el término de prescripción comenzará a contarse desde la fecha en que el servidor público haya cesado en el cargo en el cual incurrió en responsabilidad.

No hay prescripción en los casos en que por acción u omisión dolosa y por motivos políticos se causare la muerte de una o más personas.

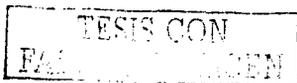
Artículo 326.- Es pública la acción para perseguir a los infractores de los derechos y garantías establecidas en esta Constitución, y se ejercitará sin caución ni formalidad alguna y por simple denuncia.

Artículo 327.- La Ley regulará la responsabilidad civil del Estado, así como la responsabilidad civil solidaria, penal y administrativa de los servidores del Estado.<sup>67</sup>

Como hemos mencionado en párrafos anteriores y como se desprende de estos preceptos podemos decir que tanto en nuestro país como en el caso de Honduras todo servidor público tiene la obligación de cumplir con sus deberes y funciones, pues el Estado

---

<sup>67</sup> Constitución de Honduras, [www.respondanet.com](http://www.respondanet.com).



confía en él y su buen actuar para realizar ciertas actividades en beneficio de la sociedad, y tan es así que el mismo servidor público hace una protesta al tomar su cargo o empleo. De igual forma que nuestra Constitución, en la de este país se prevén la responsabilidad civil, penal y administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Honduras, señala que los servidores públicos incurren en responsabilidad administrativa cuando se dejan de observar las disposiciones legales relativas a la materia objeto de fiscalización o sobre el incumplimiento de las atribuciones y deberes que les compete por razón de sus actividades.

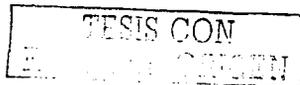
#### 4.7. LA INHABILITACIÓN PERMANENTE COMO PROPUESTA

En las Constituciones latinoamericanas es usual encontrar normas que en forma expresa, establecen la responsabilidad de los funcionarios cuando actúan fuera del ámbito legal o reglamentario en el ejercicio de sus funciones.

Mediante este estudio comparativo, de la legislación de los países latinoamericanos, en materia de responsabilidad, se pretende mostrar cómo se regula la conducta de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones o en el desempeño de sus empleos o cargos.

Hemos de señalar las siguientes diferencias y semejanzas entre los países que se estudiaron.

Colombia, por ejemplo, tiene gran similitud con nuestra legislación en cuanto a la materia de responsabilidad de los servidores públicos, en este país se contempla la responsabilidad civil, penal, política y administrativa y respecto de esta última se establecen como sanciones la amonestación escrita, multa, suspensión, destitución e inhabilitación mismas sanciones aplicables en nuestro país pero, que a diferencia de México, en Colombia se



impone la inhabilitación permanente cuando se cause un daño patrimonial al estado, es de señalarse también que es más aplica la legislación, es decir, se prevén más conductas o se especifican los supuestos en que indebidamente pueden incurrir los servidores y los cuales se castigarán.

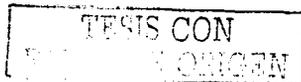
En Uruguay se puede ser responsable civil y administrativamente estableciéndose como sanciones la destitución, la sanción económica y la inhabilitación de dos a diez años.

Dato muy importante es que en Venezuela, teniendo un gran control sobre la actividad de los servidores públicos, pues se tiene dos órganos en especial que se encargan de vigilar y sancionar a dichos servidor (y que tal vez sea por eso que no se prevé la sanción de inhabilitación), se puede ser responsable administrativa, penal y civilmente. Entonces entre las sanciones establecidas encontramos la amonestación verbal y escrita, suspensión de cargo con o sin goce de sueldo, destitución como máximo correctivo.

En Nicaragua la Ley de Probidad Administrativa castiga a los servidores públicos que incurren en responsabilidad con multa, inhabilitación hasta por cinco años dependiendo de la gravedad de la conducta.

Ahora bien en cuanto a la exigibilidad de la responsabilidad administrativa nos señala que en Nicaragua no se establece plazo alguno por lo que se entiende que puede ser en cualquier momento, aunque ya esté separado de su cargo, contrario a lo establecido en nuestro país donde el derecho de exigir la responsabilidad prescribe en términos del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en tres años si la infracción es de carácter continuo; si son infracciones graves será de cinco años

Finalmente de los países aquí analizados mencionaremos a Honduras en cuya Constitución en su capítulo XIII establece lo relativo a la Responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos.



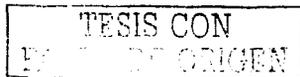
Por lo que hemos venido analizando y definiendo acerca del tema, hemos llegado a la conclusión de proponer que así como en Colombia, se especifiquen las conductas leves y graves para poder aplicar adecuadamente las sanciones correspondientes, en caso de aplicar la inhabilitación con carácter de permanente cuando se trate de conductas graves con las cuales se causen daños no sólo al Estado sino a o los particulares o bien cuando el servidor público fue ya sancionado no importando cuales fueron las sanciones que se le impusieron.

Tomar como ejemplo la legislación de Venezuela en cuanto a que el presidente sea sujeto a responsabilidad de cualquier tipo y sea sancionado, pues él también forma parte de los servidores públicos el cual debe rendir cuentas a los gobernados de sus actuaciones y actividades.

Entonces es de proponerse que el juicio de responsabilidad administrativa que se deba seguir se analicen las conductas de los servidores públicos y en caso de **ameritarlo se les aplique la sanción de inhabilitación permanente.**

Así pues, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de nuestro país, debe regular la Inhabilitación permanente e imponerla no sólo cuando exista daño o perjuicio económico sino que además de este causen daño moral de naturaleza irreparable a alguna persona ya sea también otro servidor público o a un particular.

Ahora bien, también se propone que aplique dicha sanción cuando el servidor público sea reincidente en el incumplimiento de obligaciones establecidas por la Ley antes referida, independientemente de la gravedad de la conducta ya que el Estado confiando en él, nuevamente transgrede los principios que rigen a la función pública, de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que en él, fueron depositados para desempeñar una función pública



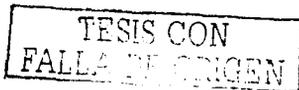
## CONCLUSIONES

1.- La responsabilidad de los servidores públicos es un tema de gran importancia tanto para el gobierno como para la sociedad, pues del buen desempeño del empleo, cargo o comisión públicos depende el desarrollo íntegro de nuestro país, y esto se logrará cuando se concientizen estos servidores del compromiso que adquieren con los gobernados y tomen con seriedad sus obligaciones y el momento en que se impongan las sanciones a las que sean merecedores y que la inhabilitación, como una de ellas y la máxima, sea severa y permanente.

2.- La Constitución de Cádiz de 1812 señalaba a las personas que podían ser sujetas al juicio de residencia, los que podían ser responsables ante el Estado, esto es, era responsable el servidor público que violaba la Constitución y demás leyes, el que lesionaba los derechos sobre todo de libertad, el que juzgaba contra Derecho, el que obraba con decidida habitual o era inepto; siendo autoridad competente para juzgarlos el Tribunal Supremo y pudiendo aplicarles como sanciones la suspensión e inhabilitación, esta última casi siempre absoluta.

Se considera que el juicio de residencia era eficaz pues era inevitable instruirlo cuando el funcionario terminaba su cargo y con ello se impedía que el funcionario cometiera abusos y estos procuraban desempeñar sus funciones con justicia y moralidad. Es de mencionarse que en este juicio podían analizarse cualquier tipo de responsabilidad.

3.- La Constitución de 1824 anuló el juicio de residencia estableciendo en su lugar un Gran Jurado formado por cualquiera de las dos Cámaras del Congreso General, el cual conocía de las acusaciones formuladas en contra de los miembros del poder legislativo, judicial, el Presidente, el Vicepresidente, los magistrados y jueces de la federación, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho, gobernadores de los estados, y todos los empleados públicos; por delitos o infracciones a la Constitución y leyes durante el tiempo de su encargo. Entre las sanciones que se aplicaban estaba la suspensión



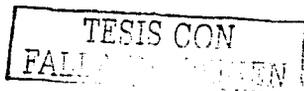
del empleo o sueldo hasta por seis meses y la inhabilitación, aunque en algunos caso también se aplicaba la multa que no excediera de doscientos pesos.

4.- Las Siete Leyes de 1836 ya regulaba la responsabilidad política de los funcionarios públicos y haciendo la diferencia entre los delitos comunes y oficiales. Las sanciones aplicables eran la suspensión, la destitución e inhabilitación permanente o temporal.

5.- Las Bases Orgánicas de 1843 concedía a los Diputados y Senadores el fuero con carácter de absoluto y al Presidente fuero relativo. Como sanciones establecía la multa que no excediera de quinientos pesos, la suspensión de funciones y sueldo hasta por tres meses, y la destitución.

6.- La Constitución de 1847 en materia de responsabilidades se limita a cuatro preceptos, los cuales daban facultad a la Cámara de Diputados para erigirse en Gran Jurado y dar lugar o no a la formación de causa en contra de altos funcionarios. Es de mencionarse que este ordenamiento establecía que tanto los funcionarios como aquellos que gozaban de fuero podían ser sujetos de responsabilidad previa la declaración de la Cámara de Diputados.

7.- En la Constitución de 1857 también se estableció como sanciones la destitución e inhabilitación a un funcionario público previo desahogo del juicio político por incurrir en omisiones o descuidos por ineptitud u otras negativas. Hasta este momento no se regulaba todavía la responsabilidad administrativa sino que mediante el juicio político se analizaban todo tipo de responsabilidades. Este ordenamiento elevó a rango constitucional la materia de responsabilidades de los servidores públicos, con un capítulo especial.



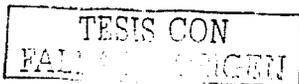
8.- La Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 3 de noviembre de 1870, expedida por Benito Juárez y llamada también "ley Juárez", es la primera verdaderamente en regular la responsabilidad administrativa, pues en las anteriores se manejaba de manera general. Definía cuáles eran los delitos oficiales entre los que mencionaba el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales, y cualquier infracción a la Constitución y leyes federales; los cuales eran castigados con destitución y la inhabilitación, también establecía la suspensión en funciones y sueldo, y aquí se prevé la sanción económica la cual podía ser exigida por los particulares o el mismo gobierno.

Esta ley hizo la distinción entre delitos comunes y oficiales y las diferentes clases de faltas oficiales, dando lugar a la responsabilidad administrativa.

9.- La Ley reglamentaria de 6 de junio de 1896 dictada en la época de Porfirio Díaz señalaba el procedimiento a seguir por las secciones instructoras en ambas Cámaras tanto para delitos de orden común como para los oficiales; de las sanciones que contemplaba esta ley encontramos a la destitución y la inhabilitación.

10.- Con lo que respecta a nuestra Carta Magna vigente, esta da un lugar especial en el Título IV, regulando claramente las diferentes clases de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, los sujetos a los que se les podía fincar responsabilidad y haciendo la separación entre el juicio político y el procedimiento a seguir en caso de responsabilidad administrativa, penal y civil.

Hasta aquí era escasa y deficiente la regulación en materia de responsabilidades sobre todo la administrativa pues aunque se dieron los ordenamientos antes referidos, no precisaban las conductas que daba lugar a un tipo u otro de responsabilidad y ninguna cumplía propiamente con lo que señalaba el último párrafo del artículo 111 Constitucional.



11.- La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación de 21 de febrero de 1940 establece una diferencia entre los altos funcionarios y funcionarios y empleados, señalando penalidades o sanciones diferentes que beneficiaban más a los altos funcionarios, además de que tenía un extenso catálogo de conductas lo cual producía confusión entre los delitos comunes y los oficiales y estos a su vez de las faltas oficiales; establece como sanciones la prisión, la multa, la destitución, la suspensión y la inhabilitación.

12.- La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 4 de enero de 1980 sigue haciendo la diferencia entre delitos comunes y oficiales, estableciendo como término para hacer exigible la responsabilidad, el periodo en que el servidor público ejerce su empleo, cargo o comisión y hasta un año después de terminado éste. Y entre las sanciones estaba la suspensión de uno a seis meses, la destitución y la inhabilitación no menor de cinco ni mayor de diez.

13.- Con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, la cual termina la confusión entre delitos comunes y oficiales y el complejo procedimiento a seguir para exigir la responsabilidad de los servidores corruptos, haciendo la diferencia tajante entre el juicio político y el procedimiento disciplinario para la responsabilidad administrativa.

14.- Como responsabilidad entendemos una obligación que surge cuando un sujeto en este caso el servidor público tiene un deber, actividades que realizar o conductas que omitir y su incumplimiento trae como consecuencia esa responsabilidad; es decir, que se le imponga un castigo.

Tal y como lo corrobora el texto constitucional que la utiliza como sinónimo de infracción, es decir, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones o deberes

que los servidores tienen en razón de su empleo, cargo o comisión; y que de acuerdo con la materia que se trate será la naturaleza de la responsabilidad, es decir, la responsabilidad civil, penal, política o administrativa.

15.- La responsabilidad civil se genera cuando por actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones causan daños y/o perjuicios a los particulares y la cual puede ser demandada conforme a las normas o la legislación de carácter civil.

16.- Ahora bien, la responsabilidad penal tanto en la Carta Magna como en nuestro Código Penal Federal prevé y sanciona las conductas realizadas por los servidores públicos y que se encuentren tipificados.

17.- En cuanto a la responsabilidad política se encuentra su fundamento también en el artículo 109, fracción I de la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual se puede hacer exigible mediante el juicio político y esta sólo se da cuando los funcionarios o servidores públicos son de alta jerarquía y afectan los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

18.- La responsabilidad administrativa tiene por objeto sancionar las conductas (acción u omisión) de los servidores públicos que de alguna forma afectan o lesionan los valores fundamentales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y que están plasmados en la Constitución.

19.- Para fincar responsabilidad administrativa es necesaria la existencia previa de una resolución, entendiéndose por esta un acto de autoridad competente que defina la

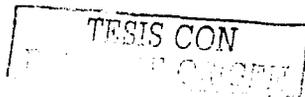
situación legal de un caso en específico. Entonces si existe incumplimiento de las obligaciones que se contemplan en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se resolverán y aplicarán las sanciones mediante una resolución administrativa.

20.- Se entiende por sanción la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con un obligado; es un castigo impuesto por una autoridad competente que tiene como finalidad restringir al servidor público en sus derechos y la reparación del daño.

La Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone que las sanciones administrativas son: la amonestación que en realidad es una corrección disciplinaria y no propiamente una sanción pues consiste en una llamada de atención, un requerimiento que se hace al servidor público para que se abstenga de hacer algo o realice una conducta en especial; la suspensión que prohíbe al servidor público realizar sus funciones por un periodo determinado; la destitución, sanción por la cual se separa al servidor público de su empleo, cargo o comisión que venía desempeñando; la sanción económica aplicable cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se ha obtenido un beneficio económico o se ha causado daño o perjuicios, y por último tenemos a la inhabilitación consistente en la prohibición temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público.

21.- Ahora, del estudio comparativo del tema en la legislación de diferentes países latinoamericanos, la inhabilitación y en general la responsabilidad de los servidores públicos es similar.

Colombia por ejemplo contempla la responsabilidad civil, penal, política y administrativa y respecto de esta última se establecen como sanciones la amonestación escrita, multa, suspensión, destitución e inhabilitación permanente cuando se cause un daño patrimonial al estado.



En Uruguay se puede ser responsable civil y administrativamente estableciéndose como sanciones la destitución, la sanción económica y la inhabilitación de dos a diez años.

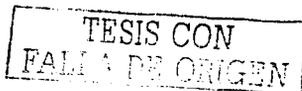
En Venezuela no se prevé la sanción de inhabilitación. Se puede ser responsable administrativa, penal y civilmente. Entonces entre las sanciones establecidas encontramos la amonestación verbal y escrita, suspensión de cargo con o sin goce de sueldo, destitución como máximo correctivo.

En Nicaragua se castiga a los servidores públicos que incurren en responsabilidad con multa, inhabilitación hasta por cinco años dependiendo de la gravedad de la conducta.

Honduras establece lo relativo a la Responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos y, como en nuestro país, en Honduras todo servidor público tiene la obligación de cumplir con sus deberes y funciones, pues el Estado confía en él y en su buen actuar para realizar ciertas actividades en beneficio de la sociedad, y tan es así que el mismo servidor público hace una protesta al tomar su cargo o empleo.

22.- En este trabajo se propone que la inhabilitación como sanción administrativa debe ser impuesta como castigo máximo aplicable a las **conductas graves** para separar definitivamente al servidor público de su empleo, cargo o comisión.

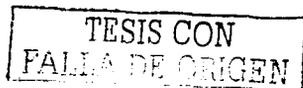
23.- Ahora bien, que debe aplicarse esta sanción cuando la conducta a demás de ser grave y cause perjuicios al estado, cause daño irreparable a un o varios particulares, pues si bien es cierto que para esto se contempla la responsabilidad civil también lo que el procedimiento es largo y tedioso, muchas veces sin éxito para el particular pues se ve entorpecido por la misma administración o por la autoridad encargada de la impartición de justicia.



24.- De igual manera debe aplicarse en caso de que el servidor reincida, es decir, que con anterioridad se le haya sancionado por conductas graves y nuevamente con la misma u otras conductas incumple sus deberes como funcionario público. Por lo que hemos llegado a la conclusión de proponer que así como en Colombia, se especifiquen las conductas leves y graves para poder aplicar adecuadamente las sanciones correspondientes, aplicar la sanción de inhabilitación con carácter de permanente cuando se trate de conductas graves con las cuales se causen daños no sólo al Estado sino a o los particulares o bien cuando el servidor público fue ya sancionado.

25.- Puede tomarse como ejemplo la legislación de Venezuela en cuanto a que el presidente sea sujeto a responsabilidad de cualquier tipo, pues él también forma parte de los servidores públicos el cual debe rendir cuentas a los gobernados de sus actuaciones y actividades porque como sabemos el Estado tiene la obligación de proteger los derechos de los ciudadanos, exigiendo que los servidores públicos se conduzcan con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el empleo, cargo o comisión que desempeñan y no se vea erosionado el Estado de Derecho, disminuyendo el nivel de corrupción y la falta de moral en estos servidores públicos.

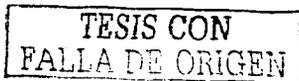
26.- Así pues, en nuestro país la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos debe regular la Inhabilitación e imponerla no sólo cuando exista daño o perjuicio económico sino que además cuando causen daño moral de naturaleza irreparable o psicológico a alguna persona ya sea un particular, otro servidor público o al Estado mismo.



## BIBLIOGRAFÍA

### \* LIBROS

1. ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto. La Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México 1992.
2. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, México, 2002.
3. CABALLERO, Gloria y Rabasa Emilio, Mexicano esta es tu constitución. Editorial Porrúa, 11a Edición. México, 1997.
4. CARDENAS F. Raúl, Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, 9a edición, México, 1982.
5. DUBLAN LOZANO, Legislación Mexicana o Composición completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República, Tomo I, II y IV. Periodos 1827-1834, 1835-1840 y 1840-1845.
6. ESQUERRA PORTOCARRERO, La responsabilidad del Estado por falta de servicio público. Bogotá, 1972.
7. FIX ZAMUDIO, Héctor, La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano. Estudios en torno a la Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, 1992.
8. GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México, 2002.



9. GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de derecho administrativo, Volumen II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
10. GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José. Los delitos de los altos funcionarios v el fuero constitucional, Ediciones Botas, México, 1946.
11. HERRERA PÉREZ, Agustín. Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1997.
12. KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1997.
13. MARGADANT, Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Editorial Esfinge, S.A. México, 1987.
14. MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo, Editorial Harla, México, 2002.
15. OROZCO ENRIQUEZ, José de Jesús. Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Colección Jurídica, Editorial Porrúa, México, 1987.
16. PEREZ CARRILLO, Agustín. La responsabilidad jurídica, Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho. UNAM, México, 1979.
17. SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo, Tomo Y y II, Editorial Porrúa, México 1982.
18. SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1984.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

19. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México. Editorial Porrúa, México, 2002.

#### \*DICCIONARIOS

20. DE PINA VARA. Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México. 1980.

21. ENCICLOPEDIA LAROUSE. Tomo IV, Editorial Planeta S.A., Barcelona, 1980.

22. GARCIA DE DIEGO. Vicente. Diccionario Etimológico de la Lengua Española, Tomo III. Madrid, 1981.

23. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, UNAM. Tomo I y II, México, 2000.

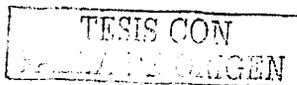
#### \*LEGISLACION

24. Las Constituciones de México. Constitución de Cádiz de 1812. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991.

25. Las Constituciones de México. Constitución de 1824. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991.

26. Las Constituciones de México. Bases Orgánicas de 1843. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991.

27. Las Constituciones de México. Acta Constitutiva y de Reforma de 1847. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991.



28. Las Constituciones de México. Constitución Política de la República Mexicana de 1857. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991.
29. Las Constituciones de México. Constitución Política de la República Mexicana de 1917. Congreso de la Unión, 2ª edición, México, 1991.
30. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En su septuagésimo quinto aniversario. Editorial UNAM, México, 1992.
31. Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionario de la Federación de 3 de noviembre de 1870. <http://www.cddhcu.gob.mx/biblioteca/>.
32. Ley Reglamentaria de los artículo 104 y 105 Constitucionales de 6 de junio de 1896. <http://www.cddhcu.gob.mx/biblioteca/>.
33. Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 4 de enero de 1980. <http://www.cddhcu.gob.mx/biblioteca/>.
34. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 31 de diciembre de 1982. Ed. Secretaría de Contraloría General de la Federación. México, 1984.
35. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos 2002. Ed. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 2003.
- 36.- Decreto de 24 de marzo de 1813 sobre la Rersponsabilidad Funcional, artículo 21. [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).
37. Base de Datos Ley Lex. Legislación Federal y Jurisprudencia. Código Civil Federal Vigente. Ediciones legislativas de Consulta Especializada, S.A. de C.V. México, agosto 2000.



38. Base de Datos Ley Lex. Legislación Federal y Jurisprudencia. Código Penal Federal Vigente. Ediciones legislativas de Consulta Especializada. S.A. de C.V. México, agosto 2000.

39. Constitución de Colombia. [www.georgetown.edu/constituciones/colombia](http://www.georgetown.edu/constituciones/colombia).

40. Constitución de la República de Venezuela. <http://www.respondanet.com>.

41.- Ley de Carrera Administrativa de la República de Venezuela. [www.respondanet.com](http://www.respondanet.com).

42. Código Disciplinario de Colombia. <http://www.respondanet.com>.

43. Constitución de la República de Honduras. <http://www.respondanet.com>.

44. Constitución de la República de Nicaragua de 1987. <http://www.respondanet.com>.

45. Constitución de la República del Uruguay. <http://www.parlamento.gub.uy>.

#### **\*OTRAS FUENTES**

46. [www.bibliojurica.org/libros/libro.ht](http://www.bibliojurica.org/libros/libro.ht)

47. [www.respondanet.com](http://www.respondanet.com)

48. Diario Oficial de la Federación y su Gaceta.

49.- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

