

13
33



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES,
ACATLAN

"ANALISIS JURIDICO DE LAS RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES."

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANTONIO ALONSO DURAN



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ACATLAN, EDO. DE MEX.

1994



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

A MIS PADRES:

ANTONIO ALONSO SANCHEZ (†)

ROSA DURAN CISNEROS,

A QUIENES LES DOY LAS GRACIAS POR HABERME PERMITIDO
Y APOYADO PARA TERMINAR MI CARRERA PROFESIONAL.

A MI ESPOSA:

SANDRA RIVERA CORNEJO.

A MIS HIJAS:

SANDRA ELIZABETH Y ROSA KARINA.

QUIENES SON UN ESTIMULO EN MI VIDA PARA
SEGUIR ADELANTE.

A MI ASESOR DE TESIS:

LIC. RAMON PEREZ GARCIA,

**QUE CON SUS GRANDES CONSEJOS ACADEMICOS
HIZO POSIBLE LA CULMINACION DEL PRESENTE TRABAJO.**

AL H. JURADO, QUE TENGA A BIEN EXAMINARME.

**ANALISIS JURIDICO DE LAS RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.**

ANALISIS JURIDICO DE LAS RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.

I N D I C E

Introducción..... 7

CAPITULO PRIMERO

LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.

1.1.- Concepto y fines del Estado..... 11
1.2.- Las funciones del Estado..... 19
1.3.- Las atribuciones del Estado..... 28
1.4.- Los cometidos del Estado..... 34

CAPITULO SEGUNDO

SINOPSIS HISTORICA DE LAS RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

2.1.- Primeras disposiciones..... 39
2.2.- La Constitución Mexicana de 1857..... 48
 2.2.1.- La Ley Benito Juárez de 1870..... 52
 2.2.2.- La Ley Porfirio Díaz de 1896..... 55
2.3.- La Constitución Mexicana de 1917..... 57
 2.3.1.- La Ley Lázaro Cárdenas de 1940..... 62
 2.3.2.- La Ley José López Portillo de 1979..... 68
 2.3.3.- La Ley Miguel de la Madrid de 1982..... 73

CAPITULO TERCERO

LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.

3.1.- El Servidor Público Municipal..... 80
3.2.- Régimen Jurídico de los
 Servidores Públicos Municipales..... 86

3.2.1.- Atribuciones.....	86
3.2.2.- Obligaciones.....	98
3.2.3.- Derechos.....	109

CAPITULO CUARTO

DE LAS RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LA LEY ORGANICA
MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

4.1.- Régimen vigente de responsabilidades.....	113
4.1.1.- Responsabilidad penal.....	116
4.1.2.- Responsabilidad civil.....	129
4.1.3.- Responsabilidad política.....	133
4.1.4.- Responsabilidad administrativa.....	142
CONCLUSIONES.....	150
BIBLIOGRAFIA.....	155
LEGISLACION.....	159

INTRODUCCION

En un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Y éstos, están ligados con los gobernados a través de dos principios jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible: la legalidad y la responsabilidad.

Ambos principios, aunque tienen distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. Al violarse la legalidad, los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por medio de juicios, procesos o recursos, según sea el caso. Por otro lado, quienes representan la función pública del Municipio, teniendo deberes y --- obligaciones, están sujetos a determinadas responsabilidades, cuyo ámbito de materia es la penal, civil, política y administrativa, la cual hace que los servidores públicos municipales del Estado de México observen para ello ciertos valores que les son impuestos, como la legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad y eficiencia en el cumplimiento de sus atribuciones, y éstos están debidamente normatizados en la propia Ley Orgánica Mu

nicipal del Estado de México así como en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

De esta manera, nos hemos avocado en este estudio, al análisis jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos municipales del Estado de México, para saber integralmente - las causas que dan origen a ello, así como el procedimiento a seguir y sus sanciones correspondientes.

De la aplicabilidad y eficacia de ese conjunto de normas jurídicas que hacen real su cumplimiento, podemos darnos cuenta que su intención o su propósito va encaminado a desaparecer la impunidad y la corrupción que tiempo atrás era una práctica viciosa, pero a raíz de los nuevos mecanismos implantados con las reformas al Título Cuarto Constitucional y por consiguiente a leyes en la materia en el Estado de México que lo preven y sancionan, los resultados han sido exitosos en su estricto apego a derecho para sancionar esas conductas que desnaturalizan la función pública con que el Estado ha investido a los servidores públicos municipales del Estado de México.

CAPITULO PRIMERO
LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.

CAPITULO PRIMERO
LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.

- 1.1.- Concepto y fines del Estado.
- 1.2.- Las funciones del Estado.
- 1.3.- Las atribuciones del Estado.
- 1.4.- Los cometidos del Estado.

1.1.- CONCEPTO Y FINES DEL ESTADO.

El término Estado, como forma de organización política de la sociedad, fue inicialmente utilizado por Maquiavelo, quien en el primer capítulo de su magnífica obra "El Príncipe" afirma que "cuantos Estados, cuantas denominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana, fueron y son repúblicas o principados."(1) Este término en la ciencia política, principalmente en los principios de esta ciencia, tiene un gran número de acepciones, desde cualquier rama del conocimiento humano, y debido a ello, y por el tema que tratamos, no es nuestro propósito entrar por completo en el análisis y discusión doctrinal acerca de este concepto, pues rebasaría el objetivo de nuestro estudio.

Así pues, la prodigalidad de conceptos en este punto, es tan variada como los criterios que han servido de base para formularlos, razón por la cual adoptaremos conceptos jurídicos ya tradicionales para cumplir con nuestro fin.

Uno de los conceptos elaborados por la doctrina jurídica mexicana con un alto valor jurídico e impecable refinamiento intelectual, nos lo proporciona el maestro Francisco Porrúa, al puntualizar que el Estado "es una sociedad humana, asentada de

1.- Cardozo, Hugo. Clásicos de la Ciencia Jurídica. U.A.M. 2a. edición. México, 1973. p. 38.

manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico - que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

El análisis de cada una de las partes de que se compone -- esa definición nos proporciona el convencimiento de la existencia en la realidad estatal de los siguientes elementos o notas_ de su concepto:

a).- La presencia de una sociedad humana como género próximo de la definición y la existencia, en esa sociedad, de las diferencias específicas.

b).- Un territorio que sirve de asiento permanente a esa - sociedad.

c).- Un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es, soberano, en el seno de la misma sociedad.

d).- Un orden jurídico que es creado, definido y aplicado_ por el poder estatal y que estructura a la sociedad que está en su base.

e).- Una teleología peculiar que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

La reunión de esas notas en la realidad permite también observarlas no de manera analítica, sino sintética y en esta forma darnos cuenta que además de esas notas o elementos, el Estado presenta las siguientes características esenciales:

a).- Soberanía como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como soberano.

b).- Personalidad moral y jurídica, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.

c).- Sumisión al derecho que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible."(2)

Como concepto jurídico del Estado, Georg Jellinek lo señala como "la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio."(3) O, en otra forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.

2.- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S.A. 25a. edición. México, 1992. p. 198.

3.- Citado por Cardozo, Hugo. Clásicos de la Ciencia Política. Op. Cit. p. 51.

Del concepto transcrito del Estado elaborado por el maestro Jellinek, podemos inferir que son tres los elementos fundamentales que conforman al Estado, a saber:

19.- Población. Integrada por los hombres que se encuentran organizados en torno al propio Estado.

20.- Territorio. Espacio vital de la población en el cual el Estado excluye cualquier otro poder superior o igual al suyo y que, a la vez, es el ámbito de aplicación de las normas expedidas por sus órganos competentes.

21.- Poder. Es la capacidad de imponer la voluntad propia, a sí mismo y a los demás. En el derecho público moderno "el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado que forman su gobierno. El poder es a la vez una fuerza jurídica y una fuerza material. La primera lo encausa y lo justifica, la segunda le permite cumplir y realizar los fines de una comunidad política. Esta fuerza material definitiva es la que permite mantener la supremacía de un poder que manda sobre los demás poderes."(4)

Por nuestra parte, entendemos por Estado la entidad política, jurídicamente organizada, con gobierno propio e independiente

4.- Polo Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. p. 280.

te. Los elementos del Estado son el pueblo, el territorio y el gobierno.

El primero es el contenido humano del Estado que, en función del concepto político, se divide en gobernantes y gobernados. Los gobernantes sólo pueden actuar conforme a lo que la Ley les autoriza y permite, en tanto que los gobernados hacen todo lo que la ley no les prohíbe. El segundo, es la extensión geográfica que constituye la morada permanente del pueblo. El tercero, es la forma jurídico-política que adquiere el Estado.

El Estado, como sociedad jurídico-política organizada, es el medio para llevar a cabo el mejoramiento de la población o del pueblo, y para ello, persigue ciertos fines. Por consiguiente, la palabra fin, adolece de varios significados, por tanto, este vocablo puede considerársele como sinónimo de objetivo, -- terminación, límite o meta.

En el ámbito de la ciencia jurídica, el término "fin" se reduce: "1º.- En sentido temporal: al momento final; 2º.- En -- sentido espacial: al límite; 3º.- En sentido ideal: a la esencia, expresada en una definición o en una determinación; y, 4º. En sentido general: propósito, blanco, causa."(5) Y en este último sentido debe de aceptarse, como indica el maestro Andrés -

5.- Serra Rojas, Andrés. Teoría General del Estado. Editorial - Porrúa, S.A. 9a. edición. México, 1988. p. 251.

Serra Rojas. Por lo tanto, en todo Estado de Derecho la actuación de sus órganos responde a planes y programas para la consecución de sus fines, mediante diversos mecanismos que van desde la estructuración de las normas jurídicas, hasta la ejecución de actos concretos.

Para ello, y determinar los fines del Estado, los doctrinarios se ocupan en distinguir lo que es el "bien común" y el "bien público".

Será suficiente decir brevemente, que, para nosotros, lo que se refiere al bien común "se aprecia en función del hombre -no del individuo-, sino de la persona humana, espiritual y libre. El bien común es el conjunto organizado de las condiciones sociales gracias a las cuales la persona humana puede cumplir su destino natural y espiritual.

El bien común, tiene por fundamento la superioridad o trascendencia final de la persona humana sobre la sociedad. Solamente que esta trascendencia no aparece plenamente sino con la noción de "moral", que implica un juicio sobre el hombre, la sociedad, y el valor de la sociedad para el hombre."(6)

El bien público "es el que concierne a la masa de todos --

6.- Delos, J. T. Los Fines del Derecho. (Traducción al español por Daniel Kuri Breña). U.N.A.M. 4a. edición. México, 1967. p. 45.

los individuos y de todos los grupos. El bien público no sólo comprende a la generación presente, sino incluso a las venideras de nuestro tiempo."(7)

Ahora bien, toca distinguir ambas nociones, por bien público se entendiende "el bien del instrumento estatal. El bien común consiste en la realización duradera de aquellas condiciones exteriores necesarias al conjunto de los ciudadanos, para el desarrollo de sus cualidades, de sus funciones, de su vida material e intelectual."(8)

De lo anterior concluimos, que el fin específico del Estado es el bien público, toda vez que será el que determine las atribuciones, la competencia de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán esos órganos. En este fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades.

En este mismo orden de ideas, la doctrina ha elaborado otra clase de fines que persiguen los mismos objetivos, con toda razón escribe el maestro Efraín Polo lo siguiente: "El Estado, por el hecho mismo de su constitución, por las diversas modalidades que reviste su funcionamiento, por el mismo complejo de la vida social que imprime caracteres diferentes a la acción

- 7.- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Op. Cit. p. 286.
 8.- Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. 4a. edición. México, 1980. p. 222.

del Estado, hace indispensable la consideración de dos tipos o grupos de fines, propios del Estado y diversos de los fines de la persona humana: los fines esenciales y los fines complementarios o fines de integración del Estado. Debe entenderse que los fines del Estado siempre mantienen una necesaria relación y dependencia con los fines individuales y sociales.

Los fines esenciales son aquellos fines supremos que los individuos en forma aislada no podrían realizar. Se requiere -- del esfuerzo total de una comunidad, representada por el Estado, para que ellos se puedan realizar de la mejor manera posible. -- Los fines esenciales del Estado se reducen a la defensa exte--- rior, al mantenimiento del orden público, a la realización del_ derecho y a la promoción de la vida económica y cultural del -- pueblo.

En cuanto a los fines complementarios, éstos pueden realizarse conjuntamente por los particulares y el Estado, o sólo -- por los primeros. El campo de estos fines ocupa las tres cuar-- tas partes de la vida social, -- correspondiendo sólo una cuarta - parte al Estado, si bien el proceso es en el sentido de incorpo_ rar nuevos propósitos a la vida pública. La definición de ellos es la resultante de la lucha social y de las tendencias que dominan a la colectividad."(9)

9.- Polo Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Op. Cit. pp. 367 y 368.

1.2.- LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

Como sabemos, el Estado entendido como conjunto organizado y coordinado de elementos bajo un poder soberano -imperium-, -- busca la realización de sus fines mediante el desarrollo y cumplimiento de precisas funciones públicas -legislativa, judicial y administrativa-; en ejercicio de esta última, se opera la llamada actuación de la administración pública, principalmente, a través de actos que por su naturaleza no son más que mecanismos de manifestación del Estado, en busca de satisfacer primordialmente necesidades de toda índole, como el bien común y público; y el interés público, entre otros.

Para el cumplimiento de tan importantes cometidos, propios de todo conglomerado estructurado jurídicamente, resulta evidente que el Estado debe ejercitar sus derechos y prerrogativas, -obligarse y consecuentemente, tener órganos que actúen en su nombre, según sus propias directrices.

Lo anterior implica que el Estado es una de las partes en toda relación en que actúa administrativamente, con aptitudes -que en la teoría general sólo son reconocidas a las personas, -asunto éste que ha llevado necesariamente a que se admita que -el Estado es una verdadera persona de las llamadas morales o ju

rídicas, y que su función administrativa y los actos que en su cumplimiento nazcan a la vida jurídica no sean más que un producto de su personalidad.

El Estado, entendido como persona jurídica, nos resulta un sujeto de derecho -al lado de las personas naturales y de otras personas jurídicas-, que se compromete por los actos resultantes de su actuación administrativa, de no ser así, de no entenderse el Estado como una persona de creación abstracta por el derecho, no sería posible explorar el concepto y contenido de la función pública y sus implicaciones en el campo de las responsabilidades de los servidores públicos.

Respecto al vocablo "función" en el ámbito de la ciencia jurídica, el maestro Gabino Fraga dice que "...tiene un significado preciso pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma."(10) También el maestro Serra Rojas afirma que "...son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado."(11)

La expresión "función" produce dificultad en su apreciación, "pero se puede precisar diciendo que es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora

- 10.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, - S.A. 30a. edición. México, 1991. p. 26.
- 11.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. 13a. edición. México, 1985. p. 72.

de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la -- forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los princi--- pios de Montesquieu, sólo puede ser Legislativa, Ejecutiva y Ju dicial."(12)

En este mismo sentido afirma el maestro Ignacio Burgoa que la función pública "es la actividad en que se manifiesta el poder público del Estado, por lo que son funciones de imperio. Se traducen, a su vez, en múltiples actos de autoridad que pueden_ ser leyes, actos administrativos y actos jurisdiccionales, ti-- pos que implican la base de clasificación de las referidas fun-- ciones. La función pública sólo debe ejercerse por los órganos_ del Estado en actos de autoridad."(13)

Por consiguiente, los órganos del Estado están constitui-- dos por la estructura formal y sustantiva de la que va a emanar la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria. Son precisamente las normas jurídicas las_ que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera_ de actuación y sus alcances. La norma legal dispone el cómo, -- cuándo, dónde, por qué y para qué de la manifestación del poder estatal.

En definitiva, con el término función se debe identificar_

- 12.- Moreno Ortiz, Ricardo. Derecho Administrativo. U.A.T. 4a. edición. México, 1987. p. 37.
- 13.- Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Ga rantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. --- pp. 176 y 177.

la forma en que se manifieste un ente, la expresión de su existencia, que puede adquirir diferentes matices. En particular el ejercicio del poder del Estado puede realizarse en forma legislativa, ejecutiva o judicial, por lo que la función pública sólo puede ser la manifestación del ente estatal, o bien en otras palabras, es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares.

Lo anterior nos lleva a exponer cada una de las funciones, pero sin detenernos a ver qué órgano o qué poder es el que lo realiza. Únicamente para fines de nuestro estudio, citaremos el contenido de cada función, pues de lo contrario rebasaríamos el propósito de nuestra exposición.

El ejercicio del poder del Estado, en cualquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 de nuestra Constitución Federal: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal. -- Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los -- crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública, y ésta se divide en las siguientes funciones:

a).- Función legislativa.

La función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, esto es, normas jurídicas, cuya expresión más clara es la ley. Su generalidad se manifiesta en el hecho de que su aplicación debe incluir a todas las personas, sin distinción alguna, mientras se encuentre vigente; su imperatividad en la necesidad de sometimiento de las personas que queden en el supuesto que ella prevé, personas físicas o morales, gobernantes y gobernados; y la coercibilidad en la posibilidad de su aplicación aun en contra de la voluntad de sus destinatarios.

Así, su elevada misión "es crear o producir el derecho objetivo del Estado. Mediante la legislación se elaboran la mayoría de las normas que regulan el universo social, abarcándose - por tanto la conducta de los individuos, de los grupos y de los propios órganos públicos. Los diversos grados de orden jurídico se ven afectados por la función legislativa, desde la elaboración de las normas constitucionales, pasando por las disposiciones orgánicas y reglamentarias, hasta llegar a las de naturaleza ordinaria."(14)

14.- Valencia Carmona, Salvador. Manual de Derecho Constitucional General y Comparado. U.A.V. 2a. edición. México, 1987. p. 49.

b).- Función judicial o jurisdiccional.

Cuando la solución "de las controversias y, en general, la tutela del derecho, queda encomendada al poder público, aparece la función judicial o jurisdiccional. Resulta de la substitución de la actividad de los particulares por la del Estado, en la aplicación del derecho objetivo a casos concretos. En vez de que cada presunto titular de facultades jurídicas decida acerca de la existencia de las mismas y pretenda hacerlas valer por medio de la fuerza, el Estado se substituye a él y, en ejercicio de su soberanía, aplica el derecho al caso incierto o controvertido."(15)

Esta concepción de la función judicial o jurisdiccional -- tiene como origen la incertidumbre o el conflicto de interés -- que el Estado debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes, los cuales no pueden hacerse justicia por su propia mano, de conformidad con lo establecido por el artículo 17 constitucional.

La función judicial sólo es realizada por los órganos judiciales que nuestra propia Carta Magna establece, y que conforme con el artículo 49 son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, y los

15.- García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. 21a. edición. México, 1973. -- p. 228.

Juzgados de Distrito.

Dicha función supone la existencia de una situación dudosa o litigio de derechos, con la presencia de dos pretensiones --- opuestas, y se manifiesta a través de una resolución (sentencia dictada por un juez competente), con el fin de mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situaciones legales.

c).- Función administrativa.

La función administrativa se define "como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo." (16) Esta función se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales. Así pues, las características más relevantes de esta función son las siguientes: "a).- se manifiesta en la realización de actos jurídicos en la que interviene el Estado; b).- la actuación de que se trata, se deriva de un mandato legal que regula el contenido y los límites de la actuación de la norma jurídica; c).- crea situaciones jurídicas individuales, ya que su efecto produce una transformación concreta en el medio jurídico." (17)

16.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 53.

17.- Moreno Ortiz, Ricardo. Derecho Administrativo. Op. Cit. -- pp. 52 y 53.

Por lo afirmado con antelación, la función administrativa es la manifestación de actos jurídicos, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce situaciones concretas en el mundo jurídico. Así pues, dicha función es realizada por el Poder Legislativo y el Judicial al elaborar y ejecutar su presupuesto, y al nombrar a los servidores públicos en los diferentes órganos de su administración pública.

Por último, sólo nos queda hacer somera anotación sobre la naturaleza jurídica de la función pública, ya que diferentes corrientes doctrinales han tratado de explicarla; algunas han sido desechadas de plano, y otras han sido aceptadas justificadamente.

Una de ellas considera que se trata "de una relación de Derecho Privado, ya que para ambas partes se establecen derechos y obligaciones a través de la manifestación de su consentimiento, por lo que se trata de un contrato."⁽¹⁸⁾ Esta corriente es inaceptable, ya que el desempeño de la función exige lealtad, legalidad, imparcialidad, honradez y eficiencia, en razón del interés público, por consiguiente, las normas jurídicas sólo pueden ser de Derecho Público.

Dentro del ámbito del Derecho Público existen tres diferen

18.- Baruch, José. Derecho Administrativo. Editorial Haro. 2a. edición. Buenos Aires, 1989. p. 69.

tes teorías que tratan de explicar esta relación, y que brevemente explicaremos.

La primera considera que la relación se da por un acto unilateral, ya que el servicio a prestar es impuesto unilateralmente por el poder público, lo cual no es posible jurídicamente ya que la libertad de trabajo es una garantía individual en los términos del artículo 52 y 123 constitucional.

La segunda le da un carácter de contrato administrativo, - en virtud del concurso de voluntades que se requiere, sin embargo, la naturaleza pública del interés, materia de la relación, no puede quedar sujeta a la negociación, por lo que esta teoría se desecha en estricto sentido jurídico.

La tercera, de mayor aceptación, expresa que la concurrencia de voluntades es indispensable para la aplicación de un estatuto específico, predeterminado por la ley, que no puede ser modificado por el interés de las partes, ya que su consentimiento sólo genera la individualización de la disposición general - al caso concreto. Esta teoría se denomina del acto-condición.

Así pues, en la doctrina jurídica mexicana, encontramos -- una aceptación mayoritaria de esta última teoría, "...en defini

tiva, los maestros Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas y Miguel -- Acosta coinciden en que la naturaleza jurídica de la función pública se da en el conjunto de deberes, derechos y situaciones - que se originan entre el Estado y los servidores públicos del mismo."(19) Criterio al cual nos unimos por ser aceptable en su justificación explicativa jurídica.

1.3.- LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO.

Gran problemática doctrinal ha causado el término de "atribución", aspecto que abordaremos a continuación.

Atribución "es la acción de atribuir, cargo, facultad, potestad concedida por disposición legal -dice Cabanellas- o inherente a determinado cargo."(20)

La palabra atribución y su concepto ha sido bastante objetada, pero también suficientemente defendida, por lo que resulta interesante hablar de su uso en la doctrina y en nuestra legislación vigente.

Una fuerte objeción es la que hace el maestro Andrés Serra, que afirma lo siguiente: "Algunos autores han empleado como base de su exposición la idea de atribución, la que se considera

19.- Citados por Moreno Ortiz, Ricardo. Op. Cit. p. 78.

20.- Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo I. Editorial Heliasta. S.R.L. Argentina, 1986. p. 237.

como la piedra angular del derecho administrativo para justificar el contenido de la actividad del Estado y la explicación de la naturaleza jurídica de las instituciones administrativas por medio de las atribuciones públicas. Esta idea, abandonada a la fecha, fue considerada en algunos casos en el desarrollo del derecho administrativo. Se ha impugnado decididamente esta noción de atribución, estimándola como un concepto insuficientemente elaborado para fundamentar nuestro derecho administrativo y en general sus teorías. El derecho francés también se ha alejado de esta teoría expuesta por Bonnard.

En la literatura administrativa latinoamericana, Sayagués Laso formula la crítica del término atribución considerándolo impreciso, pues significa "cada una de las facultades" que a una persona da el cargo que ejerce y propone en cambio la palabra "cometidos de Estado", que quiere decir comisión o cargo.

El concepto de atribución es un concepto útil, pero no indispensable. Es un término que no fundamentan las instituciones de derecho administrativo porque puede fácilmente omitirse. El concepto de atribuciones del Estado es de fácil empleo dentro de ciertos límites muy convencionales, pero no como un elemento básico, ni menos aceptarlos como un elemento necesario para definir las instituciones administrativas."(21)

21.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Op.-- Cit. p. 21.

La crítica que hace el maestro Serra Rojas y que ha sostenido desde hace mucho tiempo, va dirigida concretamente al uso que el profesor Gabino Fraga emplea de la palabra atribución y su concepto, como puede observarse en la lectura del párrafo siguiente: "Entre nosotros, el doctor Gabino Fraga ha seguido como base esas ideas de Bonnard para fundamentar diversos capítulos de su obra acerca del contenido de la actividad del Estado y la explicación de las atribuciones del mismo."(22)

El maestro Gabino Fraga, al defenderse de las críticas citadas, nos da una amplia y magnífica exposición del término --- "atribución" como se lee en seguida: "En primer término cuando se afirma que la noción de atribuciones que, en el desarrollo de la obra constituye la piedra angular del derecho administrativo, es una noción extrajurídica y que por esa razón no puede sustentar una construcción jurídica, ocurre preguntar cuál es el motivo de esa imposibilidad, pues, por el contrario, parece bien claro que si el Derecho es un fenómeno de orden social, -- sean factores de esta naturaleza los que formen sus bases fundamentales. De otro modo ¿cómo se explicaría que el concepto mismo del Derecho derive de la noción de "interés" que es una noción de naturaleza económica, es decir, la naturaleza extrajurídica?

22.- Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 26.

Pero hay más, la teoría de las atribuciones, aunque tenga necesidad de estudiar el origen de éstas y lo localice en las tendencias económico-sociales de un momento histórico determinado, no por ello pretende basar la construcción del derecho público, y dentro de él, del derecho administrativo sobre simples tendencias doctrinales, sino que forzosamente tiene que referirse a las atribuciones que la legislación positiva correspondiente ha consagrado. Por esa razón, en el texto después de señalar las atribuciones que reclaman para el Estado las doctrinas individualistas y socialistas, se fijan las que corresponden al Estado Mexicano de acuerdo con su legislación y son únicamente éstas últimas las que se toman como base para la construcción del derecho administrativo de nuestro país.

Considerar, como lo hace otra opinión, que la noción de -- atribución se puede reducir al concepto de competencia legal, -- nos parece impropio, pues si la atribución es contenido de la -- actividad del Estado, la competencia es la esfera en que se desarrolla esa actividad, lo cual equivale a decir que la atribución guarda con respecto a la competencia, la misma relación -- que el contenido respecto del continente y que, por lo tanto, -- no parece justificado identificar ambos conceptos. La circunstancia frecuente de que una misma atribución sólo puede realizarse por el ejercicio concurrente de la competencia de diver--

esos órganos, nos indica que no hay diferenciación clara entre atribución y competencia."(23)

Queda expuesta de esta manera, la importante contradicción que existe del término "atribución" entre ambos tratadistas universitarios. Ahora bien, teniendo que elegir por una de estas dos posiciones, nos inclinamos por el criterio del maestro Gabi no Fraga con base en la doctrina y en nuestra legislación.

Para comenzar haré resaltar que el maestro Serra Rojas sostiene que el término atribución puede fácilmente omitirse y que para una disciplina jurídica es útil contar con numerosos términos. A pesar de esta afirmación, dicho tratadista no indica que otro u otros términos le parecen útiles para sustituir la palabra atribución, aunque al citar a Sayagués pareciera que está de acuerdo con la voz "comisión o cargo", cuyas palabras de acuerdo con la definición del maestro Guillermo Cabanellas, significan lo mismo que atribución, por lo que así el problema no queda resuelto.

Por otra parte, contrariamente a lo que dice el maestro Serra Rojas, la idea de atribución no se ha abandonado a la fecha y tampoco la doctrina se ha alejado de ella como se verá en las siguientes citas:

23.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 14.

La Enciclopedia Jurídica Omeba dice: "El vocablo atribución debe aplicarse únicamente para cada uno de los poderes del gobierno, cuando actúan como tales poderes; cada uno de éstos tiene atribuciones."(24)

Ernesto Flores expresa: "En conclusión, el fundamento de las obligaciones tributarias se encuentra en las atribuciones del Estado que requieren para su realización medios económicos que se obtienen principalmente del impuesto."(25)

Jacinto Faya afirma que: "En ejercicio de las atribuciones de imperio que la ley le concede a la Administración, los impuestos se aplican afectando las riquezas patrimoniales."(26)

Estos son algunos de los autores de derecho público que no se han alejado, sino que se han acercado a la idea de atribución.

En nuestra legislación la voz atribución se usa ampliamente, como se vera en seguida: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su numeral segundo expresa que: "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habra las siguientes dependencias de la administra

- 24.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Bibliográfica Omeba. Tomo --- XXII. Buenos Aires, 1979. p. 1054.
- 25.- Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, S.A. 24a. edición. México, 1982. p. 131.
- 26.- Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. Editorial Porrúa, S.A. 2a. edición. México, 1986. p. 320.

ción pública descentralizada." Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; Ley Orgánica del Tribunal -- Fiscal de la Federación, estatuye en su artículo 16 lo siguiente: "Son también atribuciones de la Sala Superior las siguientes....", entre otras disposiciones. Como se advierte, es abundante el uso de la palabra atribución en la doctrina y en la legislación para indicar las tareas o quehaceres del Estado tendientes a alcanzar sus fines.

En definitiva, podemos concluir diferenciando los conceptos fines, funciones y atribuciones, al afirmar que los fines son los propósitos que el Estado pretende alcanzar, concretizados en el bien público; las funciones son las diferentes formas en que se da a conocer la actividad estatal; y las atribuciones son el contenido de esa actividad que se manifiesta en tareas o cometidos específicos para cada órgano.

1.4.- LOS COMETIDOS DEL ESTADO.

Frecuentemente se confunden los términos de funciones del Estado y de cometidos por el Estado, al respecto el maestro uruguayo Enrique Sayagués considera que no son equivalentes y afirma lo siguiente: "Los cometidos son cosa distinta de las funciones estatales, aunque por razones de terminología más que de --

fondo, con frecuencia sean confundidos....En base a los cometidos del Estado son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho positivo vigente. Y son seis los cometidos del Estado, a saber: 1º.- Regulación de la actividad privada; 2º.- Cometidos esenciales; 3º Servicios Públicos; 4º.- Servicios Sociales; 5º.- Actuación en el campo de la actividad de los particulares; y, 6º.- Justicia. De estos seis cometidos se excluye al primero y al último, ya que el de regulación de la actividad privada, es una función legislativa, y el de justicia se realiza principalmente mediante la función jurisdiccional."(27)

Ahora bien, daremos la conceptualización de los cuatro cometidos del Estado, en el siguiente orden:

Por cometidos esenciales debemos entender aquellas tareas básicas que el Estado debe realizar para asegurar su subsistencia, por lo que no pueden ser afectuadas por los particulares; por ejemplo, la defensa de la Nación; las relaciones comerciales internacionales y diplomáticas; o, la persecución de los delitos al mando de la policía judicial.

Los servicios públicos "son una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente, 27.- Citado por Moreno Ortiz, Ricardo. Op. Cit. pp. 104 y 105.

regular, a falta de iniciativa privada suficientemente capaz, - la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a - un régimen de derecho público."(28)

Los servicios sociales son las tareas que realiza el poder público con el fin de mejorar la situación de los grupos sociales desfavorecidos, entre las que se encuentran: las campañas - de vacunación; el fomento y programas de deporte; la asistencia social, entre otros.

Los cometidos de actuación en el campo de la actividad de_ los particulares, son aquellas tareas que no corresponden a la_ función pública, por ser propias de los particulares, pero que_ el Estado realiza por razones de estrategia económica, como son las industrias en cualquier rama y comerciales; la producción - de los metales; la producción de bienes en capital; por ejemplo.

Independientemente de lo anterior, la doctrina jurídica me_xicana en forma generalizada, ha considerado que conforme a --- nuestra legislación y derecho positivo, son válidos y operantes los conceptos de fines, funciones y atribuciones del Estado.

28.- Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 56.

CAPITULO SEGUNDO
SINOPSIS HISTORICA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS.

CAPITULO SEGUNDO
SINOPSIS HISTORICA DE LAS RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

- 2.1.- Primeras disposiciones.
- 2.2.- La Constitución Mexicana de 1857.
 - 2.2.1.- La Ley Benito Juárez de 1870.
 - 2.2.2.- La Ley Porfirio Díaz de 1896.
- 2.3.- La Constitución Mexicana de 1917.
 - 2.3.1.- La Ley Lázaro Cárdenas de 1940.
 - 2.3.2.- La Ley José López Portillo de 1979.
 - 2.3.3.- La Ley Miguel de la Madrid de 1982.

2.1.- PRIMERAS DISPOSICIONES.

Siendo la responsabilidad de los funcionarios públicos --- (ahora servidores públicos) un signo de la democracia, en todos los regímenes que bajo esta forma de gobierno se han estructurado, se han implantado instituciones jurídicas que la prevén -- sustantivamente y la regulan adjetivamente. Pero aunque dicha responsabilidad tenga esa denotación, no por ello ha dejado de exigirse a funcionarios importantes, pero secundarios, en los sistemas monárquicos absolutistas, en los que sólo el Rey era irresponsable entre sus súbditos y únicamente responsable ante Dios. El monarca era el autor de las leyes humanas sin estar sujeto a ellas. Este principio, que era conocido como "legibus solutus", impedía toda responsabilidad jurídica que aquél pudiese contraer en el ejercicio del poder del Estado.

El poder del Rey irresponsable sujetaba a responsabilidad a los funcionarios públicos en quienes delegaba el desempeño de ciertas funciones que a él originariamente correspondían a virtud divina. En este sentido, el maestro Ignacio Burgoa nos recuerda que la "institución llamada "juicio de residencia" tuvo su aparición y a la que se sometía a los virreyes españoles y al que ni el mismo Hernán Cortés pudo sustraerse, y cuyo juicio importa un nítido antecedente jurídico novo-hispánico del "juicio

cio político" o "juicio de responsabilidad" de los funcionarios públicos, así como el "impeachment" del derecho anglosajón."(29)

El juicio de residencia estaban sujetos los funcionarios - públicos al concluir su mandato, pudiendo presentar cualquier - persona que se sintiera agraviada por ellos su reclamación ante el tribunal adhoc, personificado en un juez (oidor) designado - por el rey. Si el residenciado era el virrey, y el fallo le era adverso, podía apelar ante el Consejo de Indias, organismo que, durante el esplendor de su autoridad, tenía facultad para lla-- mar a cuentas a dicho funcionario aún antes de la expiración -- del plazo de su gestión gubernativa. Según el tratadista Raúl - Castillo, "el mencionado juicio no sólo procedía para la averi- guación y pesquisa de las acciones del virrey, oidores y demás_ ministros de las audiencias de las Indias y de otros que en --- ellas hubiesen tenido cargos de administración de justicia o ha- cienda real, sino también cuando por cualquier modo dejaban los oficios y eran promovidos a otros mayores, agregando que con es- te freno estarán más atentos a cumplir con sus obligaciones, y_ se moderarán los excesos e insolencias que en provincias tan re- motas puede y suele ocasionar la mano poderosa de los que se ha- yan tan lejos de la real."(30)

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el -

- 29.- Burgoa, Ignacio. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. P.G.R. México, 1975. p. 13.
- 30.- Castellanos, Raúl. El Juicio de Residencia. U.A.E.M. 2a. - edición. México, 1983. p. 22.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como "Constitución de Apatzingan", del 22 de octubre - de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios - públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia a_ los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supre_ mo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia, y en ge_ neral, a todo empleado público, según lo disponían los artícu-- los 59, 196 y 224 de dicho Decreto, y que por su importancia, _ reproducimos a continuación.

En el artículo 59 se dispuso que: "Los diputados serán in- violables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá - hacérseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de resi- dencia por la parte que les toca en la administración pública, _ y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputa--- ción, y en la forma que previene este reglamento, por los deli- tos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, se- ñaladamente por los de infidencia y dilapidación de los cauda-- les públicos."

El artículo 196 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia: "Conocer en las causas para cuya forma--- ción deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Su-

premo Congreso; en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno; en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal; en las del intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre."

Por su parte el artículo 124 dispuso que: "El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia."

Sin embargo, "este documento, de nula vigencia en el territorio de lo que hoy es México, tiene el valor del antecedente primigenio de responsabilidad pública, en la historia constitucional mexicana propiamente dicha."(31)

Tiempo después, fue promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, y preceptuó en sus artículos 38, 107, 109 y 119, la responsabilidad de los funcionarios públicos, y que a continuación reproducimos para su examen correspondiente.

31.- Castellanos, Raúl. El Juicio de Residencia. Op. Cit. p. 26.

El artículo 38 dispuso que: "Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones: I.- Del Presidente de la Federación, por delitos de traición -- contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo; II.- Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que -- les atribuye la misma; III.- De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos; IV.- De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y Leyes."

El artículo 107 establecía: "El presidente, durante el --- tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las Cámaras, y sólo por los delitos de que habla el artículo 38, cometidos en el tiempo que allí se expresa."

Por su parte, el artículo 109 dispuso: "El vicepresidente, en los cuatro años de este destino, podrá ser acusado solamente ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo."

Por último, decía el artículo 119 que: "Los secretarios -- del despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, la acta constitutiva, leyes generales y constitucionales particulares de los Estados."

Como se advierte de la lectura de estos preceptos, se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del Despacho, gobernadores de los Estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgados ante la Corte Suprema de Justicia; y cuando el responsable fuera un --- miembro de ésta, conocería de ellas un tribunal especial.

Tiempo después, encontramos normatividad en la responsabilidad de los funcionarios públicos en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, también conocida como "Las Siete Leyes Constitucionales", y cuyos artículos correspondientes trans

cribimos en el siguiente orden:

Disponía el artículo 17 que: "Este supremo poder (conservador) no es responsable de sus operaciones más que a Dios y la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones."

Luego el artículo 18 preceptuaría lo siguiente: "Parte conducente.- Si alguno de ellos (miembros del Supremo poder conservador) cometiere algún delito, la acusación se hará ante el Congreso General."

Así también, el numeral 47 disponía que: "En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere diputado, y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado."

El numeral 48 disponía que: "Son prerrogativas del Presidente de la República: "...II.- No poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes o mientras funge de Presidente, - sino en los términos que prescriben los artículos 47 de la tercera ley constitucional;...IV.- No poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta."

También hace mención el artículo 50 que: "Parte conducente. Los consejeros (de gobierno) sólo serán responsables por los -- dictámenes que dieren contra ley expresa, singularmente si es - constitucional, o por el cohecho o soborno." El numeral siguiente dispuso, por último, que: "Parte conducente.- Cada Ministro_ será responsable de la falta de cumplimiento de las leyes que - deban tenerlo por su ministerio, y de los actos del Presidente, que autorice con su firma y sean contrarios a las leyes, singularmente las constituciones."

Seis años después, aparecen promulgadas las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, que también regularon la responsabilidad de los funcionarios públicos en los siguientes artículos, que textualmente reproducimos:

En el artículo 90 se dispuso que: "Son prerrogativas del -
Presidente: no poder ser acusado ni procesado criminalmente du-
rante su presidencia y un año después, sino por delitos de trai-
ción contra la independencia nacional y forma de gobierno esta-
blecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos -
comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funcio-
nes."

El numeral 100 preceptuaba: "Los ministros serán responsa-
bles de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas -
contra la Constitución y las Leyes."

También disponía el artículo 102 que: "Serán responsables_
de las resoluciones que se tomaren en junta de ministros, los -
que las acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las -
autorice."

Como se desprende de la lectura de los artículos de estos_
dos últimos ordenamientos constitucionales, establecieron la --
responsabilidad de los funcionarios públicos de igual forma y -
con procedimiento semejante, "pero la regulación se encausó fun-
damentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin_
reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores -
jerárquicos, posiblemente debido a que éstos tenían autoridad -

absoluta y discrecional de disciplina sobre los funcionarios inferiores."(32)

En definitiva, por la naturaleza de las responsabilidades de referencia, fundamentalmente de carácter político, relativas sólo a los altos funcionarios, no es posible identificar algún esbozo de un sistema de responsabilidades conforme a las disposiciones hasta aquí examinadas.

2.2.- LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1857.

Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de un sistema de responsabilidades, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una mínima parte de los funcionarios públicos del Estado, con un enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado los aspectos disciplinarios de los trabajadores al servicio del Estado.

En efecto, el Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de

32.- Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno. Fondo de Cultura Económica. México, 1987. p. 140.

delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título, fueron la "Ley Juárez", del 3 de noviembre de 1870, y la "Ley Porfirio Díaz", del 6 de junio de 1896, -que por cierto, estuvieron vigentes de manera simultánea hasta el 21 de febrero de --- 1940, ya que al entrar en vigor ésta última no abrogó la anterior-, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado, y prueba de ello, lo constituye la lectura de los artículos 103 al 108 del propio ordenamiento constitucional, que establecía lo siguiente:

Artículo 103.- "Los diputados al 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, faltas y -- omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales.

Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y los delitos graves del orden

común."

Artículo 104.- "Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si hay 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."

Artículo 105.- "De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia - como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe."

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

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

Artículo 108.- "En demandas de orden civil, no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público."

Como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contiene esta disposición se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la Constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas por las leyes secundarias, fuera del contexto legal. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que conforme al nombre del Título IV sólo se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su articulado se hiciera referencia alguna a los demás empleados de la Federación.

Este ordenamiento constitucional, "no tuvo plena vigencia; discutida y promulgada en una época de graves desavenencias po-

líticas y cruentas contiendas entre los partidos liberal y conservador, no contó siquiera con la simpatía de las más altas autoridades del país... Más sin embargo, por su sencillez, es la mejor, aun cuando no abarcó los numerosos problemas que se desprenden de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partidos, y con la sociedad en general."(33)

2.2.1.- LA LEY BENITO JUAREZ DE 1870.

Ahora bien, en primer término tenemos la Ley del 3 de noviembre de 1870, conocida también como "Ley Juárez", la cual estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretarios de Despacho, gobernadores de los Estados Federativos, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Así mismo, señaló como delitos oficiales los siguientes: -

33.- Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. pp. 35 y 36.

ataques a las instituciones democráticas; ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal; ataque a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; violación de -- las garantías individuales y cualquier infracción grave a la -- Constitución o a las leyes federales; y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario -- por un término de cinco a diez años.

La determinación de faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las infracciones a la --- Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la -- inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Finalmente reguló otra infracción que denominaba omisión -- en el desempeño de funciones oficiales, consistente en la ---- inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones --- anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a -- un año.

Conforme a la disposición constitucional, la ley desarro--
llaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artícu--

los 103 y 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. - En el primer caso, el Congreso, integrado solo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicameral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría de votos.

Esta Ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía a las faltas y omisiones oficiales como el mismo procedimiento y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado, denominada de acusación, determinaba la culpabilidad o no, y sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

Ahora bien, la resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar, además, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen debía tener dos posiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad penal se ponía al inculcado a disposi-

ción de las autoridades competentes para que procedieran conforme a derecho, por lo que, además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios - causados.

No obstante que la Ley Juárez "no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales) es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que "...el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si hay o no lugar a proceder contra el acusado", situación que a partir de 1874 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicamaral."(34)

2.2.2.- LA LEY PORFIRIO DIAZ DE 1896.

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia que -- tratamos, el día 6 de junio de 1896.

Esta ley, denominada "Ley Reglamentaria de los artículos - 104 y 105 de la Constitución Federal", regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los al-

34.- Reyes Ramírez, Sandra. Leyes y Decretos Expedidos por Benito Juárez. U.A.E.M. 4a. edición. México, 1972. pp. 67 y 68.

tos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la Ley Juárez, ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquélla, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el --- tiempo de sus encargos, pero además, en forma clara determinó la "declaración de procedencia" que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

En el capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara a la Cámara de Diputados la "Declaración de Inmunidad", para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que "no hay lugar a proceder", dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada "Declaración de Incompetencia", que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente o cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuvie re fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en -

época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecían los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia. En esta ley no se especificaron los delitos oficiales, y se remitió a los Códigos Penales de 1971 y --- 1929 respectivamente.

En definitiva, podemos afirmar que todo el enfoque de responsabilidades de los funcionarios públicos siguió encauzado en materia política y penal, careciendo de una estructura o base jurídica-administrativa para su desarrollo. Fue una ley con más deficiencias que la Ley Juárez.

2.3.- LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917.

A partir del 19 de mayo de 1917 entró en vigor la Constitución Política vigente hasta nuestros días, que en el texto original de su Título IV estableció las bases "De las responsabilidades de los funcionarios públicos", sin incluir a los demás empleados de la Federación.

Dicho Título IV constitucional, abarcó de los artículos --

108 al 114, que original y textualmente estatuyó lo siguiente:

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 come_ tan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas_ u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Le-- gislaturas Locales, son responsables por violaciones a la Cons- titución y Leyes Federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su en- cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y deli-- tos graves del orden común."

Artículo 109.- "Si el delito fuere común, la Cámara de Di- putados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos el número total de miembros que la formen, si ha o no_ lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acu-

sación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, 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 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 hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto de los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho 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 no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarare, por mayoría de las -- dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír -- al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, 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, pa -- ra 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 funciona -- rios 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 aquél la acusación de que se tra -- te.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una Ley sobre Responsabilidad de todos los Funcionarios y Empleados

de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20."

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

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

Artículo 114.- "En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público."

Como se desprende de la lectura de estos preceptos constitucionales, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativa, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las respon-

sabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido; lo cual se lo dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los "altos funcionarios", al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

2.3.1.- LA LEY LAZARO CARDENAS DE 1940.

En los términos del quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir "...a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación..." ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1957.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, 22 años después, cuando el "breve término" se cumplió, con la elaboración de 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, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, -

así como la necesidad de "Declaración de Procedencia" (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

En su artículo 30 dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los funcionarios públicos en los siguientes términos: "Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de la ley y de las leyes especiales a que se refiere."

Señaló como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, denominando altos funcionarios a los siguientes: 1º.- Presidente de la República Mexicana; 2º.- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; 3º.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 4º.- Secretarios de Estado; 5º.- Jefes de Departamento Autónomo; 6º.- Procurador General de la República; y, 7º.- Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales.

También dispuso que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el período de su encargo y un año después.

En esta ley se hizo la diferenciación entre delito y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer -- que las infracciones a la Constitución Federal y a las Leyes Federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas -- oficiales, por las cuales se sancionaría como suspensión del -- cargo de uno a seis meses.

Aunque no se definieron los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios, como eran los siguientes: 1º.- El ataque a las instituciones democráticas; 2º El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; 3º.- El ataque a la libertad de sufragio; 4º.- La usurpación de atribuciones; 5º.- La violación de las garantías individuales; 6º.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún -- transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones; 7º. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

A los gobernadores y diputados de los estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

Como sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron: 1º.- Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido; y, 2º.- Inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto a los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enunciaron en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos y en 11 fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años.

Con relación a las faltas, también las estatuyó por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

Esta ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto a los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro

más por enriquecimiento inexplicable.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos_ funcionarios estableció el Juicio Político en el que la Cámara_ de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para dictaminar la declaración de procedencia; en caso de declarar que había lugar a proceder contra el alto funcionario, quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales_ comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la - Declaración de Inmunidad, y la Secretaría de la propia Cámara - debía liberar oficio al juez o al tribunal, a fin de que suspendiera la sustanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás_ funcionarios, el procedimiento se debía iniciar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado y del defensor, el --- juez debía remitir el expediente al "Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación_ y del Distrito y Territorios Federales" para que dictara sentencia.

principio "nullum delictum, nulla poena sine lege" que se acoge en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución de la República, y como los delitos susceptibles de atribuirse a los altos funcionarios de la Federación señalados en el artículo 13 de la Ley Lázaro Cárdenas carecieron de tipicidad, el mencionado precepto se considero a la vez, violatorio de la disposición constitucional.

A mayor abundamiento, dada su vaguedad y su alcance difuso era poco posible que en la realidad cualquier alto funcionario federal asumiere alguna conducta que tradujese los resultados previstos desdibujadamente en dicho artículo 30, por lo que respecto de ellos, la Ley Lázaro Cárdenas era impráctica y nunca pudo aplicarse en la realidad."(35)

2.3.2.- LA LEY JOSE LOPEZ PORTILLO DE 1979.

Con fecha 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, que en su artículo Segundo Transitorio abrogó la "Ley Lázaro Cárdenas."

35.- Burgoa, Ignacio. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Op. Cit. pp. 20 y 21.

El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta la fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados delitos -- oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo 19., en los siguientes términos: "Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la ley."

Del texto transcrito encontramos el establecimiento de --- tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y -- faltas oficiales, de los cuales los dos primeros son de naturaleza penal, mientras que el último es de orden administrativo o disciplinario; aunque en el caso de los llamados "delitos oficiales" se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor.

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 39., que dice: "Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho"

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho: I.- El ataque a las instituciones democráticas; II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; III.- El ataque a la libertad de sufragio; IV.- La usurpación de atribuciones; V.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones; VI.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; VII.- Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales; y, VIII.- En general - los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este numeral no se cometerán mediante la expresión de las ideas. No obstante la denominación

de "delitos oficiales", del contenido de esta ley se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados "altos funcionarios", ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante la Cámara de Senadores, erigido en Gran Jurado.

Lo anterior nos pone ante un procedimiento especial, actualmente denominado juicio por responsabilidad política, diferente en todas sus fases del procedimiento penal.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho se estableció un procedimiento especial, estructurado en dos fases, la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante el jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 16 y 21, que serían tales, las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funcio--

nes, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

En los términos del artículo 42., se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, - que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen -- despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo - que dispusieron las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

Del análisis de la regulación legal de la responsabilidad administrativa encontramos que las diferentes normas que han -- pretendido establecerla, a pesar de que las han identificado como violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la -- función pública, denominándolas omisiones y faltas oficiales, - no han previsto los procedimientos y autoridades para sancionar las, ni han precisado su naturaleza administrativa derivada de -----

la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

Realmente el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y - la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de - la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de esta responsabilidad.

2.3.3.- LA LEY MIGUEL DE LA MADRID DE 1982.

El 28 de diciembre de 1982 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, bajo el régimen presidencial del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, las reformas del Título IV de la --- Constitución Federal en materia de responsabilidad de los servidores públicos (antes funcionarios y empleados públicos), tal - reforma estableció el actual sistema de éstos en los artículos 108 al 114. Y en ese mismo año, apareció en el día 31 de diciembre, publicado en el Diario Oficial de la Federación, la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que vino a abrogar la del 4 de enero de 1980.

Es así como en el Título Cuarto Constitucional, en su concepción actual, constituye un cambio radical en el régimen de la responsabilidad del servidor público, toda vez que desde su denominación conlleva la variante, al denominarse expresamente, responsabilidades de los servidores públicos a todos aquellos con independencia del empleo, cargo o comisión que desempeñen en los tres Poderes de la Unión y sin importar el puesto que se ocupe en el servicio público. En este sentido, las obligaciones de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a los intereses de la nación son las mismas para todos los servidores públicos, con independencia de su jerarquía (federal, estatal o municipal), rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

De este modo, la actual reordenación del citado título constitucional que comprende de los artículos 108 al 114, ha permitido a un grupo importante de doctrinarios en la materia establecer una sinopsis de su contenido en la siguiente manera:

a).- Los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (artículo 108).

b).- La naturaleza de tales responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo

lo 109).

c).- El juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo --- 110).

d).- La sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para no confundir su aplicación con represalias políticas (artículos 111 y 112).

e).- Naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículo 113).

f).- Los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (artículo 114).

En el vigente esquema constitucional, los servidores públicos están sujetos a diversos tipos de responsabilidad que pueden ser de naturaleza penal, civil, política y administrativa, y por consiguiente, la diferencia entre ellas radica en los distintos bienes jurídicos que respectivamente tienden a proteger, en los supuestos específicos que se contemplan para configurarlas, con la salvedad respecto a su incidencia en los valores o principios tutelados de legalidad, honradez, lealtad, imparcia-

lidad y eficiencia.

En el ámbito federal, la responsabilidad penal y civil de los servidores públicos está regulado, en el primero, por el Código Penal Federal, específicamente en su Capítulo X (de los artículos 214 al 224), donde se tipifican un elenco de ilícitos penales donde necesariamente el sujeto activo es el servidor público, como es el caso del delito de peculado, cohecho, abuso de autoridad, entre otros; y su regulación procesal por el Código de Procedimientos Penales Federal. El segundo, por lo dispuesto en los numerales 1910 y 1928 del Código Civil Federal y su Código procesal correspondiente, cuando el servidor público en el ejercicio de sus funciones, causa un daño al propio Estado o a terceros.

La responsabilidad política y administrativa, está regulada sustantiva y procesalmente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el caso de las demás entidades federativas, la responsabilidad penal y civil, está sancionada por sus correspondientes Códigos sustantivo y adjetivo en materia penal y civil locales.

Mientras que la responsabilidad política y administrativa

de los servidores públicos esta regulada y sancionada en las --
mismas entidades federativas de la República Mexicana en su co-
rrespondiente ley local denominada Ley de Responsabilidades de_
los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

CAPITULO TERCERO
LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.

CAPITULO TERCERO
LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.

- 3.1.- El Servidor Público Municipal.
- 3.2.- Régimen Jurídico de los Servidores Públicos Municipales.
 - 3.2.1.- Atribuciones.
 - 3.2.2.- Obligaciones.
 - 3.2.3.- Derechos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

3.1.- EL SERVIDOR PUBLICO MUNICIPAL.

Sobre el concepto de servidor público, tenemos la problemática de qué debemos entender sobre éste, pues se le confunde -- frecuentemente con los términos de funcionario y empleado público. Por esta razón, nos permitimos, brevemente, desentrañar el significado de estos términos, para emplearlos correctamente.

En nuestra legislación positiva mexicana encontramos un -- verdadero "arsenal terminológico" que invita incuestionablemente a todo tipo de confusiones. Nuestra Constitución Política Federal hace referencia tanto a funcionarios y empleados públicos (artículo 108); como servidores públicos (artículos 108, 113 y 114); o bien, simplemente al término de "trabajador" (apartado B, artículo 123 constitucional). La L.F.T.S.E., habla de "trabajadores al servicio del Estado". La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (L.F.R.S.P.) alude a esta última acepción, en tanto que otras leyes relativas a la materia como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de -- los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.) utiliza el concepto de "trabajador del Estado". La Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha agregado a los términos anteriores el de "servidores de la Nación", lo que ha terminado por confundirnos.

Pues bien, siendo los términos de "funcionario y empleado público" los más generalizados en nuestros textos legales, se sigue haciendo una distinción entre ambos, sin que se precise la diferencia entre uno y otro. La doctrina administrativa mexicana se ha encargado con éxito de resolver esta problemática -- planteada.

En este sentido, el maestro Gabino Fraga afirma que se ha "señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y empleado público, la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública, de tal manera que examinando cada uno de los casos enumerativamente fijados por los preceptos a que nos referimos en un principio, se encuentra que todos ellos tienen ese carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares, en tanto que indudablemente existen al lado de ellos todo el conjunto de agentes de la administración que sólo guardan la relación interna con el servicio para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades."(36)

Otra distinción entre ambos términos es el siguiente: "El
36.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Op. Cit. p. 242.

funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública, y, por tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad. La sociedad espera que desarrolle su actividad con eficiencia y legalidad, que defienda los intereses colectivos en la mejor forma posible y que en supremo esfuerzo de concentración sepa captar los anhelos e inquietudes sociales, dándoles la satisfacción adecuada. Por ello, también están expuestos de continuo a la crítica pública.

En cambio, el empleado sólo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y aun cuando su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la administración."(37)

De esta manera, concluimos con las siguientes diferencias entre ambos términos: el funcionario público es aquella persona física que ocupa un cargo o empleo en la administración pública y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado público es la persona física -- que presta sus servicios a la administración pública sin facultades.

37.- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 5a. edición. México, 1988. pp. 343 y 344.

tades de representación, decisión y mando.

Ahora bien, en los términos del artículo 108 constitucional "...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal."

Por tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, o una designación de cualquier naturaleza.

Este es el otro término que encontramos en diferentes ordenamientos legales, y su introducción obedece a la reforma hecha al Título IV de nuestra Carta Magna (publicada en el D.O., el 28 de diciembre de 1982), además de la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como Ley Reglamentaria (publicada en el D.O., el 31 de diciembre de 1982), y con ello marcan el establecimiento de la figura del "servidor público", por participar en el ejercicio de la fun---

ción pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir de -- una calidad especial y del establecimiento de un catálogo de de beres y obligaciones específicas que sólo son atribuibles a --- quienes participan en el ejercicio de esa función pública.

La realidad es que, como se expresa en la Exposición de Mo tivos de la reforma al Título IV constitucional, con esta "deno minación se pretende incluir a todos los trabajadores del Esta do por la idea de servicio que debe imperar en ellos, no por la Dependencia o Entidad en la que trabajan, además de que, aparte de la naturaleza de la función que realicen si participan en al guna actividad que el Estado haya asumido en razón del interés público, como es el caso de sus empresas industriales y comer-- ciales, que forman parte de la Administración Pública Paraesta tal, quedarán incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general."(38)

Por lo anterior, podemos derivar que el concepto de servi dor público es más extenso que los de funcionario y empleado pú blico, pues no sólo se refiere a éstos sino que, también, a --- cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicaría - aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los cen

38.- Sayeg Helú, Jorge. Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). Editorial Porrúa, S.A. México, 1988. p. 30.

sos, sólo por mencionar algunos. De esta manera, tenemos que el servidor público es toda persona que presta sus servicios personales al Estado derivado de una función pública; por tanto, éste término representa el género, y el funcionario y empleado público la especie.

Esta misma conceptualización corresponde de igual manera - al servidor público municipal; al respecto, el artículo 168 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dispone que: --- "Son servidores públicos municipales, los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y todos aquéllos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la misma. Dichos servidores públicos municipales serán responsables por los delitos y faltas administrativas que cometan durante su encargo." Aunque un tanto tautológica dicho concepto de servidor público municipal, -- cumple con la esencia misma de que se trata de personas físicas que desempeñan un cargo, empleo o comisión a través del desempeño de una función pública que el Estado les ha delegado para el cumplimiento de ciertos fines para beneficio de una colectividad. Por otro lado, resulta omisa por cuanto hace a las posibles responsabilidades en que pudiera incurrir el servidor público municipal, pues no nada más es de carácter penal y administrativo, sino también lo puede ser de carácter civil o polí-

tico, según sea el caso, y que en su oportunidad lo examinaremos.

3.2.- REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.

3.2.1.- ATRIBUCIONES.

Por lo que corresponde a las autoridades municipales y sus atribuciones que cada una tiene por disposición expresa de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, haremos referencia al Ayuntamiento, al Presidente Municipal, al Síndico y Regidor, amén de otras que existen, pero atenderemos a éstas por ser las principales y significas en su representación y administración_ a su vez, en la inteligencia de que todos los titulares como autoridad municipal estarán sujetos a las disposiciones de responsabilidad que regulan las leyes correspondientes al Estado de México.

Primeramente, el ayuntamiento, entendido como el órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio e integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos procuradores y un número de regidores que indique la propia Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

De conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, son atribuciones de los ayuntamientos los siguientes:

I.- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;

II.- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

III.- Proponer ante la Legislatura Local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;

IV.- Proponer, en su caso, a la Legislatura Local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;

V.- Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;

VI.- Acordar, en su caso, la categoría y denominación politica que les corresponda a las localidades, conforme a esta ley;

VII.- Convenir, contratar o concesionar, en términos de -- ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públi--cos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con -- particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la_ Legislatura Local;

VIII.- Concluir las obras iniciadas por administraciones - anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instala--ciones de los servicios públicos municipales;

IX.- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal_ y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

X.- Conocer los informes contables y financieros anuales - dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejerci_ cio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno_ del síndico;

XI.- Designar de entre sus miembros a los integrantes de - las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del_ municipio, a los jefes de sector y de manzana;

XII.- Convocar a elección de delegados y subdelegados muni_ cipales, y de los miembros de los consejos de participación ciu_ dadana;

XIII.- Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación - de bienes por causa de utilidad pública;

XIV.- Municipalizar los servicios públicos en términos de_ esta Ley;

XV.- Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;

XVI.- Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;

XVII.- Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;

XVIII.- Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

XIX.- Aprobar su presupuesto de egresos;

XX.- Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;

XXI.- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y de los programas correspondientes;

XXII.- Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;

XXIII.- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;

XXIV.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autori-

dades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo de sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;

XXV.- Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;

XXVI.- Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;

XXVII.- Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;

XXVIII.- Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;

XXIX.- Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;

XXX.- Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;

XXXI.- Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;

XXXII.- Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;

XXXIII.- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;

XXXIV.- Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;

XXXV.- Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;

XXXVI.- Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;

XXXVII.- Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;

XXXVIII.- Las demás que le señalen otras disposiciones legales."

En segundo término, el presidente municipal es el miembro del ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo y

de realizar la administración del municipio, con base en los -- criterios y políticas establecidos por el ayuntamiento.

De tal manera, que para cumplir con sus responsabilidades, el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México le otorga las siguientes atribuciones:

- I.- Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;
- II.- Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- III.- Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- IV.- Asumir la representación jurídica del municipio en -- casos previstos por la ley;
- V.- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;
- VI.- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de las administración pública municipal;
- VII.- Presidir las comisiones que le asigne la ley o el -- ayuntamiento;

- VIII.- Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;
- IX.- Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;
- X.- Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;
- XI.- Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;
- XII.- Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta ley;
- XIII.- Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;
- XIV.- Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros organismos de los que formen parte representantes de los vecinos;
-

- XV.- Informar por escrito al ayuntamiento, el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, -- del estado que guarda la administración municipal y - de las labores realizadas durante el ejercicio;
- XVI.- Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos - federales, estatales y municipales, así como aplicar_ a los infractores las sanciones correspondientes o re_ mitirlos, en su caso, a las autoridades correspondien_ tes;
- XVII.- Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las -- identidades nacional, estatal y municipal y el apre-- cio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ce-- remonias y en general todas las actividades colecti-- vas que contribuyan a estos propósitos, en especial - el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;
- XVIII.- Las demás que le confieran esta Ley y otros ordena--- mientos."

En cuanto al síndico o síndicos son los integrantes del -- ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo y de representarlo jurídicamente; así también, éstos, --- "tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e_ intereses del municipio, en especial los de carácter patrimo--- nial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, -

ejergerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación - que al efecto establezcan los ayuntamientos" (artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

Por consiguiente, el artículo 53 de la misma Ley en examen, enuncia las atribuciones de los síndicos en el siguiente orden:

I.- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;

II.- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;

III.- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llevando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto -- respecto;

IV.- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;

V.- Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados del ayuntamiento;

VI.- Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a --

los miembros del ayuntamiento;

VII.- Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, - así como el uso y destino de los mismos;

VIII.- Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;

IX.- Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad;

X.- Vigilar que los responsables de las comisarías, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

XI.- Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;

XII.- Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;

XIII.- Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XIV.- Admitir, tramitar y resolver los recursos administra

tivos que sean de su competencia;

XV.- Revisar las relaciones de rezagos para que sean liqui-
dados;

XVI.- Las demás que les señalen las disposiciones aplica-
bles."

Por último, lo regidores que son los miembros del ayunta-
miento encargados de vigilar los ramos de la administración mu-
nicipal y la prestación de los servicios públicos; de este modo,
el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Méxi-
co establece las atribuciones de los regidores en el orden si-
guiente:

I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ---
ayuntamiento;

II.- Suplir al presidente municipal en sus faltas tempora-
les, en los términos establecidos por esta Ley;

III.- Vigilar y atender el sector de la administración mu-
nicipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;

IV.- Participar responsablemente en las comisiones conferi-
das por el ayuntamiento y aquellas que le designe en forma con-
creta al presidente municipal;

V.- Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución pa-

ra la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;

VI.- Promover la participación ciudadana en apoyo a los -- programas que formule y apruebe el ayuntamiento;

VII.- Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables."

3.2.2.- OBLIGACIONES.

Las obligaciones impuestas a los servidores públicos de la administración pública municipal son numerosas y se encuentran tanto a nivel constitucional como municipal.

Nuestra Carta Magna en su Título Cuarto establece ciertos valores como la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser aplicados en las obligaciones que adquiere todo servidor público en el desempeño de una función pública.

Dichos valores también los recoge la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México, prueba ello lo encontramos en su Exposición de Motivos, donde podemos leer lo siguiente: "En el Título Tercero, particular relevancia representa, la conveniencia de ampliar el

esquema de obligaciones o Código de Conducta de los servidores públicos, para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben normar sus actuaciones, entre otras, los deberes de esmero y eficiencia, - obediencia jerárquica, reserva o secreto de información, trato debido, incompatibilidad, nepotismo y conflicto de intereses. - El incumplimiento de dichas obligaciones, queda reiterado en la iniciativa respecto de la Ley vigente, que configura la responsabilidad administrativa que dará inicio al procedimiento disciplinario y la aplicación de las sanciones relativas, con la variante de que ahora los órganos competentes serán los de la propia administración, y los que corresponda en los Poderes Legislativo y Judicial, como de los Ayuntamientos Municipales."

Así también, en el artículo 42, primer párrafo de la Ley - de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, podemos encontrar esos valores aplicados a las obligaciones de los mismos, y que a letra señala que: "Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio independientemente de sus derechos y deberes laborales,..."

En cuanto a la explicación y descripción de estos valores_ consagrados tanto a nivel constitucional como municipal, el profesor Humberto Delgadillo nos ofrece la siguiente exposición:

"a).- Legalidad.

Independientemente del aspecto jurídico que implica este principio, su establecimiento para el ejercicio de la función pública rebasa el mandato contenido en los artículos 14 y 16 -- constitucionales que ordenan el estricto apego al mandato legal como garantía individual ya que en este caso no se trata de los actos que directamente afecten los derechos de los particulares, sino de que la actuación del servidor público se ajuste a la Ley, independientemente de su efecto en la esfera jurídica del gobernado, puesto que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular, queda establecida como un interés general.

Por tanto, si la actuación de un servidor público lesiona el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a una sanción, independientemente de que afecte o no en forma directa la esfera de derechos de algún particular.

b).- Honradez.

Este valor ha sido permanentemente exigido a quienes se encuentran en ejercicio del poder público, particularmente respecto del manejo de los recursos del Estado, ya que tradicionalmente se han encontrado manifestaciones contrarias a él, que lesionan la confianza puesta en los servidores públicos.

Sin embargo, su contenido va más allá del aspecto económico, puesto que ella se impone como norma general de la conducta del servidor público, lo cual implica ajustar la actuación a -- principios morales que deben ser constantes en todo individuo.

c).- Lealtad.

La calidad de servidor público exige la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos, que -- son los de la nación; independientemente de intereses particulares, de partidos políticos, o de asociaciones religiosas se es leal con la institución pública, que tiene a su cargo el ejercicio del poder del Estado.

d).- Imparcialidad.

El ejercicio de la función pública no puede beneficiar a -- unos en perjuicio de otros, por lo que toda actuación de los --

servidores públicos debe ser realizada sin referencias personales.

e).- Eficiencia.

Finalmente, se establece como principio la correcta utilización de los recursos del Estado, que son los del pueblo, evitando desperdicios por su inadecuada aplicación, lo cual perjudicaría a la población.

Por tanto, todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionen, pues su desperdicio o desvío redundará en perjuicio de la función pública."(39)

Ahora bien, el legislador estableció en 24 fracciones del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios las obligaciones para salvaguardar los valores fundamentales de la función pública, y señala que su incumplimiento dará lugar a los procedimientos y sanciones que la propia Ley establece.

39.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Las Obligaciones de los Servidores Públicos. I.N.A.P. No. 89. México, 1989. -- pp. 45 y 46.

Sin embargo, los tratadistas coinciden en señalar que cada una de las obligaciones de referencia están directamente relacionadas con los cinco valores examinados, sin que se pueda establecer que cada obligación corresponda sólo a uno de ellos, ya que entre los cinco valores existe una estrecha vinculación, puesto que, por ejemplo, al faltar a la lealtad en el ejercicio del servicio público se falta a la honradez, a la legalidad a la eficiencia, o al violar la imparcialidad se estaría faltando a la legalidad, lealtad y honradez, criterio que compartimos -- por así exigirlo la misma norma jurídica.

No obstante esta interrelación, cada obligación tiene impreso un sello dominante de alguno de los cinco valores, por lo que, sólo para efectos meramente metodológicos los tratadistas en la materia han elaborado una clasificación respecto del valor y la obligación, la cual aplicaremos al elenco de obligaciones que regula el artículo 42 de la ley en examen, y es como sigue:

19.- Responden fundamentalmente al valor de legalidad las obligaciones contenidas en las fracciones II, X, XII, XVIII, -- XII y XXIV, considerando que su esencia está en el cumplimiento de la función con apego a la ley, puesto que el enunciado fundamental es que la actuación del servidor público municipal se --

cumpla de acuerdo con el mandato legal. Estas obligaciones son:

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

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

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

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

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

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y disposiciones reglamentarias administrativas.

29.- Respecto a la lealtad encontramos las obligaciones -- contenidas en las fracciones V, VIII, IX, XI y XXI.

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

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

IX.- Comunicar por escrito al Titular de la Dependencia u_ organismo auxiliar en el que presten sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las_ dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

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

XXI.- Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servicios públicos sujetos a su Dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren

las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría, el superior, procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto;

39.- La honradez, como elemento básico se identifica en las fracciones III, IV, VII, XVI, XVII y XIX, que tienden a que la actuación de los servidores públicos municipales en el ejercicio de sus funciones fundamentalmente se ajuste a este valor.

III.- Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores Estatales o Municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del Estado o Municipios, o de los concertados o convenidos por el Estado con la Federación, o sus Municipios;

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

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

XVI.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por si o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a las que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral -cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas -- por el servicio público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

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

XIX.- Presentar con oportunidad y veracidad la Manifestación de Bienes ante la Secretaría de la Contraloría en los términos que señala la Ley;

49.- Por su parte el valor imparcialidad se identifica --- principalmente en las fracciones XIII, XIV y XXIII, tendientes a evitar que en la actuación de los servidores públicos munici-

pales exista favoritismo hacia personas con las que tenga vínculo significado que los haga pronunciarse a su favor.

XIII.- Abstenerse de nombrar, contratar o promover como -- Servidores Públicos a personas con quienes tenga parentesco con sanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y que -- por razón de su adscripción dependan jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular. Cuando al asumir el -- servidor público el cargo o comisión de que se trate, y ya se -- encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública al familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta Fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por éste último. En este caso, el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento de su familiar;

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

XXII.- Abstenerse de impedir, por sí o por interpósita -- persona, utilizando cualquier medio, la formulación de quejas y denuncias; o que con motivo de las mismas, realice cualquier -- conducta injusta u omita una justa y debida , que lesione los -- intereses de los quejosos o denunciantes;

59.- Finalmente, el valor eficiencia se significa principalmente en las obligaciones a que se refieren las fracciones I, VI, XV y XX, cuyo contenido se manifiesta respecto de la adecuada utilización de los medios.

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

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

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

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

3.2.3.- DERECHOS.

Así pues, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de -

los Trabajadores al Servicio del Estado regulan los derechos de los servidores públicos municipales, y se puede resumir en: derecho al ascenso, derecho al salario, derecho a la asociación sindical, derecho a la huelga, derecho a la salud, derecho a la protección de las condiciones de trabajo, derecho a ventajas -- económicas, como compensaciones, horas extras, gastos de representación, vacaciones, gratificaciones, aguinaldo, derecho a la seguridad social, seguro de vida, etcétera. Profundizar sobre este rubro, rebasaría los propósitos de nuestro estudio, por es ta razón, únicamente hacemos la nota a modo informativo.

CAPITULO CUARTO
DE LAS RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LA LEY ORGANICA
MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

CAPITULO CUARTO
DE LAS RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LA LEY ORGANICA
MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

- 4.1.- Régimen vigente de responsabilidades.
 - 4.1.1.- Responsabilidad penal.
 - 4.1.2.- Responsabilidad civil.
 - 4.1.3.- Responsabilidad política.
 - 4.1.4.- Responsabilidad administrativa.

4.1.- REGIMEN VIGENTE DE RESPONSABILIDADES.

Antes de entrar al análisis de las responsabilidades de -- los servidores públicos municipales, es menester hacer algunas_ consideraciones previas estrechamente relacionadas con nuestro_ tema, principalmente en torno al concepto de responsabilidad.

El concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas -- controversias entre los estudiosos del derecho, por lo cual se_ han elaborado una cantidad considerable de "teorías" que expli- can sus fundamentos y alcances. Sin embargo, la mayoría de los_ doctrinarios coinciden en señalar que la responsabilidad es un_ concepto jurídico fundamental.

La noción de responsabilidad no es exclusiva del Derecho,_ pues dicho término se utiliza en el orden moral y religioso así como en el lenguaje ordinario.

La expresión responsabilidad surge del latín "respondere"_ que significa "estar obligado". Este es el sentido más amplio - que se le da a la palabra.

El uso moderno del término "responsabilidad" en el lengua- je ordinario es más amplio y, aunque relacionado con el signifi

cado originario de "responsabilidad", puede tener otro sentido_ y alcance.

En términos generales se pueden distinguir cuatro sentidos de responsabilidad, a saber: a).- Como deberes que corresponden a un cargo, la cual sugiere la idea de un deber abstracto y -- presupone cierta discrecionalidad; b).- Como causa de un acontecimiento; c).- Como merecimiento, reacción, respuesta. Responsabilidad en este sentido, significa verse expuesto a, merecer, - responder, pagar por. En este sentido de responsabilidad es el_ que más se acerca a su significado originario; y, d).- Como capacidad mental.

El tercer significado es el que recoge la dogmática jurídica: un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden_ jurídico, es susceptible de ser sancionado.

En este orden de ideas, parecería que la palabra responsabilidad hace referencia al nacimiento de la obligación, pero de_ bemos considerar, que existe una diferencia estructural entre - deuda y responsabilidad, ya que esta última presupone el previo incumplimiento de la obligación; es decir, el deber u obliga--- ción es la conducta que de acuerdo con un orden jurídico se de- be hacer u omitir, en tanto que la responsabilidad señala quién

debe responder del incumplimiento de tal obligación.

De lo anterior resulta que, es responsable de un hecho ilícito (delito) aquel individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción que al hecho ilícito se imputan.

La doctrina ha vertido diversas opiniones en torno a la -- responsabilidad, destacando las que a continuación citamos:

Para el maestro argentino Guillermo Cabanellas es "la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado."(40)

Por su parte el maestro Manuel González dice que "el valor seguridad, que debe imperar en toda relación jurídica, impone la necesidad del deber jurídico, de reparar toda violación o menoscabo a un derecho subjetivo, en la medida en que dicha violación implique un perjuicio para el titular, ello impone estudiar cual es la fuente generadora de la misma, si ésta emana de un contrato, de una obligación legal, de la violación de una -- norma penal, administrativa, civil o política."(41)

- Por último dice el maestro Rafael de Pina que la responsa-
- 40.- Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, 1988. --- p. 283.
- 41.- González, Manuel. Elementos del Derecho Civil y Penal. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1966. p. 542.

bilidad "es la obligación que corresponde a una persona determinada de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por -- ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas por las que deba responder."(42)

Por nuestra parte, en definitiva, podemos considerar que -- la responsabilidad es la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro la pérdida o el daño que se hubiese causado a un -- tercero.

Ahora bien, en cuanto al régimen vigente de responsabilidad -- des de los servidores públicos municipales, ésta se presenta en cuatro modalidades, que son: penal, civil, política y adminis-- trativa. Las dos primeras reguladas y sancionadas por sus propios Códigos sustantivos y procesales en su materia; mientras -- que las dos últimas reguladas por la Ley de Responsabilidades -- de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Por tanto, -- haremos a continuación su análisis jurídico correspondiente.

4.1.1.- RESPONSABILIDAD PENAL.

En este rubro, abordaremos en forma breve, algunos concep-- tos estrechamente vinculados con la responsabilidad penal de -- los servidores públicos municipales como es el delito y la res--

42.- Pina, Rafael de. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Volu-- men Cuarto. Editorial Porrúa, S.A. 6a. edición. México, -- 1986. p. 380.

ponsabilidad penal.

El delito según el máximo representante de la Escuela Clásica Francesco Carrara, es la relación contradictoria entre el hecho del hombre y la ley. Agregando, que en el delito se distingue, en consecuencia: el sujeto activo o delincuente, y los medios de que se vale; el sujeto pasivo, o sea, la cosa o el hombre sobre los cuales recaen los actos materiales; y el objeto del delito, o sea, el derecho violado.

En este sentido, dice el tratadista alemán Edmundo Mezger que el delito "es la acción típicamente antijurídica y culpable."(43)

De este concepto podemos distinguir los elementos que lo integran y la esencia misma del delito, y estos son: a).- Es una conducta humana entendiéndola como el actuar humano en su doble perfil: una acción u omisión; b).- Es típica, o sea, previsto y descrito en la ley penal; c).- Antijurídico, o sea, contrario al derecho objetivo por ser ir en contra de un mandato o a una prohibición contenida en la norma jurídica-penal; y, d).- Culpable, en cualquiera de las formas que manifiesta, como puede ser dolosa, culposa o preterintencional.

43.- Mezger, Edmundo. Derecho Penal. (Traducción al castellano por G. Figueroa). Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1985. p. 22.

El Código Penal para el Estado de México regula estas formas de culpabilidad en su artículo 79., que textualmente dice: "El delito es doloso cuando se causa un resultado querido o --- aceptado, o cuando el resultado es consecuencia necesaria de la acción u omisión. El delito es culposo cuando se causa el resultado por negligencia, imprevisión, imprudencia, impericia, falta de aptitudes, de reflexión o de cuidado. El delito es preterintencional cuando se causa un daño que va más allá de la intención y que no ha sido previsto ni querido y siempre y cuando el medio empleado no sea el idóneo para causar el resultado."

Así pues, "...una persona responsable de un delito, no solamente tendrá la pena correspondiente al delito cometido, sino que esta obligado a reparar los daños ocasionados por éste, pero sólo podrá exigirse responsabilidad, previa declaración de la existencia de un hecho punible."(44) También, el ámbito del derecho penal "...se usa el término de "responsabilidad" para significar la situación jurídica en que se coloca el autor de un acto típicamente antijurídico, si obró culpablemente; así, los fallos judiciales suelen concluir con esa declaración, teniendo al acusado como "penalmente responsable" del delito que motivó el proceso y señalando la pena que debe sufrir."(45)

Por nuestra parte, es responsable aquel sujeto que teniendo

- 44.- González de la Vega, Francisco. Derecho Penal Mexicano. -- Editorial Porrúa, S.A. 23a. edición. México, 1990. p. 12.
- 45.- Villalobos, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 5a. edición. México, 1990. p. 289.

do las condiciones idóneas psicofísicas realiza un acto tipificado en la Ley como delito y que, previamente, por eso contrae la obligación de responder penalmente por él.

Nuestro Código Penal para el Estado de México no define lo que es la responsabilidad; simple y llanamente en su artículo 11 señala qué personas son responsables de los delitos, todo -- ello "para eludir la engorrosa teoría, que en este punto es sumamente intrincada y la cual no hace sino oscurecer nuestras -- ideas, podemos aceptar como responsabilidad, la obligación que tiene el individuo a quien le es imputable un hecho típico, de responder del mismo, por haber actuado con culpabilidad (dolo u omisión) y no existir causa legal que justifique su proceder o lo libre de la sanción."(46)

Una vez fijados legalmente estos conceptos, podemos decir que el servidor público municipal como sujeto de derecho, y en el desempeño de su función pública es susceptible de caer en el ámbito del derecho penal.

El Código Penal para el Estado de México, tipifica conductas que sanciona ejemplarmente cuando dichos servidores públicos desvirtúan las obligaciones que deben cumplir en el desempeño de su cargo, comisión o empleo.

46.- Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal. Editorial Porrúa, S.A. 4a. edición. México, 1984. p. 163.

De esta manera, el servidor público municipal es imputable cuando de manera intencional no ejecuta los mandatos de la ley, cuyo cumplimiento le incumbe, o ilegalmente la omite, o cuando rehúsa hacer o retardar un acto de su función pública. Dicho sumariamente, la responsabilidad penal del servidor público municipal dimana de la conducta delictuosa del mismo; y por consiguiente, el delito existe, cuando éste, a sabiendas y con intención de dañar no hace lo que compete a su función pública; o bien, cuando por negligencia, impericia o falta de cuidado no cumple con ésta.

De lo anterior se infiere, que "en los delitos del orden común, los servidores públicos municipales no gozan de fuero ni inmunidad, pudiendo en consecuencia proceder en su contra la autoridad competente." (artículo 169 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

Por tanto, nuestro Código Penal para el Estado de México, tipifica un elenco de conductas ilícitas cuyo sujeto activo es única y exclusivamente el servidor público, en este caso el municipal, y no otra persona. El bien jurídico tutelado en esos delitos es el buen cumplimiento de la función pública que el Estado les ha delegado para el cumplimiento de cargo, comisión o empleo en beneficio de la colectividad, además de los valores

que deben permanecer intactos como la lealtad, honradez, legalidad, imparcialidad y eficiencia.

Son delitos que se ejecutan en forma dolosa o intencional; y cuyas penas corresponden la privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicos por un tiempo determinado, bien -- sea parcial o tal, así como el decomiso de bienes cuya legal -- procedencia no se logre demostrar o acredita.

A este respecto y partiendo de la base que el servidor público atiende una función pública y con ello obedecer a determinados principios o valores que la ley le exige observancia, éste puede incurrir en determinados delitos que el Código Penal - para el Estado de México regula y sanciona, y que se encuentran ubicados en el Libro Segundo, Título Primero, Subtítulo Segundo, denominado "Delitos contra la administración pública", y cuyos delitos en que pudiera incurrir el servidor público municipal - son los siguientes:

I).- DESOBEDIENCIA.

Se impondrán de quince días a un año de prisión y de diez_ a cincuenta días multa, al que sin causa legítima, rehusare ---

prestar un servicio de interés público a que la ley lo obligue_ o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad (artículo - 119).

Se impondrán de veinte a cien días multa; al que debiendo_ ser examinado por la autoridad, sin que le aprovechen las excep_ ciones constitucionales ni las establecidas por este código o - el de procedimientos penales, se niegue a otorgar la propuesta_ de ley o a declarar. En caso de reincidencia se le impondrá pri_ sión de uno a seis meses y de cuarenta a doscientos días multa. (artículo 120).

II).- COHECHO.

Incorre en el delito de cohecho, el servidor público que - solicite u obtenga para sí o para otro u otros, de los particu_ lares o de otros servidores públicos, por sí o por interpósita_ persona, dádivas de cualquier tipo, en numerario o en especie - para realizar u omitir un acto o actos lícitos o ilícitos, rela_ cionados con sus funciones. (artículo 132).

También incurre en cohecho, el servidor público que con el propósito de obtener dádivas de cualquier tipo, realice dolosa_ mente alguna de las siguientes conductas: I.- Impedir u obstacu

lizar a cualquier persona mediante actos u omisiones indebidos_ la presentación de peticiones, escritos o promociones; y, II.- Retardar, o negar a cualquier persona el curso, despacho o resolución de los asuntos, de las prestaciones o de los servicios - que tenga el deber de atender. (artículo 133)

III).- INCUMPLIMIENTO, EJERCICIO INDEBIDO Y ABANDONO DE FUNCIONES PUBLICAS.

En relación al delito de incumplimiento de funciones públicas el artículo 135 establece, que comete este ilícito "...el - servidor público que incurra en algunas de las conductas si---- guientes:....II.- Impedir el cumplimiento de una ley, decreto, _ reglamento o resolución judicial o administrativa, o el cobro - de una contribución fiscal o utilice la fuerza pública, para -- tal objeto..."

Por otra parte, de conformidad con el artículo 136: "Comete el delito de ejercicio indebido de función pública, el servidor público que: I.- Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber rendido protesta constitucional; II.- Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión sin satisfacer los requisitos legales; III.- Ejerza las funciones de un empleo, -- cargo o comisión después de haber sido notificado de la suspensión, destitución o revocación de su nombramiento o después de _

haber renunciado, salvo que por disposición legal o reglamentaria deba continuar ejerciendo sus funciones hasta ser relevado, y, IV.- Se atribuya funciones o comisiones distintas a las que legalmente tenga encomendadas, en perjuicio de terceros o de la función pública..."

En cuanto al abandono de funciones públicas, el artículo - 137 dispone que: "Se impondrán de tres meses a cuatro años de prisión, de diez a ciento cincuenta días multa e inhabilitación de tres meses a cuatro años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, al servidor público que sin causa justificada abandone sus funciones sin haber presentado su renuncia, o sin que se le haya aceptado, o al que habiéndole sido aceptada no entregue todo aquello que haya sido objeto de su responsabilidad, a la persona autorizada para recibirlo, siempre que se cause perjuicio a la buena marcha de la función a su cargo."

IV).- COALICION.

Comete el delito de coalición, los servidores públicos que con el propósito de impedir el cumplimiento de cualquier ley o la ejecución de cualquier disposición administrativa emitida legalmente con carácter general, o la buena marcha de las distintas ramas de la administración pública, se coordinen para adop-

tar conjunta o separadamente acciones tendientes al logro de tales propósitos. Incurren en el mismo delito quienes en igual forma y con los mismos propósitos, dimitan de sus empleos, cargos o comisiones." (artículo 138)

V).- ABUSO DE AUTORIDAD.

El artículo 139 dice que: "Se impondrán de tres meses a cinco años de prisión y destitución del cargo e inhabilitación de tres meses a cinco años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, al servidor público que en razón de sus funciones y excediéndose en su ejercicio, realice dolosamente un hecho arbitrario o indebido."

Así también, comete el delito de abuso de autoridad "con contenido patrimonial, el servidor público que utilice la función que desempeñe para obtener la entrega de fondos, valores o cualquiera otra cosa que no la haya sido confiada, para aprovecharse o disponer de ella en su favor o de alguna otra persona o que obtenga, bajo cualquier pretexto, para sí o para un tercero, parte de los sueldos de un subalterno, dádivas u otros servicios indebidos." (artículo 140)

VI).- TRAFICO DE INFLUENCIA.

Incurrir en el delito de tráfico de influencia, el servidor público que por sí o por interpósita persona promueva, gestione o se preste a la tramitación o resolución lícita o ilícita de - negocios públicos de particulares, ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y obtenga por --- ello un beneficio económico. (artículo 141)

VII).- CONCUSION.

Comete el delito de concusión el servidor público que a tí tulo de impuesto, contribución, derechos, recargos, cooperación, renta, rédito, salario o emolumento, exija, en beneficio propio, por sí o por interpósita persona, dinero, valores, servicios o cualquier cosa no debida o en mayor cantidad de la que señalaba la ley.

No será punible la conducta antes señalada originada por - error de otros, o por fallas de máquinas o aparatos con los que se realicen los cálculos correspondientes." (artículo 142).

VIII).- PECULADO.

Comete el delito de peculado el servidor público que dis--

ponga en beneficio propio o indebidamente para terceros, de dinero, rentas, fondos o valores, o sus rendimientos que tenga -- confiados en razón de su cargo, ya sean del Estado, municipios, organismos auxiliares, empresas de participación municipal mayoritaria, fideicomisos públicos o de particulares.

Incorre en el mismo delito el servidor que disponga indebidamente con ánimo de lucro, de bienes públicos en beneficio propio o de terceros..." (artículo 143)

IX).- ENRIQUECIMIENTO ILICITO.

Comete el delito de enriquecimiento ilícito, el servidor público que obtenga un lucro evidentemente desproporcionado con la percepción de su empleo, cargo o comisión, tenga asignada -- presupuestariamente, sin demostrar la honesta procedencia de -- los bienes. (artículo 144).

Por tanto, de la lectura misma de los preceptos legales -- anotados, las sanciones penales contemplan de manera fundamental la naturaleza de aquellos valores que se pretende proteger, considerando la infracción delictuosa de las obligaciones de -- los servidores públicos municipales, en función de los intereses y valores sociales que están bajo su protección, como la --

honradez en el manejo de los recursos y el respeto a la Ley, -- que deben prevalecer en la actividad de todo servidor público municipal. Es así como se fijan las bases para que las sanciones sean equitativas y preventivas, penalizando proporcional y disuasivamente los frutos de la corrupción, intentando que ésta carezca de alicientes económicos, al establecer sanciones con costos superiores al lucro o beneficios obtenidos, y por último en este tipo de delitos la reparación del daño que abarcará la restitución, así como de dos o tres tantos del precio de la cosa o los bienes obtenidos en la configuración de los delitos -- donde el sujeto activo es el servidor público municipal.

Por lo que corresponde a su aplicabilidad, es precisamente el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, - cuyas normas jurídico-procesales son las idóneas para sujetar al servidor público municipal a proceso penal.

De conformidad con los lineamientos generales de los doctrinarios penalistas, las fases de que se compone el procedimiento penal son: "a).- El de averiguación previa, que comprende las diligencias para que el ministerio público resuelva si ejerce la consignación a los tribunales; b).- El de instrucción, que incluye la tramitación ante los tribunales con el propósito de averiguar la existencia de los delitos, las circunstancias -

en que se cometieron y la posible responsabilidad de los incul-
 pados; c).- El llamado plenario o juicio propiamente dicho, en
 que el ministerio público precisa una acusación y el acusado su
 defensa, procediendo los tribunales a valorar los medios de con-
 firmación y pronunciar la sentencia definitiva; y, d).- El de -
 ejecución, que va desde el momento en que causa ejecutoria la -
 sentencia, hasta la extinción de las sanciones aplicables."(47)

4.1.2.- RESPONSABILIDAD CIVIL.

Esta clase de responsabilidad se origina cuando los actos_
 u omisiones de los servidores públicos municipales en el ejerci-
 cio de sus funciones públicas, causan daños al propio Estado, a
 su administración pública o a terceros, conductas que en nues-
 tro sistema jurídico mexicano, se contemplan y regulan en el C^o
 digo Civil para el Estado de México. Esta responsabilidad de --
 los servidores públicos municipales no constituye en realidad -
 más que en su caso responsabilidad individual, referido a cier-
 ta clase de personas y a un modo particular de proceder de las_
 mismas con relación a determinadas actividades suyas.

En este orden de ideas, este tipo de responsabilidad única
 mente se menciona en el párrafo octavo del artículo 111 consti-
 tucional, que puede generarse a cargo de cualquier servidor pú-
 47.- Briceño Sierra, Humberto. El Enjuiciamiento Penal Mexicano.
 Editorial Trillas. 4a. edición. México, 1991. p. 130.

blico y debe exigirse mediante demanda civil. Dicha responsabilidad tiene lugar primordialmente cuando el incumplimiento de las obligaciones del servidor público, produce menoscabo en el patrimonio del Estado o daños a particulares. En el primer supuesto se suscita frecuentemente en el caso de manejo de fondos. Los servidores públicos que lo hacen, tienen que cubrir el requisito de otorgar fianza que garantice su manejo, por lo que en el caso de establecerse la responsabilidad, se hace efectiva la fianza.

Por lo que toca a la responsabilidad de daños causados a particulares en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos municipales deben responder por sí con sus bienes, en atención al artículo 1739 del Código Civil para el Estado de México; y el propio Estado sólo responderá por modo subsidiario, en los términos del artículo 1757 del propio ordenamiento jurídico civil; y en ese orden dictan lo siguiente: I).- El que obrando contra la ley o las buenas costumbres cause daño a otra, está obligado a repararlo, salvo que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima; y, II).- El Estado queda obligado a responder por los daños originados por sus funcionarios en el ejercicio de las tareas que les estén asignadas; tal responsabilidad es subsidiaria, y solamente se hará efectiva contra el Estado cuando

el servidor público directamente responsable no tenga bienes su ficientes con qué responder del daño causado.

La justificación "de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que "nadie tiene derecho de dañar a ---- otro", y se encuentra su base constitucional en los artículos - 10, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la in violabilidad de la propiedad, al disponer que todos los indi--- viduos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y -- que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales y garantizar el derecho de propiedad privada, limitada sólo en_ los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público."(48)

Por consiguiente, si nadie está obligado a soportar un da- ño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa -- causa, cuando un servidor público municipal cause un daño o per juicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabili-- dad en los términos que señala el artículo 1739 del Código Ci-- vil para el Estado de México; y conforme al artículo 1757 del - mismo ordenamiento civil, el Estado sólo es responsable de mane_ ra subsidiaria, ya que la responsabilidad directa es cargo del_ servidor público municipal como persona física, y no como órga- no del Estado.

48.- Borja Martínez, Manuel. La Responsabilidad Civil de los -- Servidores Públicos. Revista Praxis. No. 60. I.N.A.P. Méxi_ co, 1984. p. 93.

El procedimiento ante el órgano jurisdiccional competente_ lo regula el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, y de acuerdo con los procesalistas civiles, el procedimiento se desenvuelve en las siguientes etapas: 1º.- Etapa postulatoria; 2º.- Etapa probatoria; y, 3º.- Etapa conclusiva.

En la primera fase, las partes exponen sus demandas, contestaciones y reconvencciones, sus pretenciones y excepciones. -- Aquí, exponen las bases del litigio ante el juzgador.

En la segunda fase, las partes y el juzgador realizan los_ actos tendientes a verificar los hechos controvertidos, sobre - los cuales se ha planteado el litigio. En esta fase se ofrecen_ las pruebas, se admiten o rechazan; una vez admitidas se desahogan, se valorizan y se ejecutan.

En la tercera fase, las partes demuestran que sus hechos - han quedado debidamente demostrados bajo la fundación de sus -- pretenciones y excepciones; y de esta manera, el juzgador una - vez estudiado las posiciones contradictorias de las partes y -- con base en los hechos probados, emite su decisión sobre el litigio de fondo y pone término normal al proceso civil a través_ de una sentencia.

4.1.3.- RESPONSABILIDAD POLITICA.

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

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, enunciados en el citado artículo 110 constitucional, son: - "...los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, - los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el - procurador general de la República, el procurador general de -- justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y -- Jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común -- del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas_

a ésta y fideicomisos públicos."

En razón de las características de los sujetos del juicio político observamos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos -- los servidores públicos municipales pueden incurrir en este tipo de responsabilidad, de tal suerte, que está en este supuesto el Presidente Municipal principalmente.

Para la entidad federativa del Estado de México, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece el procedimiento en el juicio político, y que a continuación haremos referencia (los numerales que aparecen en cada enunciado legal corresponden a la ley en mención).

a).- Término para el inicio del juicio político.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. Las sanciones respectivas se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento. (artículo 9).

b).- Constitución de la Sección Instructora.

Corresponde a la Legislatura del Estado iniciar el juicio político, constituyendo al efecto una sección instructora para sustanciar el procedimiento consignado en el presente capítulo y en los términos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la que estará formada por un mínimo de tres diputados.

Las vacantes que ocurran en la sección, serán cubiertas -- por designación que haga la Legislatura del Estado de entre sus miembros o la Diputación Permanente, en su caso. (artículo 10)

c).- Acción popular para presentar denuncias, acusaciones y quejas.

Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia ante la Legislatura por las conductas a -- que se refiere el artículo 7º., de esta ley; presentada la denuncia y ratificada dentro de tres días naturales, se turnará -- con la documentación que le acompañe a la sección instructora, -- para que dictamine si la conducta atribuida corresponde a las -- enumeradas por el precepto citado y si el inculpado está com--- prendido entre los servidores públicos a que se refiere el artí

culo 59., de la misma ley, así como si la denuncia es procedente y por lo tanto amerita la incoación del procedimiento.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto. (artículo 11)

d).- Prácticas de Diligencias en el Juicio Político.

Acreditados los extremos a que se refiere el artículo anterior, la sección instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de la denuncia; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección notificará por vía de emplazamiento al servidor público de que se trate sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá a su elección, comparecer personalmente o a través de su defensor o informar porescrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación citada. (artículo 12).

de formular alegatos, mismos que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión -- del segundo plazo mencionado. (artículo 14)

g).- Plazo para la formulación de conclusiones de la Sección Instructora.

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará la -- conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento. (artículo 15)

h).- Conclusiones en el Juicio Político.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la -- inocencia del encausado, las conclusiones de la sección instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a -- proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia que dió origen al procedimiento.

Si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones determinarán los siguientes puntos: _____

- I.- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II.- Que existe probable responsabilidad del encausado; y
- III.- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 82. de esta ley.

En tal caso, enviará la declaración correspondiente a la - Legislatura, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos. (artículo 16)

i).- Plazo para la entrega de conclusiones.

La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas al Diputado Secretario de la Legislatura, conforme a los artículos anteriores, dentro del plazo de sesenta días naturales, contados desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para ahcerlo. En este caso podrá solicitar de la Legislatura que se amplie el plazo por el tiempo indispensable para -- perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no -

excederá de quince días naturales.

Los plazos a que se refiere este artículo se entienden comprendidos dentro del período ordinario de sesiones de la Legislatura o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario - que se convoque. (artículo 17)

j).- Instalación de Gran Jurado de Sentencia.

Una vez emitidas las conclusiones a que se refieren los artículos precedentes, la sección instructora las entregará al Diputado Secretario de la Legislatura o Diputación Permanente, para que le dé cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará - que dicha Legislatura debe reunirse en pleno como Gran Jurado - de sentencia y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que hará saber al Diputado Secretario, para que éste notifique y emplace a la sección instructora en su carácter de acusadora, al denunciante y al Servidor Público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo - haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que ale--quen lo que convenga a sus derechos. (artículo 18)

k).- Audiencia Pública en el Juicio Político.

El día y hora señalados en los términos del artículo anterior, se iniciará la audiencia respectiva procediéndose de conformidad a las siguientes normas:

- I.- Se instalará la Legislatura con las dos terceras partes de sus miembros cuando menos, erigida en Gran Jurado de sentencia;
- II.- La sección instructora se erigirá en órgano de acusación;
- III.- El Diputado Secretario de la Legislatura dará lectura a las constancias procedimentales y a las conclusiones de la sección instructora; y
- IV.- Acto continuo, se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público denunciado o a su defensor o a ambos, para que aleguen lo que a sus intereses convenga. (artículo 19)

l).- Emisión de la Resolución o Sentencia del Gran Jurado.

Retirados el servidor público y su defensor, así como el denunciante, y permaneciendo los diputados en la sección, se procederá a discutir y a votar las conclusiones de la sección instructora como órgano acusador, y a probar los que sean puntos de acuerdo que en ellas se contengan.

La Legislatura erigida en Gran Jurado de sentencia emitirá la resolución que corresponda. (artículo 20)

m).- Efectos de la Resolución o Sentencia del Gran Jurado.

Si la resolución es absolutoria, el servidor público enjuiciado continuará en el ejercicio de su función. En caso contrario, la resolución decretará la destitución del cargo y el período de inhabilitación en su caso, para el ejercicio de la función pública. (artículo 21)

4.1.4.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad administrativa es la que surge a consecuencia de una transgresión a obligaciones y deberes de los servidores públicos municipales como tales en ejercicio de sus funciones públicas. Dicha transgresión genera en consecuencia el régimen disciplinario de los servidores públicos municipales y que se hace efectiva a través del poder disciplinario como parte esencial de la potestad de que se encuentra investido el Estado, para sancionar a sus servidores públicos.

El fin de la responsabilidad administrativa es asegurar la observancia de las normas de subordinación jerárquica, y en ge-

neral, el exacto cumplimiento de todos los deberes de la función pública.

Así pues, la administración pública municipal tiene la obligación de asegurar el correcto cumplimiento de los servicios a su cargo. Para lograrlo es necesario que pueda exigir a los servidores públicos municipales el cumplimiento estricto de sus deberes y eventualmente sancionar a los que cometan faltas. Dentro del régimen estatutario que regula la función pública, ese poder jurídico es de principio. Tal es el fundamento y la finalidad de las potestades disciplinarias de la administración pública municipal.

Este tipo de responsabilidad se establece para todos los servidores públicos municipales, por actos u omisiones en los que incurran, y que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

El artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público municipal, con el fin de salvaguardar los principios o valores antes citados, y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, las cuales son: "I.- Amonestación; II.- Suspensión

sión del empleo, cargo o comisión; III.- Destitución del empleo, cargo o comisión; IV.- Sanción económica; V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficios o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años, si el monto de -- aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado, y de tres a diez años si excede dicho límite; y, VI.- Arresto hasta por 36 horas en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado." (artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos -- del Estado y Municipios).

En cuanto al procedimiento administrativo, la propia Ley de Responsabilidades, en su artículo 59 establece su regulación, y es como sigue:

1.- Se citará a una audiencia al presunto responsable, --- quien podrá comparecer por sí o por medio de su defensor, debiendo ser notificado mediante oficio con el objeto de llevar a cabo una diligencia de carácter administrativo, a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga, otorgándole su garantía de audiencia y ofrecer pruebas, pudiendo comparecer a la misma el representante de la dependencia. (Fracción I)

2.- Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, se resolverá lo conducente, notificándose la resolución correspondiente al interesado, a su jefe inmediato superior y, en su caso, al representante designado de la dependencia. (Fracción II)

3.- Si de la audiencia se desprende que no existen elementos suficientes para resolver, o se adviertan más elementos de los cuales se presume otra responsabilidad administrativa, con cargo al presunto responsable o responsabilidad de otras personas o servidores públicos, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar a otra u otras audiencias. (Fracción III)

4.- Para la mejor conducción o continuación de las investigaciones se podrá determinar la suspensión temporal del o de -- los presuntos responsables de su empleo, cargo o comisión, en cualquier etapa del procedimiento, quedando sin efecto la suspensión cuando así lo resuelva la autoridad instructora (Fracción IV)

Las resoluciones y acuerdos que emitan los órganos disciplinarios constarán por escrito, y la Secretaría de la Contraloría será la encargada de llevar el registro de los servidores públicos sancionados, por lo que las resoluciones emitidas por

los distintos órganos disciplinarios deberán hacerla del conocimiento de la Secretaría.

En este mismo orden de ideas, dentro de un marco de absoluto respeto al sistema constitucional de división de poderes, autonomía y libertad de los municipios en el Estado de México, el artículo 52 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece los órganos facultados para la aplicación de las sanciones por esta responsabilidad en examen.

Así pues, en el caso de la omisión y/o extemporaneidad de la presentación de la Manifestación de Bienes de servidores públicos de los Poderes Legislativo y Judicial así como de los ayuntamientos, se les otorga a éstos la facultad disciplinaria para sancionar su incumplimiento, en la inteligencia de que por otra parte dicha información será registrada y conservada en la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

En estos términos, las investigaciones y auditorías que procedan respecto a incrementos patrimoniales desorbitados, se dejan a la Secretaría de la Contraloría en el campo de la administración central y a los otros poderes y ayuntamientos respecto de sus servidores públicos, bien sean estatales o municipa--

les, disponiéndose al efecto, que tanto la primera como los segundos presentarán las denuncias en su caso al Ministerio Público, por enriquecimiento ilícito previa las declaratorias que correspondan, de no acreditarse la procedencia lícita de los incrementos de los bienes.

Por tanto, podemos ejemplificar lo anterior con el siguiente esquema, en cuanto a los órganos competentes para la aplicación de sanciones:

A.- Instancias directamente facultadas.

I).- Poder Ejecutivo:

- Secretaría de la Contraloría, que también conocerá de las responsabilidades de los servidores públicos de los organismos auxiliares y fideicomisos.

- Superior jerárquico y órgano de control interno de cada dependencia.

II).- Poder Legislativo:

■ Presidente de la Legislatura, que también conocerá de las faltas que cometan los presidentes municipales, síndicos y regidores.

III).- Poder Judicial:

- Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

IV).- En los Municipios:

- El Ayuntamiento, donde el presidente municipal_ será el ejecutor de las sanciones.

Es importante señalar que es facultad única y exclusiva de la Secretaría de la Contraloría, el imponer la inhabilitación, así como las sanciones económicas a los servidores públicos que en el desempeño de sus funciones ocasionen daños y perjuicios - al erario estatal o municipal, cuyo monto exceda de 200 veces - el salario mínimo vigente en la capital del Estado de México, - al momento de su ejecución.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El origen del Municipio es producto de la agrupación de varias familias que se unen con el objeto de satisfacer necesidades colectivas en una circunscripción territorial bajo el gobierno de personas designadas de entre ellos.

SEGUNDA.- El primer Municipio en México fue implantado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519 siendo el de la Villa Rica de la Veracruz, más no lo hizo con fines democráticos sino que para autoproclamarse y legitimarse como Autoridad, ya que al mismo tiempo se dio los títulos de Capitán General y de Justicia Mayor para ser reconocido como el primer gobernante de la Nueva España.

TERCERA.- El Municipio durante la dictadura Porfirista fue restringido en su libertad política por los llamados "Jefes Políticos" ya que eran la autoridad intermedia con los Estados por lo que fueron suprimidos al triunfo de la Revolución Mexicana, quedando así el llamado municipio libre al tener un trato directo con los Estados sin intermediarios.

CUARTA.- Los Servidores Públicos Municipales son el principal y primer contacto que tiene el pueblo con sus gobernantes en

la prestación de los servicios públicos de ahí que su función pública esté sujeta a un régimen jurídico especial.

QUINTA.- Al ser concebido y reconocido el Municipio no sólo como base de los Estados de la Federación, sino que también de la Federación la actuación de los Servidores Públicos Municipales debe ser ejemplo a seguir por los demás Servidores Públicos Estatales y Federales por lo que se deben incrementar sus recursos materiales y humanos, para que su función pública sea más eficaz.

SEXTA.- El poder del Estado sólo puede manifestarse a través de los individuos investidos de la competencia que la ley atribuye al órgano del que forman parte, por lo que la expresión de la voluntad de los servidores públicos le es imputada al Estado, de tal forma que las consecuencias de la actuación de las personas físicas se le atribuyen al órgano en los términos del derecho público.

SEPTIMA.- La incorporación de la función pública se produce mediante el acto de la designación y la toma de posesión, que conforme a nuestro sistema jurídico tiene su origen en un acto unilateral del Estado cuando es por nombramiento, o en un acuerdo de voluntades cuando se realiza por contrato, pero en todo ca

so genera una relación especial de sujeción previamente determinada por la Ley, en razón del interés general y conforme a los principios de la disciplina funcional establecidos en nuestra Carta Magna.

OCTAVA.- El sistema de responsabilidades de los servidores públicos municipales tiene su adecuada estructuración con la clara diferenciación de los aspectos penal, civil, político y administrativo de la responsabilidad funcional, lo que permite -- identificar los aspectos sustantivos, procesales y orgánicos de cada clase de responsabilidad.

NOVENA.- Las sanciones disciplinarias que impone el órgano jurisdiccional competente a los servidores públicos municipales constituyen actos de autoridad sujetos a los requisitos de fundamentación, motivación y debido proceso, con las características de presunción de validez y ejecutividad, por lo que, conforme al principio de separación funcional de poderes, su eficiencia no depende de la validación por parte del otro Poder u órgano jurisdiccional.

DECIMA.- En la actualidad, en el Estado de México, contamos con una verdadera estructura jurídica bastante completa en cuanto al régimen de las responsabilidades de los servidores públi-

cos municipales, sin embargo, tenemos que hacer resaltar que no del todo resulta satisfactorio su aplicabilidad, toda vez que la impunidad y la corrupción impiden de algún modo su total funcionamiento. Contamos pues, con los mecanismos suficientes para hacer efectiva la responsabilidad de cualquier clase de servidor público municipal cuando se haya hecho acreedor a ella, sin embargo, resulta hoy en día con más o menos frecuencia los casos en cuanto a su aplicabilidad, debido al respeto de la democracia que hoy en día impera en nuestro país.

Cabe pues, destacar la grandeza de las normas jurídicas y sus instituciones sobre la responsabilidad de los servidores públicos municipales, y por otro lado, su miseria en cuanto a su aplicabilidad y eficiencia por aspectos de impunidad y corrupción que todavía no se erradica y que impiden su aplicación a servidores públicos municipales deshonestos que desvirtúan la misión con que el Estado los distingue en el desarrollo de la función pública.

DECIMA PRIMERA.- El Estado por Ley debe garantizar y dar protección a toda persona que tenga el valor civil de presentar denuncias en contra de Servidores Públicos Municipales por conductas desviadas o irregulares en el ejercicio de la función pública que desempeñan y que lesionan los intereses de la población.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Baruch, José. Derecho Administrativo. Editorial Haro. 2a. edición. Buenos Aires, 1989.
- 2.- Borja Martínez, Manuel. La Responsabilidad Civil de -- los Servidores Públicos. Revista Praxis. No. 60. I.N.A.P. México, 1984.
- 3.- Briceño Sierra, Humberto. El Enjuiciamiento Penal Mexicano. Editorial Trillas. 4a. edición. México, 1991.
- 4.- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 8a. edición. México, 1991.
- 5.- Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.
- 6.- Burgoa, Ignacio. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. P.G.R. México, 1975.
- 7.- Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta. Buenos Aires, 1988.
- 8.- Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- 9.- Cardozo, Hugo. Clásicos de la Ciencia Política. U.A.M. 2a. edición. México, 1973.
- 10.- Castellanos, Raúl. El Juicio de Residencia. U.A.E.M. - 2a. edición. México, 1983.
- 11.- De la Garza, Sergio Francisco. El Municipio. Editorial Jus. 1a. edición. México, 1947.
- 12.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Las Obligaciones de los Servidores Públicos. I.N.A.P. No. 89. México, 1989.
- 13.- Delos, J.T. Los Fines del Derecho. U.N.A.M. 4a. edición. México, 1967.
- 14.- Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. Editorial Porrúa, S.A. 2a. edición. México, 1986.
- 15.- Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, S.A. 24a. edición. México, 1982.
- 16.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 30a. edición. México, 1991.
- 17.- García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. 21a. edición. México, 1973.

- 18.- González, Manuel. Elementos de Derecho Civil y Penal. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1966.
- 19.- González de la Vega, Francisco. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 23a. edición. México, 1990.
- 20.- Hernández Gaona, Pedro Emilio. Derecho Municipal. ---- U.N.A.M. la. edición. México, 1991.
- 21.- Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno. F.C.E. México, 1987.
- 22.- Mezger, Edmundo. Derecho Penal. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1985.
- 23.- Montaña, Agustín. Manual de Derecho Administrativo Municipal. Editorial Trillas, S.A. 2a. edición. México, 1985.
- 24.- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 14a. edición. México, 1991.
- 25.- Moreno Ortiz, Ricardo. Derecho Administrativo. U.A.T. 4a. edición. México, 1987.
- 26.- Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. U.N.A.M. 2a. edición. México, 1983.
- 27.- Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Elementos Jurídicos-históricos del Municipio en México. U.N.A.M. la. edición. México, 1979.
- 28.- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A. 3a. edición. México, 1979.
- 29.- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 5a. edición. México, 1988.
- 30.- Pina, Rafael de. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Volumen IV. Editorial Porrúa, S.A. 6a. edición. México, 1986.
- 31.- Polo Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.
- 32.- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S.A. 25a. edición. México, 1992.
- 33.- Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. -- Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.
- 34.- Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal. Editorial Porrúa, S.A. 4a. edición. México, 1984.
- 35.- Sayeg Helú, Jorge. Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.
-

36.- Serra Rojas, Andrés. Teoría General del Estado. Editorial Porrúa, S.A. 9a. edición. México, 1988.

37.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. - Editorial Porrúa, S.A. 13a. edición. México, 1985.

38.- Valencia Carmona, Salvador. Manual de Derecho Constitucional General y Comparado. U.A.V. 2a. edición. México, 1987.

39.- Villalobos, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 5a. edición. México, 1990.

40.- Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. 4a. edición. México, 1980.

LEGISLACION

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - 2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 - 3.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.
 - 4.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
 - 5.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
 - 6.- Código Penal para el Estado de México.
 - 7.- Código Civil para el Estado de México.
 - 8.- Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación del 3 de noviembre de 1870 - (Ley Juárez).
 - 9.- Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 106 de la Constitución Federal del 6 de junio de 1890 (Ley Porfirio Díaz).
 - 10.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal del 21 de febrero de 1940 (Ley Lázaro Cárdenas).
 - 11.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de diciembre de 1979 (Ley José López Portillo).
 - 12.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982 (Ley Miguel de la Madrid).
-