



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

324
2EJ
RECIBIDO EN LA FACULTAD DE DERECHO
AL 30 DE ABRIL DE 1994

“ LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN EL ESTADO MEXICANO ”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GONZALEZ ANGEL RIGOBERTO



FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA DE EXAMENES Y TITULACIONES

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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/316/94.

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero GONZALEZ ANGEL RIGOBERTO, inscrito en el Seminario de -
Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis
Profesional intitulada "LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PU -
BLICOS EN EL ESTADO MEXICANO", bajo la dirección del Licenciado - --
Felipe Rosas Martínez, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Rosas Martínez en oficio de fecha 15 de noviembre del --
presente año me manifestó haber aprobado y revisado la referida tesis;
por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente
Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted se sirva ordenar
la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen-
Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 21 de 1994
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Señor Director:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN EL ESTADO MEXICANO", elaborada por el pasante en Derecho GONZALEZ ANGEL RIGOBERTO la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., noviembre 15 de 1994

Felipe Rosas Martínez

LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ
Profesor Adscrito al Seminario
de Derecho Constitucional y de
Amparo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS
PUBLICOS EN EL ESTADO MEXICANO.

A mi Madre por ser la
principal fuente de -
inspiración para la -
culminación de esta -
meta.

A mis hermanas María Luisa
y Rafaela por haber sido el
principal apoyo para lograr
este anhelo.

A mis hermanos Everardo,
Damián, Gregoria, Gene y
en memoria de mi hermano
Hilario que en paz descansa.

A mis sobrinos Ricencio,
María Eugenia, Cornelio,
Tete, Félix, Maricruz, -
Uriel Everardito, Abraham,
Renato Francisco, José Luis
y Pedro .

En memoria de mi amigo
que en paz descanse.

A mis amigos que en algún
momento colaboraran para
mi formación como Profesio
nista.

A mi Asesor de Tesis
Lic. Felipe Rosas Martínez.

A los Licenciados:

Dr. Cipriano Gómez Lara

José Davalos

Luis Reyna

José R. Padilla

J. J. López Monroy

Emilio Kiegrer.

A mi Profesor de Primaria
Rubén Angel G. Gardida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México a la cual le debo mucho y que es la principal Institución en la que se forman los Profesionistas de este nuestro País .

A mi Facultad de Derecho la cual tengo como símbolo ahora en la Carrera - de una nueva vida que hoy inicio.


Al "Club Deportivo Real del Balsas" y sus integrantes en todas sus generaciones.

PROLOGO

Desde el nacimiento del ser humano implica una -- serie de transformaciones en el trayecto de su desarrollo el cual tiene que pasar por varias etapas en las cuales -- cada una comprende varios aspectos por los que hay que -- atravesar; a veces se presentan obstáculos en el curso de nuestra supervivencia, por lo que tenemos que salir ade-- lante como una manifestación a nuestra superación.

Por lo que se refiere a la etapa como Estudiantes desde el inicio en las primeras Aulas hasta los últimos -- días como Universitarios y la culminación con una Carre-- ra Profesional aprendemos a amar primero a nuestra Univer-- sidad y a la Profesión que escogemos sintiendo el deseo y la obligación de ejercerla y respetarla en todos los as-- pectos de la vida.

Como una manifestación a lo anterior, hago la pre-- sentación de este Trabajo en el que su elección y elabora-- ción obedece a diversas razones:



El Tema de la "RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONA-- RIOS PUBLICOS EN EL ESTADO MEXICANO", es con el propósito de investigar y ver de que manera se les sanciona a los -- Funcionarios Públicos que incurren en faltas u omisiones.

El presente trabajo se encuentra dividido en Cuatro Capítulos y Conclusiones; el Primer Capítulo se hace referencia al término de la Responsabilidad en General, posteriormente a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos pasando por diferentes etapas en el tiempo y lugares en los que ha tenido mayor relevancia.

En el Capítulo Segundo, se analiza a la Responsabilidad atendiendo al Funcionario que evita el acto por el cual incurre en falta, así tenemos a la Responsabilidad del Funcionario Público por Acto Legislativo, por Acto Administrativo y por Acto Judicial.¹

En el Capítulo Tercero, se analiza a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos desde el punto de vista de las Materias Civil, Penal y Administrativa, así como la diferenciación entre estos tipos de Responsabilidad.²

Por lo que respecta al Capítulo Cuarto, se hace alusión del Juicio Político y el Procedimiento a seguir, la Responsabilidad del Presidente de la República, Secretarios de Estado y Procurador General de la República, Responsabilidad de los Altos Funcionarios de las Entidades Federativas, culminando con una serie de Conclusiones.³

Este trabajo, no constituye desde luego una innovación en el tema que ocupa, pero sí, es el reflejo inquietante de lo asimilado en las Aulas y del modesto quehacer del-

ejercicio Profesional, es pues la incertidumbre que hemos —
sentido no sólo Estudiantes, sino la Colectividad entera —
acerca de cómo puede sancionarse a los malos Funcionarios —
Públicos y podamos encaminarnos a una Justicia Social mal —
apegada a la realidad.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS EN EL ESTADO MEXICANO.

A .- NOCION, CONTENIDO, DEFINICION, E IMPORTANCIA DE LA RESPONSABILIDAD.

" Debido a las tantas manifestaciones del ser humano en las diferentes etapas del tiempo ha traído el problema de la responsabilidad, lo cual hace que se dificulte el concepto que varía tanto como los aspectos que pueda abarcar. Esto no es un fenómeno jurídico exclusivo si no que se liga a todos los dominios de la vida social, derivada de los hechos sociales. Por consiguiente a la responsabilidad se le puede ver desde varios puntos de vista.

El concepto de responsabilidad presume el previo incumplimiento y por lo tanto la idea de responsabilidad es más aproximada a la idea de obligación; en lo que respecta a sus orígenes -- encontramos que la palabra invocada trae consigo la raíz latina-spondeo, fórmula conocida por la cual se ligaba solamente el deudor en los contratos del derecho romano. Responsable es aquel -- que responde y por lo tanto, que responsabilidad es la obligación que cabe al responsable". (1).

Profundizando el concepto de responsabilidad vemos que esta palabra surge del latín respondere que significa estar obligado-


(1) .- Aguilar Díaz José de, Tratado de responsabilidad Civil - Tomo I. Editorial José M. Cajica, Puebla Puebla., Página- 11.

a responder o satisfacer por un cargo, comisión o contrato. Para una doctrina generalizada la responsabilidad es el tramo obligatorio que nace en el incumplimiento de la obligación y eventualmente puede llegar a la ejecución de los bienes del deudor (2).

" Aguilar Díaz nos dice que si tomamos como responsable a aquel que responde, es además de redundante insuficiente por que no da solución al problema que se quiere resolver, la palabra de responsabilidad debe traer la idea de equivalencia, contraprestación, correspondencia, para poder fijar una noción de responsabilidad en el sentido de repercusión obligacional"(3).

Cualquier definición de responsabilidad debe suponer el enfrentamiento entre dos personas y el conflicto que surge entre éstas.

Para G. Martón, la responsabilidad es "el resultado de la acción por el cual el hombre expresa su comportamiento, frente a ese deber u obligación, pero lo que interesa es la violación a la norma u obligación delante de la cual se encontraba el agente. Define a la responsabilidad como la situación de quien, habiendo violado una norma cualquiera, se ve expuesto a las consecuencias desagradables emergentes de esa violación, traducidas en medidas que la autoridad encargada de velar por la observación del precepto le imponga providencias que pueden estar o no previstas"(4).

- 
- (2) .-Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIV, Real-Reptr.; Editorial Driskill, S. A., Buenos Aires, 1987, pág. 790.
(3) .-Aguilar Díaz, op. cit. pág. 12.
(4) .-G. Martón, Les Fondaments de la Responsabilité Civile, Paris 1938, N. 97. pág. 304.

Otros eminentes autores de igual manera tratan de definir la responsabilidad:

" Por lo que Eduardo Bonasi Benucci establece que la responsabilidad es la obligación de soportar la reacción que el ordenamiento jurídico vincula al hecho dañoso". (5). Por su parte el Dr. Arellano García nos dice que gramaticalmente el sustantivo -- responsabilidad significa obligación de reparar o satisfacer por si o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra -- causa legal.

Conforme al anterior significado la responsabilidad entraña una obligación que se suscita a cargo de la persona que actúa por derecho propio o en representación de otro. Es decir hay un sujeto responsable que responde por obligación propia o por obligación de aquel a quien representa. Además la causa de la responsabilidad es una conducta intencional o culposa o una conducta que la ley considera suficiente para que se engendre la responsabilidad.

En la connotación jurídica, la expresión "responsabilidad" -- tiene dos aceptaciones:

" 1).- Se elude al deber a cargo del sujeto obligado en la -- relación jurídica.

2).- Igualmente se refiere al deber que se suscita cuando -- el sujeto obligado ha incurrido en incumplimiento de la obligación a su cargo". (6).

- (5).-Bonasi Benucci, Eduardo. La responsabilidad Civil. Traducción de Juan V. Fuente y José Peré R. José M. Bosh Editor, Barcelona, 1857, página 7.
- (6).-Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S. A. México, Pág. 963-978.

"La responsabilidad como la establece Cabanellas, "es la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causa el mal inferido o el daño originado"

El citado autor al efecto nos dice que de borrarse la responsabilidad, la convivencia humana retrocedería a las expresiones más crudas del salvajismo y representaría el impunitismo frente a las culpas más graves y a las mayores perfidias"(7).

" Para Hans Kelsen un individuo es responsable, cuando de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser mencionado. En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo).

La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir por parte del sujeto obligado. Kelsen sostiene que la responsabilidad es resultado de un ilícito cuyo autor debe sufrir las consecuencias de sanción que al hecho ilícito se imputan.

Haciendo una reflexión respecto de la opinión de Hans Kelsen vemos que no siempre el autor de un ilícito es responsable; puede suceder que otro u otros sean los que deban sufrir las consecuencias de sanción que a ese delito corresponde, de conformidad con una norma jurídica".(8).

- (7).- Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasa, Tomo VII, Buenos Aires, 1989. Pág. 191.
- (8).- Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, S. A. México, 1985. Pág. 44.

"Los hermanos Kazeaud al hablar de responsabilidad civil - sostienen que la expresión mencionada tiene profundas divergen-- gencias que oponen a los autores y que no dejan de encontrar su-- eco en la jurisprudencia y en la legislación. Señalan que los - ligisladores establecieron sólo reglas muy breves con alcance ge-- neral, debido a que no les fue posible preveer la importancia -- del problema pero no se les debe criticar severamente, pues con-- lo establecido por ellos se han construído sistemas imperativos-- que han hecho posible resolver las cuestiones planteadas, por lo tanto es preferible tratar el tema dando los bosquejos suficien-- tes que dar una dfinición"(9).

"Joserand, citado por los Kazeaud sostiene que la respon-- sabilidad se da en los casos en que exista víctima diferente al-- autor del daño, y cuando el mismo autor es a la vez víctima de - su propio daño, acepta que hay responsabilidad hacia si mismo y-- responsabilidad hacia otros.

La tesis de Joserand es admisible si se considera el repar-- to de los daños ocasionados y este concepto puede existir pero - con enfoque ético, filosófico, pero no así en el ámbito del dere-- cho. Cuando se es responsable así mismo es que no es lógico, ni-- siquiera posible entablar un juicio; para que sea dable la res-- ponsabilidad es menester la existencia de un interés en la - -

(9).- Kazeaud, Henri y León. Tratado Teórico y Práctico de la -- responsabilidad Delictual y Contractual. Editorial Ejea; - Tomo II, Buenos Aires. Pág. 470.

caracterización del deber derivado de la responsabilidad, el cual lo habrá de manifestar el ofendido del acto dañoso" (10).

"Por lo que respecta a la importancia de la responsabilidad, es debida a la tendencia de querer limitar las acciones humanas y el reducir el egoísmo humano. En virtud de que la época moderna ha traído una mayor interrelación de actuaciones que se suscita entre los hombres, un mayor contacto entre las esferas jurídicas consignadas a cada uno de ellos, a causa de ello, en ocasión del actuar del hombre choca con la esfera jurídica de otro que se procede sin querer obrar causando un daño; pero ante la cercanía de los campos de acción es inevitable la fricción de intereses cada vez más intensa desdoblándose en problemas de responsabilidad" (11).

El ser humano se ha dado cuenta, que todo avanza y con más frecuencia ocurren daños y perjuicios, debiendo aceptar la idea de responsabilidad, dejar un poco el egoísmo propio de su naturaleza, pues en tiempos venideros él puede ser víctima de cualquier invasión a la esfera de sus derechos debiendo de ser resarcibles los daños que le son ocasionados.

La época que hoy vivimos ha puesto en manos del hombre instrumentos que por su sólo manejo pueden causar daños, los riesgos que se pueden correr por el avance de la industria; en lo que res

(10).- Colombo A. Leandro. Enciclopedia Jurídica Cmeba, S. A. página 794.

pecta al desempeño de algún cargo o función por parte de los servidores publicos también en variadas ocasiones se infringe la esfera jurídica de los particulares ya sea porque no se actúe conforme a lo que establecen las disposiciones legales o porque se omite realizar actos conforme a derecho a favor de los particulares gobernados".(11).

"Al sobrevenir una invasión de derechos, el ofendido inmediatamente, busca y pide sea castigado el responsable o en su caso se le sean resarcidos los daños o perjuicios que se le han ocasionado no importa los gastos a realizar en el litigio correspondiente.

En la actualidad nadie quiere sufrir consecuencia alguna -- por la actitud de otro, se exige que se finque responsabilidad -- al infractor o funcionario que afecte los intereses jurídicos de otra persona, la persona que aparece como responsable, a su vez busca que aparezca otro responsable, fundándose así cadenas de responsables.

El desenvolvimiento de la responsabilidad a cada cual la -- idea de que se le resarza desde el instante en que sufre el daño pero existen causas de multiplicación de pleitos sobre responsabilidad, el que se encuentra demandado por la víctima trata a su vez, de volverse contra alguien, de descubrir otro responsable -- y se llega así a verdaderas cascadas de responsables. Como ejem

(11).- Aguilar Díaz, op. cit., página 23.

plo, supóngase un peatón que haya sido víctima de un accidente de automóvil; demanda al conductor; éste arguye con el coche de que el accidente se ha debido a un defecto del coche, por lo que se vuelve contra su vendedor; el cual naturalmente, si no es el constructor no dejará de demandar a este último para que soporte en definitiva la responsabilidad del accidente.

El problema de la responsabilidad ocupa actualmente uno de los primeros planos en la esfera jurídica, pues ha invadido todos los campos jurídicos; es por hoy la sanción general de las reglas del derecho.

Es preciso hacer observar la mayor cantidad de problemas que se plantean en los Tribunales, por virtud de casos que versan sobre la responsabilidad, por lo que cada una de nuestras acciones puede traer daños a los bienes jurídicos de nuestros semejantes".(12).

B. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESPONSABILIDAD EN EL EXTRANJERO

a).- Época primitiva:

" En el origen de la humanidad, no se tuvo la noción de responsabilidad, ni de obligación, tampoco se concibió la idea de culpa quedando estos problemas al margen del derecho. Los daños que se causaban a un ser humano no fueron tratados por la ley ni por la costumbre; la libertad viene a ser la fuerza del hombre.

(12).- Mazeaud, Henri y León. op. cit., página 16-19.

En las primitivas comunidades todo daño causado a la persona o bienes de otro despertaba en la víctima el instinto de venganza. El hombre respondía a un instinto natural de devolver el mal por el mal mismo sufrido.(13).

" Era una reacción absolutamente espontánea. Así como el niño golpea la piedra contra la cual ha tropezado, el hombre primitivo bajo la impresión del dolor reaccionaba involuntariamente movido por un sentimiento de cólera contra la causa aún inocente de ese sufrimiento; por lo tanto la justicia es apreciada desde el ángulo de la víctima. El espíritu humano nunca se individualizó, ni para castigar ni para proteger; se ejercía la venganza en nombre del lesionado, en nombre de la colectividad y en nombre de Dios a la vez que en la aplicación del castigo intervenía el individuo, el grupo, la familia, la tribu o la comarca; el daño hecho a un elemento de la colectividad se consideraba, hecho a ella misma y se extendía a todos los miembros, hasta el punto de eliminarse entre sí en la represalia, sin reparar en el daño ni en la culpa en que incurrió el infractor". (14).

"Buscaban aquellos primitivos, causar no un daño igual -- sino una venganza de sangre, superior y más brutal que la recibida por el agredido. También se buscaba hacerse justicia causan-

(13). - Mazeaud, Henri y León. op. cit. Pág. 36.

(14). - Bustamante Alsina Jorge, Teoría General de la Responsabilidad Civil, Abeledo Perrot, 7a. Edición, Buenos Aires, 1992, página 21.

do un daño a otro, sea el que había cometido el daño, un familiar de él, cuando una tribu contra otra tribu.

En lo que se refiere a la responsabilidad para los gobernantes, ésta no figuraba debido a que sólo eran obedecidos por considerarlos representantes de Dios en algunos pueblos o por que eran los que tenían más sabiduría para conducir a las familias, tribus o ciudades, etc.

Aquí no es posible hablar no sólo de la existencia de los derechos del hombre considerados éstos como un conjunto de prerrogativas del gobernado de observancia jurídicamente obligatoria e imperativa para los gobernantes, sino ni siquiera de potestades o facultades de derecho de que pudiera gozar el individuo dentro de la comunidad a la que pertenecía y que constituyesen una esfera de acción o actividad propia frente al poder público. En los regímenes matriarcales y patriarcales su mandato era imperativo o impositivo, la madre o padre como jefes de la sociedad familiar disfrutaban de absoluto respeto, por parte de los subalternos, sobre los cuales en muchos casos, tenían derecho de vida o muerte. - Había sanciones para los que se revelaban en contra de los mandatos supremos, dichas sanciones consistían en el destierro de la comunidad". (15).

b) .- Babilonia:


" En algunos pueblos como en Babilonia figuraba la responsa-

(15). -Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S. A. 3a. Edición, México, 1989. Pág. 50.

bilidad entre los Gobernantes como puede verse en el Código de -
Hamurabi redactado 23 Siglos antes de Cristo (entre los años 2285
y 2242 A.D.C.) y entre los derechos establecidos aparece la Ley-
del Tali6n en caso de daño al acreedor respondía de su obligación,
no sólo con su patrimonio, sino también con su persona.

" El Código de Hamurabi, no sólo se refiere a la materia -
sino también a la restitución. "Preceptuaba que cuando un Arqui-
tecto construya la Casa de otro y por falta de solidez o vicios -
de la Construcción, el ocupante o su hijo fueren muertos, se apli-
caría la pena de muerte a quien levantó el Edificio, o hijo de --
éste". (16).

" Por su parte el Estado fijaba los precios los gastos de-
almacenaje, las rentas de animales, los salarios de los obreros y
los honorarios de los Profesionales, por lo que no había manera-
de hacer responsable al Estado (Monarca) por el mal desempeñ-
de sus funciones, el súbdito sólo tenía que cumplir con lo orde-
nado, los derechos del hombre o garantías individuales frente a -
los Gobernantes no solamente no existieron como fenómenos de he--
cho producto de una especie de tolerancia por parte de la autori-
dad, sin obligatoriedad recognositiva o de respecto para és--
tos, sino que la libertad del hombre, del individuo como gobernado,


(16).- Floris Margadant, Guillermo, Panorama de la Historia Uni-
versal del Derecho, Editorial Miguel Angel Porrúa, 3a. Edi-
ción, México, 1988. Página 41-46.

fue desconocida en su mayor parte, sobre todo menospreciada a tal grado que reinaba en aquellos momentos el despotismo más acobardado. El particular tenía que obedecer y callar el mandato a lo establecido por las autoridades y sus arbitrariedades, por lo que sólo tenían que acatar al amparo de la conciencia que éstos abrigaban en el sentido de ser aquellas emanaciones o designios de la voluntad de Dios expresada por el gobernante." (17) .

c).- Grecia

En Grecia no había un derecho relativamente unificado como el romano, cada polis griega (ciudad-estado) tenía su propio derecho y entre los que más destacan es Atenas y Esparta.

En opinión de los griegos las autoridades debían dictar sus sentencias con fundamento en una intuición de sin encontrarse con obstáculos por las normas legisladas, además no hubo una ciencia-jurídica autónoma, las ideas sobre lo justo forman parte de una filosofía general. (18).

" Anaximandro establecía que "los seres se pagan mutuamente la pena y la reparación de su injusticia, según el orden de los tiempos.

Platón por su parte expresaba "se les hace saber que cada uno tiene la responsabilidad de su elección y que en esta no interviene Dios para nada ". Agregando que nunca dejó de creer que nadie es malo por su voluntad, sino que afirma que se hace uno malo por efecto del mal estado de su cuerpo, por los vicios de la educación o de la constitución política.

(17).- Floris Margadant, op. cit. p. p. 62-63.

(18).- León, Robin. El Pensamiento Griego. La Evolución de la humanidad Introducción (Prehistoria y protohistoria), antigüedad. T. XIV. Traducción de José Almoira. Editorial Hispanoamericana; México, Pág. 20.


No se puede ser culpable de haber querido el mal, porque éste no tiene sentido, pero lo es de haberlo hecho por negligencia. Es indudable que se refería al daño producido por dolo esto es -- por intención y el ocasionado por culpa o negligencia.

Por su parte Epicuro decía que la injusticia es un mal únicamente porque se pierde más que se gana infringiendo ese pacto de no perjudicarse recíprocamente.

En las demandas que hacían los griegos, se debían mencionar a la parte contraria y ante los testigos se le deberá requerir -- por el quejoso para que compareciera ante el tribunal competente; la demanda aceptada por el presidente de la sala se exponía en -- público". (19).

"En algunas polis griegas el talión es encontrado penetrado en la justicia, heridos de su propio daño es quien trama el daño ajeno, y malo es que un hombre sea justo si el que debe ganar el litigio es el más injusto.

En Atenas también era consagrada la regla del talión, pues -- las leyes de Dracon establecieron doscientos casos de pena de -- muerte en el año de 624 a. C., debido a crisis agrarias que trajeron malestar en el ámbito político y para remediarlo se implantaron -- medidas rigurosas.



" Por regla general los griegos establecieron una responsabilidad de tipo personal, aunque también conocieron rasgos de la misma por hechos ajenos. Es de mencionarse que en Atenas la venganza de la sangre subsiste aunque limitada a los parientes próximos de la víctima y alcanza a los animales y aún a las cosas inanimadas." (20).

(19).- R. Maish, Pohlamer. Instituciones Griegas. Traducción del alemán por Wilhelm Zotter. Editorial Labor, S. A., Barcelona, 1931. página 91.

(20).- León Robín, op. cit. página 19.

" Los sofistas reaccionaron contra este estado de cosas. Afirmando que " el hombre es la medida de todas las cosas" y que por ende, ninguna verdad o supuesta verdad tiene validez universal, puesto que su sentido depende de cada sujeto. No se ocuparon de la cuestión relativa a los derechos del hombre o garantías individuales como prerrogativas jurídicas de éste a la autoridad estatal, ya que para ello ésta no debería de existir, aún cuando, ante la realidad que vivían explicaban al Estado como el fruto de un pacto social, sin que esta explicación significara la justificación de su existencia.

Al terminar la monarquía en Atenas en 683 a. de Cristo el gobierno pasó a manos de los magistrados (acontes) cuyas funciones eran sacerdotales y posteriormente con el derecho de las personas además de estos magistrados existieron otros como los estrategas y los que eran designados por las asambleas de las tribus para servicios especiales.

En las causas políticas el senado y la asamblea del pueblo ejercían ciertos poderes judiciales; la iglesia tenía a su cargo el poder legislativo. Desde entonces se estableció la responsabilidad de los distintos magistrados y el deber de explicar su conducta oficial ante el senado y ante la asamblea.

Cualquier ciudadano mediante la acción popular, podía obtener que se adelantara el juzgamiento, y en caso de ser declarados responsables, se les imponían diversas sanciones como la atimia o muerte civil, el destierro o la multa.

En lo que respecta a los magistrados dedicados a los fondos públicos debían presentar sus cuentas a una comisión de diez logistas (interventores que examinaban las cuentas). Por las

" En lo que respecta a la responsabilidad de los funcionarios públicos frente a los gobernados es muy escasa en sus orígenes ya que el individuo tampoco gozaba de sus derechos fundamentales como persona reconocida por la polis y oponibles a las autoridades, es decir, no tenían derechos públicos individuales, su esfera jurídica estaba reducida casi por derechos políticos y civiles en cuanto que intervenía directamente en la Constitución y funcionamiento de los órganos del Estado y, en cuanto que tenían una situación protegida por el derecho en las relaciones con sus semejantes más no gozaban de ninguna prerrogativa frente al poder público. Más aún en Esparta había una verdadera desigualdad social estando dividida la población en tres capas, que eran: los ilotas o siervos, que se dedicaban a los trabajos agrícolas; los periecos o clase media quienes desempeñaban la industria y el comercio; y por último los espartanos propiamente dichos, que constituían la clase aristocrática o privilegiada. El gobernado como tal no tenía ningún derecho frente al poder público, frente a las autoridades. Su esfera jurídica era muy reducida que abarcaba -- el campo político y civil, por participar como elector o funcionario y en las relaciones con sus semejantes.

Por su parte el ateniense gozaba de una libertad fáctica -- frente al poder público; podía libremente actuar ante éste y aún impugnar y criticar su proceder en las asambleas cuando fuera -- contrario a su criterio, pero en la práctica la autoridad no tenía la obligación para respetarla, por lo que no era una exigencia jurídica frente al Estado". (21).

(21).- Burgoa, Ignacio, op. cit. página, 55.


conclusiones de los legistas, o por propia voluntad, el consejo podía a todo magistrado, pero en caso de condena el magistrado podía apelar al tribunal, incluso a los particulares -- se les permitía ilícitamente presentar una acción pública (escangalia) ante el consejo contra todo magistrado que no respetara las leyes.

Llegó el momento en que la asamblea principal de cada pritanía se procedía a votar levantando el brazo sobre la gestión de los magistrados; les confirmaban sus poderes si opinaban que cumplían bien los deberes de su cargo y, de lo contrario, los deponía y enviaba ante el tribunal.

La misma eclesía juzgaba con mucha frecuencia; las escangalias en el siglo V, mientras en el siglo IV las enviaba, las más de las veces, a los eliaistas (jueces en causas comunes); -- en caso de abolición el magistrado depuesto volvía a sus funciones; en caso de condena, las penas eran impuestas arbitrariamente por el pueblo, tanto en la helica como en la eclesía; y a veces alcanzaban terribles proporciones. (22).

" En resumen, raras son las veces en que se encuentran normas de derecho griego; las fuentes son indirectas, tales como discusiones, libros de historiadores, especulaciones filosóficas y por consiguiente en ellos insertó lo correspondiente a la responsabilidad.

(22).- Berrera Domínguez, Humberto, Juzgamiento a los altos funcionarios del Estado. Editorial Themis, Bogotá, 1962. -- pág. 5.



á).- Roma :

En la historia del ser humano son los romanos quienes establecen bases firmes acerca de la responsabilidad.

En su época primitiva dominaba la venganza privada, la reparación del mal se pagaba con el mal, posteriormente aparece la regla del talión en forma consuetudinaria, allí donde el estado no castiga al autor del perjuicio, sino que es la víctima quien lo hace. Cuando el legislador interviene para declarar las condiciones en que es operante la regla del talión es observado en la ley de las XII tablas.(23).

A medida que se complican las relaciones sociales, desaparece primero del hombre, su sentido brutal del honor se suaviza, la víctima piensa que en lugar de vengarse de la persona, le será más provechoso cobrarse sobre su patrimonio; mediante una suma de dinero consentirá en el perdón; es la composición, al regate cuyo importe fija por acuerdo de ambos interesados. Se entiende cada vez más la práctica de esas composiciones voluntarias; por eso, el día en que la autoridad se siente lo bastante fuerte como para imponer su voluntad sancionará ese uso, lo hará obligatorio. En lo sucesivo, la víctima no podrá hacerse justicia por sí misma; estará obligada a aceptar la composición".(23).

"Al mismo tiempo en que la autoridad interviene en las controversias entre los particulares, sancionaban a los que se atacaban a los que les infringían perjuicios, persigue en un principio, a los autores de infracciones cometidas contra ella, pero también advertía que ciertos daños a particulares le alcanzaban directamente a ella por perturbar el orden que se empeñaban en mantener, se castiga a los autores de daños graves, como asesinatos, robo; luego poco a poco a los de un número de delitos de cada vez mayor".(24).

(23).- Aguiar Díaz, op. cit., página 34.

(24).- Aguiar Díaz, op. cit., página 36

En la Ley Aquilia 287 antes de Cristo) en un principio exigía que el daño fuera resultado del contacto entre el causante y el objeto para así tener derecho a la reparación aunque no tenía una regla de conjunto, en los moldes del derecho moderno, era sin duda la Jurisprudencia clásica de la injuria y fuente moderna de la concepción de la culpa aquiliana que tomó de la Ley Aquilia cuyo contenido se distribuía en tres Capítulos. El Primero se refería a la muerte de esclavos o animales, de la especie de los que pastan en rebaños. El segundo regulaba la disposición por parte del adstipulador con perjuicio del acreedor-estipulante; regía casos de daños muy peculiares. El tercero y último capítulo de la Ley Aquiliana se ocupaba del *damnum injuria datum*, (daños a bienes ajenos); que tenía alcance más amplio comprendiendo las lesiones a Esclavos o animales y destrucción o deterioro de cosas corpóreas. La acción que asistía solamente al propietario de la cosa destruida o deteriorada, cuando era Ciudadano Romano fue gracias a la influencia de los Titulares de otros derechos reales y a los Peregrinos. Los casos de aplicación pasaron a los textos, por extensión de las heridas inferidas a hombres libres y a cualquier daño irrogado a las cosas en general, contemplando a los Inmuebles y actos instrumentales, a falta de otros medios de prueba. (25).

" Evolucionado el concepto y con la intervención del pretor y Jurisconsulto, se favorece al perjudicado, el primitivo rigor del Texto Aquiliano.

Creada la acción de dolo, opinan los Mazeaud, adquirió la-

teoría de la responsabilidad parte de la envergadura de que ca recía estableciendo que todo hecho por dolo debe ser reparado. Como este principio jamás fue sancionado permaneció la acción de dolo en carácter de acción subsidiaria, fuera de la cual -- existían en el edicto otras cláusulas con la misma finalidad, -- tales como *damni hominibus catis dati*, las *damni inturba dati*, las *arborum furtim caesarum*, las de *servo corrupto*, las de *sepulchro violato* y los *interdictos quod viat clam*.

El Digesto por su parte, en sus inicios en la acción de -- reparar no distinguía entre daños provenientes de hecho voluntario o involuntario, nunca diferenció en cuanto al castigo, -- porque sólo reprimía el daño sin tener en cuenta la conducta -- del responsable, ya fuere el acto por caso fortuito, culpa o -- dolo, la falta de indiferenciación se agravó y el mismo Digesto en la ley primera 30, título octavo, libro XLVIII, establece una atenuación de la pena para quien más por casualidad -- que por voluntad que por voluntad mata a otro en riña reaccionando con lo que ella misma había apuntado. Como vemos en -- el derecho romano se admitió la responsabilidad en los casos -- previstos por los legisladores. La teoría de la responsabilidad recibe un impulso al crearse la acción de dolo, el principio de que "todo daño ocasionado en lo que ella misma había -- apuntado por una culpa dolosa debía ser reparado, no fue deducido nunca, la acción de dolo quedó como una acción subsidiaria cuyo ejercicio se hallaba sometido a varios requisitos." (26),

" En cuanto a la excepción de responsabilidad los romanos la hacen notar que en los niños y locos no se podía tomar venganza debido a que éstos no son culpables por no darse -- cuenta de su obrar negativo.

Al surgir en Roma la noción de culpa se da un gran avance -- en el punto de la responsabilidad y se distinguen dos grados -- de culpa:

1.- Culpa lata; aquella que no comete un hombre dotado -- de la inteligencia más vulgar, es decir, consistía en no to--- -- mar las elementales precauciones. Lata culpa lata dolo compa-- -- ratur, "la culpa invocada se asimila al dolo por la intención cierta de hacer daño que contiene el primero; por la simple im-- prudencia o descuido que significa la culpa.

2.- Culpa levis: que se subdividía en a).- Culpa levis -- in concreto; en ella incurría quien no ponía la suma diligencia- y cuidado que se acostumbra en los negocios propios; b).- culpa- levis in abstracto; en la cual incurren quienes cometen omisio- nes e imprudencia que no ejecuta un buen padre de familia.


En el derecho romano la noción de culpa fue imprecisa y -- nunca se planteo en su integridad pues la distinción en los -- grados de culpa sólo son teóricos y la aplicación de ella varía- en cada caso, la apreciación de la conducta de un individuo es -- esencialmente relativa y las nociones de culpa grave y leve son- puremente teóricas, lo que interesa es su aplicación . Ahora -- bien esta aplicación varía con cada persona encargada de hacer-- la. Por lo tanto siempre hubo casos de responsabilidad sin -- culpa.

Los romanos, no hacían la distinción que hoy se conoce -- en cuanto al daño; así tenemos : 1).- Cuando el daño se ori--- gina por incumplimiento de un contrato; 2).- Daño originado -- en casos delictuales o cuasidelictuales". (27).

" En conclusión " el Derecho Romano lo logró nunca liberarse por completo de las primeras ideas recibidas en materia de responsabilidad, conservó profundamente el vestigio de las mismas.

En lo que respecta a la situación del individuo y, por ende, de su libertad como derecho exigible y oponible al Poder Público era parecida a la que privaba en Grecia. El Estado de libertad de los Individuos se refería en sus relaciones civiles y Políticas ya que no se concebía con un Derecho intocable y reconocido por el orden jurídico. El Status Libertatis, más bien se reputaba, como una cualidad en oposición a la condición del Servus, o sea como una facultad de actuar y comportarse por propia voluntad y determinación además la libertad en el Régimen Romano, estaba reservada a cierta categoría de personas, como el Pater-Familias, quien gozaba de amplio Poder sobre los Miembros de su Familia y sobre los Esclavos.

En las relaciones de Derecho Privado, el Ciudadano Romano estaba plenamente garantizado como Individuo; el homo liber, disfrutaba del Derecho de Votar y ser Votado, intervenir en la Vida Pública integrando los Organos de Autoridad y teniendo ingerencia en su funcionamiento, sin embargo la libertad humana como Derecho Público era desconocida.



La única garantía del Pueblo frente a las arbitrariedades posibles de la Autoridad, radica en la acusación del Funcionario cuando expiraba el término de su cargo. Era el acto inicial de una especie de Juicio de Responsabilidad incoada en contra de la Persona física que encarnaba a la Autoridad y nunca un dique a la Autoridad de ésta, la cual se presumía ya desplegada. Además el Juicio de Responsabilidad tiene como finalidad esencial sancionar al Funcionario Público". (28).

" Los romanos mantuvieron el predominio, aristocrático - del senado, sin que la democracia republicana ni aún el despotis - mo imperial hubieran podido anular su autoridad, a pesar de la - gran influencia del senado, sus principio no tenían fuerza legal (excepción hecha de los senados-consultos cuando el magistrado - competente no les ponía el veto.

De acuerdo con la constitución, los magistrados podían ser - procesados por mala conducta; pero de su responsabilidad en el - ejercicio del cargo no conocía el Senado, sino el pueblo en los - comicios, los cuales tenían jurisdicción en materia penal. En - la práctica se llegó, a que estos altos funcionarios no fueran - procesados. Cuando al dejar el cargo y volvían a la simple con-- dición de ciudadanos, podían ser llevados a los tribunales por - diferentes acusaciones entre otras por la de repetundis (distrag ción de fondos oficiales).

Los comicios delegaban a veces en una cuestión extraordina - ria (comisión especial), bajo la dirección de un magistrado con - imperium. A partir de 413 antes de Cristo para juzgar asesina - tos como el de Marco Postumio Regillenis y la de César en el 43- (antes de Cristo) posteriormente se crearon tribunales permanentes (cuestiones perpetua) debido al acrecentamiento de crímenes.

Estas comisiones especiales o permanentes también se ocupa - ban del juzgamiento por delitos contra la seguridad del Estado - (críminis magestatis o minutates), en estos casos, así como --- cuando se ocupaban de los juicios por delitos cometidos en el -- desempeño de funciones públicas, tanto civiles como militares, - no existía recurso alguno contra sus fallos.

Con la expulsión de los reyes y la abolicón de la monarquía trajo como consecuencia que sus poderes militares, judiciales y - administrativos pasen a los cónsules, los cuales duran un año - en el cargo. Como cada cónsul tenía igual autoridad que su --

colega ambos compensaban su influencia recíproca y cada uno podía paralizar la iniciativa del otro. En las crisis peligrosas se nombraba un dictador que ejercía autoridad ejecutiva durante seis años.

Debido a los cónsules no podían ejercer todas las funciones se crearon más cargos. Los cónsules tuvieron en un principio funciones judiciales pero con la creación de la "ley-valeria de provocatione" dió el derecho de apelar de ellos -- a los comicios centuriados en las causas criminales, que implicaba castigo corporal, (la muerte, el destierro, etc.). -- Asimismo comenta que la persona de los tributos era inviolable, con inviolabilidad de carácter religioso (sacrasanti), -- es decir, que cualquiera que les pusiese la mano encima se convertía en sácer (sacrilego) y cualquiera podía matar al sacfílego umprudente.

Por su parte la plebe en roma, a pesar de no tener facultades de gobierno administrativo ni de jurisdicción, fueron funcionarios de significación muy importante por medio de los tributos de la plebe. Su actividad consistía primordialmente, en oponerse mediante el veto a los actores de los cónsules, y demás magistrados, e incluso a los del senado, cuando estimaban que eran lesivos contrarios a los derechos e intereses de la plebe. Por medio de la intercesión cuya finalidad no era anular o invalidar el acto o la decisión atacada, sino -- simplemente impedir o paralizar sus efectos o su ejecución.

El poder de los tribunos se hacía por medio de los plebicitos que se convocaban para enjuiciar las leyes y demás actos de autoridad. Con esto los tribunos de la plebe sólo-presionaban a las autoridades para obtener de parté de ellas, la revocación consiguiente". (29).

e) Francia

" En Francia no existía en las leyes bárbaras un principio general en materia de responsabilidad, tampoco en las costumbres francesas se advierte un sistema distinto del establecido por el derecho romano, según el cual no había concepto de delito, sino delitos diversos y su correspondiente tabla de rescate impuesta obligatoriamente al autor y a la víctima. Es decir, el sistema que imperó durante mucho tiempo no fue otro que el de la composición legalmente obligatoria. Mas aún, no se distinguió luego en Francia sino bastante tiempo después, - alrededor del siglo XII el delito civil del delito penal". (30).

" En el derecho francés antiguo, las leyes bárbaras eran tarifas de composiciones que señalaban la cantidad debida por el responsable del daño, y a la vez expresaban que la víctima tenía que aceptar el rescate; así el autor del daño era castigado con pena privada. La idea de este tipo de pena da paso a aquella en la cual se considera la acción concedida a la víctima como una acción indemnizadora, dándose una distinción entre responsabilidad civil y responsabilidad penal". (31).

" Demogue nos dice que la segunda mitad del siglo XII, fue cuando se puso en claro la separación de la reparación y de la pena. En el medio día la costumbre de la isla de Jourdain (condado de Toulouse), condena al homicida o al que haya golpeado, a una pena corporal o a una multa y además a restituir el daño.

(30). - Bustamente Alsina, Jorge . Teoría General de la Responsabilidad Civil. Editorial Abeledo, 7a. Edición. Buenos Aires 1992. , Página 39 .

(31). - Mazeaud, Henri y León, op. cit. página

También se cita a la costumbre de Thegis, en Quevey de 1266, -- que declara que en los casos que corresponda confiscación de -- bienes se comienza por reparar el daño, tratándose de los de-- litos privados la acción reconocida a la víctima conservaba en muchos casos carácter penal, particularmente en aquellos he--- chos que por atacar a la persona y atentar contra el honor con citaba al espíritu de venganza .

Al antiguo derecho francés llegó a establecer como regla-- general la reparación de todo daño causado por culpa. Así lo-- establece Domat citado por Bustamante Alsina, al igual que -- por Pothier, por lo que el código civil francés no ha hecho -- más que recoger esa tradición, estableciendo como regla gene-- ral que quien actúa culposamente comete un ilícito que da naci-- miento al deber de reparar el daño". (32).

" Como vemos en materia de responsabilidad por acto -- ilícito no se distinguan los diversos grados de la culpa.

En cuanto a la responsabilidad contractual los actores -- antiguos del derecho francés consideraron que en algunos con-- tratos el deudor sea obligado precisamente a un resultado, -- en tal supuesto basta con la prueba de la existencia de la -- obligación, es necesario apreciar la conducta del deudor; en otros contratos, el deudor sólo se obliga a cumplir sin negli-- gencia ni imprudencia, entonces hay que examinar como se ha -- comportado.

La generalidad de los autores franceses anteriores inme-- diatos a la codificación napoleónica, al igual que en la época postclásica, del derecho romano, hacían distinción de tres --

clases de culpa: culpa dolosa (dolo); la culpa lata (grave) que se asimilan por un lado y por otro lado dos categorías -- más de la culpa; la culpa leve y la culpa levisima.

Por su parte los redactores del Código Napoleón siguiendo el cause del antiguo derecho, quedó establecida la distinción entre pena (sanción represiva) y reparación civil del -- daño (sanción resarcitoria), también que todo daño debe ser -- reparado por aquel por cuya culpa fue ocasionado.

El código Napoleón iba a hechar las bases del moderno -- sistema de responsabilidad extracontractual estableciendo los siguientes principios:

1).- Obligación general de responder por el daño causado a otro.

2).- La imputabilidad al autor del hecho no tiene otro -- fundamento que la culpa: no hay responsabilidad sin culpa.

3).- La culpa tanto puede ser intencional como posible -- negligencia o imprudencia.

4).- Siendo la culpa la violación del deber genérico de no dañar a otro, ella convierte en ilícito el acto ejecutado en tales condiciones.

5).- Sin daño no hay responsabilidad civil.

6).- La obligación de responder es una sanción resarcitoria y no represiva que consiste en reparar el daño causado."- (33).

" Por su parte el precepto 1383 estatuye; cada cual -- es responsable del daño que haya causado, no sólo por su hecho, sino negligencia o imprudencia. La palabra "hecho" en

este artículo, siguiendo el lenguaje de Donat, designa el hecho ilícito es decir la culpa intencional. El artículo 1382, dispone que "todo hecho del hombre que causa a otro un daño -- obliga a repararlo por culpa del cual ha sucedido.

Con los dos anteriores ordenamientos los redactores del código Civil establecieron el principio de que toda culpa intencional compromete la responsabilidad de su autor y que la imprudencia o negligencia van a ser iguales a la culpa intencional.

Por lo que respecta a la responsabilidad proveniente por el hecho ajeno y por causas de las cosas, se consagra en los artículos 1384, 1385 y 1386.

El artículo 1384, párrafo primero "establece que se es responsable no solamente por el que lo cause, sino también por el hecho de las personas por las que deba responder o por las cosas que se tienen en custodia.

Artículo 1385, " El propietario de un animal o quien se sirva de éste es responsable mientras lo use, del daño que el animal haya causado; ya sea que el animal estuviera bajo su guardia, ya sea que se hubiera perdido o escapado".

Artículo 1386 " El propietario de un edificio es responsable del daño causado por su ruina, cuando suceda a consecuencia de falta de conservación o por vicio de su construcción". - (34).

" En materia de responsabilidad contractual el Código -- Francés sienta los siguientes principios :

1).- El deudor debe de responder de los daños y perjuicios que ocasiona al creador el incumplimiento de la obligación.

(34).- Mazeaud, Henri y León, op. cit. página 64.

2).- El incumplimiento de la obligación importa la presunción de culpa del deudor.

3).- La culpa se juzga en abstracto.

4).- No existe graduación de la culpa en relación al mayor o menor provecho que el contrato reporte al deudor.

Los principios enunciados en los artículos 1137, 1148 y -- 1147, en donde no se precisa el grado de culpabilidad del deudor se deja al Juez en libertad de apreciar si ha habido culpa y en que grado.

Con la teoría del riesgo se va por primera vez ha discutir un principio que, hasta entonces era intangible; la necesidad - de una culpa para exigir la responsabilidad civil de aquel que- por su actividad haya ocasionado un daño". (35).

" La teoría del riesgo surge en sus inicios en la esfera del derecho del trabajo a mitad del siglo XIX debido al uso de máquinas que trae como consecuencia accidentes de trabajo, reclamado por los obreros hacia los patrones. Al interpretar el Código Civil, en algunas normas , se trata de abandonar el problema de la responsabilidad en algunas normas, se trata de --- abandonar el problema de la responsabilidad por los hechos ilícitos y considerar que por virtud del contrato de trabajo, el - patrón deba garantizar la seguridad del trabajador, de lo con-- trario, si el obrero sufre un accidente durante las horas de -- trabajo el patrón ha incurrido en culpa contractual, debiendo - indemnizar al obrero, por lo que el patrón a veces demostraba - que el hecho se producía por negligencia del obrero, principio- aceptado por la jurisprudencia francesa.

(35).- Bustamante Alsinas, op. cit. página 50.

En lo que se refiere a los funcionarios públicos en Francia, a pesar de que se perfilaba el naturalismo como corriente política para fijar las relaciones entre el poder público y los gobernados en el sentido de que aquél debe siempre respetar y --consagrar en el orden jurídico las prerrogativas inherentes -- a la persona humana, como la libertad de la propiedad, la seguridad jurídica, la responsabilidad política presentó oposición al pensamiento teórico. El despotismo y la autocracia, imperando principalmente en Francia, se consideraba que la autoridad monárquica tenía su origen y fundamento en la voluntad divina, por lo que se reputaba a aquella como absoluta (sin ninguna limitación en su ejercicio). Los reyes cometieron arbitrariedades sin fin, gravando al pueblo con impuestos elevadísimos para mantenerse y cubrir los gastos de la corte real y de la nobleza la cual contribuía a la extorsión popular. Ante esta triste realidad surgen en Francia importantísimas corrientes políticas en el siglo XVIII, las cuales proponían medidas y reformas, para acabar con el régimen absolutista, pugnando -- por el establecimiento de sistemas o reformas de gobierno más adecuadas y pertinentes para conjugar el mal público.

En Francia debido a la elaboración de doctrinas, corrientes teorías, propias y ajenas que encontraron en el pueblo -- Francés un amplio y propicio campo de desarrollo y realización. Fue así, como el pueblo enardecido por la desgracia de la opresión del favoritismo y de la iniquidad ejercidos por el gobierno rompió los moldes jurídicos y políticos de la Francia absolutista, negativa de libertades, incompleta incompatibilidad con los anhelos populares de liberación.

Con la decadencia de la monarquía absoluta, de la que dijo Herodoto que era el gobierno de un hombre según su voluntad

propia y sin responsabilidad, ante otra autoridad, régimen -- que personificó Luis XIV (siglo XVII), quien decía : "el -- estado soy yo", donde todavía existe el rey que vendría a ser relegado a un segundo plano (reyna pero no gobierna), por -- cuanto el constitucionalismo moderno ha sometido su autoridad a la ley y a la gestión ejecutiva del estado ha sido sometida a un consejo de Ministros, régimen tomado de Inglaterra de -- 1688. tras varios sucesos que forzulan y proclama la "De-- claración de los derechos del hombre y del ciudadano" en 1789, que es uno de los más importantes documentos jurídicos, polí-- ticos del mundo.

Los primeros revolucionarios franceses creían que la so-- la incursión de los derechos del hombre en el cuerpo legal -- sancionado y votado por el pueblo, las autoridades estatales-- se verían supeditadas a sus mandamientos más, a pesar de ello, se siguieron cometiendo atropellos y violaciones. En 1792,-- se discutió si el rey podía ser acusado. Saint Just sostenía que el rey no es un ciudadano, sino un enemigo, para el cual-- no sirve el código, sino el derecho de gentes, y citaba a los romanos matadores de César y Catalina y el pacto social obli-- ga a los ciudadanos y no al rey. Robespierre sostenía que -- el tirano tomado con las armas en la mano está ya juzgado y -- no se puede conservar en un régimen republicano a quien fue -- antes el rey.

Si Luis era absuelto, la república es condenada. Si co-- mo se acostumbra en los juicios, se debe presumir lo inocente mientras no sea condenado. Si Luis no podía ser castigado -- mas que deponiéndolo del trono, vosotros no lo podíais hacer-- sin instruir su proceso; no teníais derecho a mantenerlo en -- prisión". (36).

C. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE
LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN MÉXICO.

a).- Generalidades en la época precolonial y colonial.

"El principio de la responsabilidad de los funcionarios - públicos por las faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de su cargo se encuentra en la historia de nuestro derecho desde la época precolonial, pues aún cuando no tenemos datos -- precisos del reino azteca, sabemos que cuando menos los funcionarios jurídicos eran castigados hasta con la pena de muerte, - cuando aceptaban dádivas o pronunciaban sentencias injustas.

En la nación azteca, priveron severas normas sancionadoras que se aplicaban tanto como a gobernantes como a gobernados. Su gran poderío y el control que ejercían sobre los pueblos vasallos, tenían como soporte la indefectible aplicación de normas-sancionadoras. Se aplicaba la pena de muerte a los jueces que aceptaban regalos e igualmente en los casos graves y la destitución y trasquilamiento en delitos menores, el mismo castigo se imponía a la concusión (exceso en el cobro de contribuciones).

Ruiz Massieu citando a Armienta Calderón nos dice que los antiguos mexicanos fueron celosos vigilantes de la actuación -- de jueces y recaudadores, para después explicar como éste régimen autóctono entra en maridaje, que se completa con la concepción Española en la materia". (37).

" Fray Bernardino de Sahagún al referirse a la vigilancia que se ejercía sobre los calpixques o recaudadores en su --

(37).- Ruíz Massieu José F. Servidores Públicos y sus nuevas - responsabilidades, Editorial Porrúa, S. A. página 18.

"Historia General de la Nueva España", nos relata . . ." y si sabía tenía averiguado alguno de los mayordomos que había tomado y aplicado para si alguna parte del tributo que era a su cargo, luego mandaba al Señor prenderle y echarle en una jaula hecha de viguetas gruesas; y también mandaba y proveía el señor que todas las mujeres emancebadas con tal mayordomo, -- e hijas o deudos les hechacen de su casa, y les desposeyesen de la casa con toda la hacienda que antes tenía el mayordomo delincente; y así la casa con toda la hacienda se aplicaba -- al señor, y luego mandaba encerrarle y condenarle a muerte". (38).

" En la época de la colonia se exigían las responsabilidades a los altos funcionarios políticos, por medio del -- juicio de residencia. Los funcionarios públicos de cierta -- categoría eran responsables ante el rey por su actuación en el desempeño del puesto que se les había asignado . El juicio de residencia era instituido por un Juez especialmente -- nombrado para el caso, el nombramiento correspondía a la autoridad superior del residenciado. Por ejemplo para tomar -- residencia al Virrey, el Consejo de Indias era el encargado de nombrar al Juez, cuando no lo hacía el rey mismo; y para funcionarios inferiores el nombramiento lo hacía la audiencia, a los virreyes o a los gobernadores, de acuerdo con las leyes.

El juicio de residencia se instruía cuando el funcionario terminaba su cargo o era removido de su puesto, en otras palabras, al terminar sus funciones. El juez nombrado para instruir el juicio publicaba la orden respectiva y hacía un llamamiento a todas las personas que tuviesen cargos en otra del residenciado para que prestaran sus acusaciones y las --

(38).-- Mendieta y Nuñez, Lucio. "La Administración Pública -- en México". Imprenta Universitaria ., México, 1942. Biblioteca Central, página 31.

pruebas correspondientes.

El juicio terminaba con una sentencia en la que se condenaba o absolvía al funcionario de acuerdo con las constancias procesales. Sin embargo el juicio perdía eficacia por el hecho de llevarse a cabo cuando el funcionario salía del puesto y era -- impotente para impedir los abusos del funcionario en el momento en que los cometía o pretendía cometerlos también, sabiendo todos los funcionarios que serían sometidos al juicio de residencia al terminar sus labores, procuraban desempeñarlas dentro de los límites de moralidad y de justicia. Por su parte el rey, -- haciendo uso de su poder absoluto, podía dispensar la residencia cuando le parecía conveniente ". (39).

b). - LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES.

" A fines de la colonia encontramos en la Constitución -- de 1812 en el artículo 226, el principio de responsabilidad para los Secretarios de Despacho quienes eran responsables ante -- las cortes de las órdenes que autorizaran contra la constitu--- ción o las leyes sin que les sirviera de excusa el mandato del rey.

En la constitución de 1814; capítulo XVIII y XIX, se establece el juicio de residencia para los altos funcionarios públicos individuos del congreso del Supremo Gobierno y los del Supremo Tribunal de Justicia. Los funcionarios incurrían en responsabilidad por los delitos de herejía, apostasía y delitos de Estado, concusión y dilapación de los caudales públicos. La -- responsabilidad se exigía una vez que el funcionario terminaba o abandonaba su cargo.

(39).- Kendieta y Ruffez, Lucio . op. cit. página 21.

En la Constitución de 1824, se establece el principio de la responsabilidad por los delitos oficiales, del Presidente de la República, del Vicepresidente, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, de los Secretarios de Despacho y de los Gobernadores de los Estados.

Le correspondía conocer de tales delitos a cualquiera de las dos Cámaras de la Federación erigida en gran jurado.

El Presidente de la República, sólo podía ser acusado -- por traición a la Independencia Nacional o a la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno, por impedir las elecciones de Presidente, Senadores o Diputados o por estorbar sus funciones.

Los Gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la unión, órdenes del Presidente y por la publicación de leyes o decretos -- contrarios a la Constitución o leyes de la unión.

Los ministros de la Corte y los Secretarios de Estado por cualquier delito cometido durante el tiempo de su actuación.

La Constitución de 1843, en sus bases orgánicas, considera el principio de responsabilidad por delitos oficiales y del orden común de los Diputados y Senadores, de los Secretarios de Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, Consejeros de Gobernación y Gobernadores del Departamento. También se establece la responsabilidad del Presidente de la República por delitos contra la Independencia Nacional y forma de gobierno y por delitos comunes, concediéndole fuero -- para no ser acusado durante el tiempo de sus funciones y un -- año después. Para juzgar la procedencia de la acusación del Presidente, el gran jurado debería ser constituido por las dos Cámaras.

La Constitución de 1857, consagró en su título cuarto, - la responsabilidad por delitos oficiales y del orden común -- para los Senadores, Diputados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho.

Los gobernadores de los Estados tenían responsabilidad - por infracciones a la Constitución y las leyes federales, por este mismo concepto era responsable el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser - acusado por delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Los funcionarios de la Federación no gozaban de fuero -- constitucional por delitos comunes ni por delitos oficiales, - pero se requería de la resolución de la Cámara de Representantes erigida en gran jurado, sobre si había o no lugar a proceder. De los delitos oficiales, conocía la Cámara de Diputados como jurados de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia, la responsabilidad sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejercía su cargo y un año -- después.

Por lo que respecta a la responsabilidad del orden civil la Constitución declaraba que no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

La Constitución de 1917, vigente se ocupaba en su título cuarto de las responsabilidades de los funcionarios públicos - la cual analizaremos más adelante al ver los diferentes tipos de responsabilidades."(40).

c).- El Supremo Poder Conservador.

"A la caída de Iturbe surgen las tendencias políticas de dos partidos los cuales con el tiempo se les llamaría liberal -- uno y el otro conservador.

El Partido Liberal, propugnaba en cuanto a la forma de -- gobierno, la republicana, democrática y federativa.

El Partido Conservador, adopta el centralismo y la oli -- garquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó -- hacia la forma monárquica, defendía los fueros y privilegios -- tradicionales cuyo representante principal era Lucas Alamán, -- que estaba en contra del sistema representativo por el orden de elecciones que se seguía hasta ahora.

Al salir adelante el Partido Conservador, la comisión -- presentó pocos días después un proyecto de bases constituciona -- les aprobado el dos de octubre, el proyecto se convirtió en la -- ley constitutiva que con el nombre de bases para la nueva consti -- tución que dió fin al sistema federal.

La nueva Ley Fundamental se dividió en siete estatutos -- razón por la cual a la Constitución centralista se le conoce -- también como la Constitución de las siete Leyes.

De las siete leyes la más combatida era la segunda, --- pues iniciaba en diciembre de 35, y se aprobó hasta abril de -- 36. En ella se estableció la institución llamada Supremo ^{2o} --- der Conservador, que vino a ser el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera, traspasar los límites de -- sus atribuciones, por lo que nos encontramos con que los fun -- cionarios públicos de los tres poderes tradicionales aquí se -- encontraron con un poder regulador de sus actos, ya que se -- pretendía con la creación del Supremo Poder Conservador evi --- tar la tiranía de muchos ". (41).

" Entre sus principales ideas tenemos:

Lo que se desea es un gobierno libre de propensiones - tan perjudiciales a la sociedad, lo que se consigue con un control intermedio que equilibre los extremos y los conserve en feliz contacto.

La función primordial de la segunda ley consistía en velar por la conservación de la Constitución, de ahí que se desprende lo siguiente respecto a sus atribuciones consagradas en el artículo 12 :

1.- Declarar la nulidad de una ley o decreto dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a la constitución.

2.- Declarar excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo cuando sean contrarios a la Constitución, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contando desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

3.- Declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en caso de usurpación de facultades.

4.- Declarar, por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga.

5.- Suspender a la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes Supremos, cuando desconozca uno de ellos o trate de trastornar al orden público.

6.- Suspender hasta por dos meses, las sesiones del Congreso General.

7.- Restablecer Constitucionalmente a cualquiera de los otros tres poderes, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

8.- Declarar excitado por el Poder Legislativo cual es la voluntad de la Nación.

9.- Declarar excitado por la mayoría de las juntas departamentales cuando el Presidente de la República podrá remover el ministerio, por el bien de la nación.

10.- Calificar las elecciones de los Senadores.

11.- Nombrar al jurado para juzgar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia .

La vida del Supremo Poder Conservador fue efímera como el ordenamiento que lo contenía; apenas tuvo cinco años de existencia.

Se incluyó como un cuarto poder en la segunda de las siete leyes que comprende la Constitución Centralista de 1836.

En cuanto a la integración del Supremo Poder Conservador el artículo 10. de la segunda ley de la Constitución de 1836 establece que " habrá un Supremo Poder Conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta, el que designará la suerte, sin entrar en el sorteo, el que o los haya sido nombrados para reemplazar, de la quinta vez en adelante, salará el más antiguo" .

El sorteo para integrar el Poder Conservador lo hacía el Senado, cada junta departamental elegía el número de individuos que debería nombrarse, las selecciones se harán el primero de octubre del año inmediato anterior a la renovación.

También que la elección extraordinaria por vacante, sólo lo tendría lugar cuando ésta carezca más de seis meses antes de la renovación periódica, se enviaba la terna a la Cámara de diputados para poder elegir como de la terna propuesta.

Con la creación de este órgano, se comentaba que sus -- pretenciones eran meramente políticas, pues en este control es patente la ausencia del particular agraviado frente a las autoridades responsables o que han invadido la esfera jurídica de los particulares.

El Supremo Poder Conservador, sólo era responsable ante Dios y ante la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrían ser juzgados ni reconvencidos por sus opiniones.

Ante la evidencia del fracaso del Supremo Poder Conservador debido al exagerado cúmulo de atribuciones que se le -- otorgaron y por no ser un medio de control utilizable directamente por el pueblo, los juristas y políticos de aquella época, pensaron en un órgano judicial que se encargara de la protec--- ción de la Constitución, las leyes y los derechos del hombre, - inspirado en la obra de Alexis de Tocqueville "La democracia en América".

Con la creación de este órgano, se pretendía un control sobre los tres poderes clásicos, por lo que los funcionarios de esos tres poderes tenían que actuar de acuerdo a la Constitu--- ción.

De ahí que surgieron las reacciones inmediatas de los -- opositores sosteniendo que sus poderes o atribuciones eran desmedidas e ilógicas, otros sostenían que era la creación de un Poder monstruoso". (42).

(42). - Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, de 1808 - 1989. Editorial Porrúa, S. A, México, 1989; -- p.p. 208 - 212.

D. SITUACION ANTERIOR A LAS REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1982.

a).- Condiciones Generales.

"Para dar inicio a este punto haremos un breve análisis acerca de los que es un Funcionario Público, sobre el cual el Doctor Ignacio Burgoa nos dice lo siguiente:

A los funcionarios públicos se les denomina en régimen democrático, a los Titulares de los Organos del Estado, o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan -- las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia.

El desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse al - servicio público mediante la aplicación correcta de la Ley, - es decir, ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, anteponiendo sus intereses particulares al interés-público, social o nacional que está obligado a proteger, me-- jorar o comentar dentro de la esfera de facultades que inte-- gran la competencia Constitucional Legal del Organo Estatal - que representa o encarna.

El Funcionario Público en un régimen Democrático está- ligado con los gobernados a través de los principales nexos - Jurídicos.

1).- El que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la -- Ley.

2).- El que consiste en realizar los actos honestamen- te con el espíritu de servicio a que hemos aludido.

En el primer caso, esos actos están sometidos al prin- cipio de legalidad lato sensu o de Constitucionalidad y de le- galidad strictu sensu, y en el segundo al de responsabilidad".

(43).

(43).- Burgoa, Ignacio. op. cit. página 551.

" Al violarse el de legalidad (lato sensu), los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios o recursos -- que en cada estado democrático existan, y al quebrantarse el -- de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las penas o sanciones que -- constitucionalmente o de manera legal esten previstas .

El primero somete al órgano del Estado en si mismo como ente despersonalizado y el segundo al individuo que le personifica o encarna.

La Ley de responsabilidades de 1940, anterior a la vigente establece que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción, y la necesaria integración de esos órganos con homobres exige que su función o dirección sea responsable .

En nuestro orden Constitucional se ha instituido, pues, -- como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos .

b).- El Fuero Constitucional.

El fuero constitucional es el gozo que tienen los altosfuncionarios, como el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la Nación hasta antes de 1982 .

La finalidad estriba no tanto en proteger la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes -- del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del Gobierno Institucional dentro de un régimen democrático.

Burgoa citando a Pallares (Jacinto), nos dice que "la necesidad que los funcionarios públicos a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las perfidas acechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una -- falza acusación sirva de pretexto para eliminar a un alto --

funcionario de los negocios que le esten encargados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional-consignados 103 y 107 de la ley fundamental de 1857. Este fuero da lugar a dos clases de procedimiento según se trate de delitos comunes o delitos oficiales de los funcionarios que lo gozan.

El fuero Constitucional opera bajo dos aspectos, el fuero de no procesabilidad y el fuero de inmunidad que a continuación se analiza en los siguientes incisos.

c).- El Fuero de no Procesabilidad.

Es el que se lleva ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales. La no procesabilidad se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva o decida contra el funcionario de que se trate, el llamado juicio político, (a Diputados, Senadores, Ministros de la Corte y Secretarios de Estado), etc., y todos aquellos incluidos en el artículo 108 Constitucional, no quedan sujetos a la potestad ordinaria, es decir, no se puede proceder en contra de ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan, que es el impedimento para que queden sujetos a los Tribunales que deban juzgarlos por el primer tipo delictivo.

La no procesabilidad, se traduce realmente en la circunstancia, de que mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate, el llamado procedimiento de desafuero, no quedan sujetos los funcionarios citados a la potestad jurisdiccional ordinaria."(44).

d).- El Fuero de Inmunidad.

" Esto se refiere al privilegio o prerrogativa que en traña irresponsabilidad jurídica consignados por la Ley Fundamental en relación con los Diputados y Senadores en forma absoluta, en el sentido de que éstos "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas. Así tenemos como --- ejemplo el Presidente de la República, que sólo puede ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común durante el desempeño de su encargo, (artículo 108 Constitucional).

Por su parte los Senadores y Diputados, dicha inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño del cargo correspondiente con motivo de las funciones que realiza, no por el hecho de ser Diputado ordenador la persona goza de la inmunidad, sino únicamente cuando este en su ejercicio fundamental. Todo esto es aplicable a los funcionarios consagrados en el artículo 108 Constitucional, respecto de los Diputados y Senadores. Cualquiera miembro del Congreso, fuera del desempeño de su cargo, que no este en funciones, no es inviolable, pudiendo ser reconvenido por aquellas, pues la inmunidad sólo se justifica por la libertad parlamentaria, sin que deba significar irresponsabilidad por actos que realicen en su conducta privada. Si las opiniones, que emita un Diputado ordenador en el desempeño de su cargo configuran a la incitación de algún hecho delictivo común u oficial, opera la inmunidad mencionada, en el sentido de que el opinante permanece inviolable y de que no puede ser reconvenido por tales opiniones, o sea, que no se le puede formular cargo alguno, por lo que los Legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después de concluida.

Por lo que se refiere a Presidente de la República ---

goza de inmunidad respecto a cualquier delito oficial, durante el desempeño de su cargo, y sólo puede ser acusado como ya vimos por traición a la patria y delitos graves del orden común.(45).

e).-Situación de los Gobernadores y Diputados Locales antes de 1982.

En situación jurídica diferentes se encontraban colocados los Gobernadores de las entidades federativas, así como -- los Diputados a las Legislaturas locales (artículo 108 Constitucional. Aquí la responsabilidad no sólo debe provenir de -- algún delito común u oficial, sino de simples actos contrarios a la Constitución o a la Legislación federal. Por lo que se -- antoja que esta decisión es injusta, ya que cualquier resolución, acuerdo o decisión que sean opuestos a los citados ordenamientos, sujetaría a los mencionados funcionarios locales a ' la responsabilidad". (45).

" Por ende, la responsabilidad de los Gobernadores y Diputados Locales deriva de delitos no oficiales (comunes), no está regida por los preceptos Constitucionales que se refieren -- a los altos funcionarios federales. La materia del fuero -- frente a las especies de delitos por lo que atañe a los funcionarios locales no es el de orden federal, sino que su regulación incumbe a las constituciones particulares de los Estados -- y en su legislación interior. Así estos ordenamientos pueden establecer en favor del gobernador y de los diputados locales -- fuero de inmunidad y de no procesabilidad como resultado de la autonomía que tienen las entidades federativas en los ámbitos -- que no correspondan a las autoridades de la Federación.

O sea que tales fueros sólo son operantes dentro del -- Territorio del Estado de que se trata.

Por lo que aquí dichos funcionarios no gozan de fuero Federal por no otorgárselo la Constitución.

E. REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1982 .

a).- Los Servidores Públicos.

El título cuarto de la Constitución en lo que se refiere a la responsabilidad de los funcionarios públicos fue reformada el 28 de diciembre de 1982. En esa reforma se afirma la necesidad actualizar dicha responsabilidades substituyendo la locución "funcionarios públicos", por la de "servidores públicos". Se sostiene que la obligación de servir con la ligalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y -- eficacia los intereses del pueblo, es la misma para todo servidor público independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión. Por otra parte -- ya no se establece la distinción en que delitos oficiales y -- delitos del orden común que pueden cometer los funcionarios -- públicos como lo hacia el régimen Constitucional anterior.

Tampoco se habla de fuero, desafuero y otras expresiones usadas en materia de responsabilidad oficial.

b).- Las nuevas disposiciones.


El nuevo artículo 108 Constitucional, comprende a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal.

Solo a los Senadores y Diputados del Congreso de la -- Unión a los Ministros de la Suprema Corte, a los Secretarios de Despacho a los jefes de Departamento Administrativo, el --

Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República, al Procurador de Justicia del Distrito Federal, a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, a los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, a los Directores Generales o sus equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos, (artículo 110 Constitucional), se le sujeta a juicio político, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que reanuden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (artículo 109 fracción I).

Estos actos u omisiones anteriormente estaban considerados como delitos oficiales.

Los servidores públicos también incurren en responsabilidad al cometer delitos que se llaman "del orden común", calificación que ya no se emplea en el nuevo texto Constitucional. En este caso, el proceso que por dichos delitos se instruya para Burgoa no es juicio político sino penal común, de carácter federal o local según la índole del delito que se perpetre.




Los servidores públicos a que se refiere el párrafo primero del artículo 110 Constitucional, así como los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de las Entidades Federativas, pueden ser encausados en juicio político, que culmina con una sentencia en que se pueden imponer como sanciones, la destitución del Servidor Público, y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza (artículo 110, p. 30.).

Respecto de los gobernadores de los Estados, Diputados

locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de las entidades federativas, el Senado no dicta ninguna -- sentencia, por los actos que hayan dado origen al juicio político, sino que simplemente declara la responsabilidad correspondiente, misma que sin ulterior recurso - evaluada por el Congreso Local de que se trata.

Al servidor público que incurra en actos u omisiones, que afecten la legalidad, la honradez, lealtad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, les son aplicadas sanciones administrativas las cuales deben especificarse en la Ley secundaria". (46).



(46).- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional, páginas 57-60.

CAPITULO SEGUNDO
RESPONSABILIDAD POR ACTO LEGISLATIVO.

a).- Derecho Extranjero.

"Debido a la múltiple actividad administrativa - que se realiza en los diferentes entes estatales suelen - originarse daños que deben ser indemnizados. Por lo que - esto conduce a examinar las normas que tienen a su cargo - la regulación de la responsabilidad por los actos que rea- lizan sus servidores públicos.

Para esto tendremos que analizar si surge responsa- bilidad por acto legislativo por tener vinculación con la- actividad de la administración.

La responsabilidad por acto legislativo en muchos -- países todavía no ha logrado afirmarse ni en la doctrina -- ni en la jurisprudencia, por lo que la responsabilidad del- estado por acto legislativo ofrece diversos aspectos.

Frente al legislador, para determinar que puede ha-- cer éste al considerar una ley que ocasione perjuicios.

- 1).- Reconocer expresamente la obligación de indemni-
zar.
- 2.- Negar dicha obligación.
- 3.- Guardar silencio sobre el punto, dejando libra--
do al juzgador la decisión en cada caso concre--
to". (47).

(47).- Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Adminis--
trativo. Editorial Depalma. página 593.

b).- Francia

" Hace algunos años predominaba en Francia la Tesis de la irresponsabilidad del Estado por acto legislativo. Se tenía que en ningún caso podía derivar responsabilidad o consecuencia de la aplicación de una Ley, aunque ocasionase perjuicios, y que únicamente el legislador podía acordar indemnización en esos casos. El silencio de la ley acerca del derecho a indemnización importaba tanto como una negativa -- expresa a concederla .

Al respecto Duguit, refiriéndose a la responsabilidad del Estado por acto legislativo sostiene: "Si el Estado es asegurador frente a los administrados de todos los riesgos - que resulten de su actividad general, a caso no debe admitirse que ese seguro cubre incluso el riesgo resultante de la aplicación de una ley". Por lo que vemos que se tenía -- aquí una hipótesis de supresión de una actividad lícita en beneficio del Estado, para establecer un monopolio en su favor. Como ejemplo de ello es la aplicación de una ley para la colectividad pero que perjudica a unos pocos (el desalojo, aplicación de la ley de los vendedores ambulantes por establecerse en determinados lugares que antes no estaban prohibidos). (48) .

"Por lo que se refiere a la responsabilidad del -- funcionario público la doctrina francesa la establece de la siguiente manera:

1).- Cuando se trata de un acto realizado por el funcionario público, fuera del ejercicio de sus funciones, completamente en su vida privada o por lo menos al margen del --

ejercicio progiamente dicho de sus funciones.

2).- En razón del fin, cuando el acto realizado en el ejercicio de las funciones, ha tenido mala intención. En -- este caso cuando el legislador legisla sin ver el perjuicio de la colectividad que tendrá consecuencia en los gobernados y cuyas funciones no son apegadas a derecho. Es decir, incurrir en un error.

En 1938, se produjo un cambio en la orientación de la jurisprudencia al resolver el Consejo de Estado la responsabilidad por acto Legislativo, fundándose en el principio de la igualdad de los particulares ante las cargas públicas.

La jurisprudencia y la doctrina francesa admitieron - que cuando una ley afecta gravemente la situación de los particulares que han celebrado contrato con el Estado, surge la obligación de reparar los perjuicios que se deriven. Pero - el fundamento de esa obligación de indemnizar, radica en la vinculación contractual existente y no en el ejercicio de la potestad legislativa.

La objeción general contra la responsabilidad se debe a la generalidad de los efectos de la ley y a la idea de que los perjuicios causados por una ley son cargas públicas.

Es evidente, por los demás, que respecto a las leyes formales la responsabilidad solamente se puede concebir dentro del marco del riesgo puesto que en sistema francés, donde el exámen de la constitucionalidad de las leyes es desconocido, no se concibe la culpa del legislador". (49).

(49).- De Laubaderé, André. Manual de Derecho administrativo. TEMIS, Bogotá, 1984, páginas 111 y 118.

c).- Argentina.

"En Argentina no conocemos ningún caso en que se — haya planteado concretamente en relación a determinada Ley,— la procedencia de la Responsabilidad. El problema se ha discutido más en el plano doctrinario. Sayagués Laso nos dice — que mientras Bielvas se manifiesta contrario a admitir la Responsabilidad, Linares Quintana y Spota expresan opinión favorable.

Al respecto la Constitución Argentina establece en su Artículo 60 "que ningún Miembro del Congreso puede ser acusado interrogado, judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de Legislador".

Por lo que se refiere al Artículo 61 establece que no se puede proceder en contra de algún Miembro del Congreso desde el día de su elección hasta el día de su cese; excepto en el caso de ser sorprendido infraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra — aflictiva.

Las disposiciones citadas son indispensables para asegurar la independencia de los miembros del Congreso. Los incidentes personales provocados por sus discursos y contrarios a la Constitución. Se dice en este sentido que los Legisladores pueden abusar del privilegio, pero ni aún terminando su mandato, renunciando o expulsados del cuerpo al que hayan pertenecido, pueden ser interpelados judicialmente por expresiones vertidas mientras era Legisladores.

Las personas afectadas deben, por eso, respetar el referido privilegio y limitarse a rectificar expresiones que — realmente los afecten". (50).

" Sayagués Laso nos afirma que en estos casos se puede recurrir al llamado Tribunal de la opinión pública, dando publicidad por la prensa a la rectificación. Una costumbre tolerada quiere que cuando presuntos agraviantes y presuntos agravados determinan prescindir de la Constitución, pueden ocurrir a la reparación por las armas; tal actitud no quita valor al comentario hecho.

Se debe buscar y proporcionar soluciones más claras y eficaces para que los gobernados confíen y tengan credibilidad los funcionarios que los representan y así no provoquen problemas mayores como ha sucedido ultimamente en los países sudamericanos.

d).- Doctrina y Jurisprudencia Uruguaya.

Desde mucho tiempo atrás, el problema de la responsabilidad por acto legislativo, concitó la atención de los Juristas y Legisladores a causa de la sanción de varias leyes que establecieron diversos monopolios.

La Ley nada estableció sobre las indemnizaciones y la cuestión no llegó a la vía judicial, por que al permitir se a compañías particulares existentes continuar trabajando, aunque en forma precaria se evitó que se produjeran perjuicios.

En cambio en 1931, al crearse la administración nacional de combustibles, Alcohol y Portland e implantarse sin demora los monopolios de la Refinería de Petróleo, del alcohol y otras bebidas alcohólicas, se lesionaron un grupo numeroso de comerciantes e industriales a consecuencia de la sanción de la ley, tuvieron que cesar de inmediato sus actividades. La responsabilidad se atribuyó al Estado, por que el legislador al cumplir su función lo hizo representando al Estado. Por esa causa se iniciaron varios juicios, así nos dice el autor citado, en donde varias veces se declaró la responsabilidad esta tal, incluso por la Suprema Corte de Justicia solución apoyada por la doctrina --

Nacional.

En varias oportunidades que se discutió el alcance de leyes dictadas con el objeto de interpretar en forma auténtica el sentido de las clausuras de concesiones aprobadas por acto legislativo, se declaró su ineficacia a esos fines y, concordantemente, se afirmó la responsabilidad del Estado en dichos casos.

Durante el siglo pasado la doctrina sostuvo únicamente la irresponsabilidad por acto legislativo y pese a la evolución favorable a la responsabilidad observada la opinión aún sigue teniendo varios sostenedores y son varios los fundamentos en que se funda la irresponsabilidad.

1).- La ley, dicese, es un acto de soberanía y lo propio de la soberanía es imponerse a todos, sin que pueda reclamarse ninguna compensación. Pero las leyes las hacen seres humanos que también pueden cometer errores o incurrir en faltas.

2).- La leyes nuevas modifiquen o extinguen derechos que las leyes anteriores reconocían, pero no violan ningún derecho preexistente, porque tales derechos han dejado de existir o de ser como eran, desde el mismo momento que la ley nueva lo ha extinguido o modificado. Pero con el sólo hecho de cambiar una ley se va a resolver el problema ya que las nuevas disposiciones sí afectan a los que habían adquirido derechos con anterioridad.

3).- Reconocen el derecho a la indemnización sin especificar el monto, dejando librada su determinación a la administración o a los jueces, solución que parece la más acertada pues no es función del Parlamento decidir casos particulares."(51).

"Haciendo una referencia a la jurisprudencia francesa ésta sostiene que cuando el legislador nada establece-

acerca de los derechos de los particulares afectados por la aplicación de una Ley se establece que:

4).- La Ley es una norma general, que no ataca situaciones de personas determinadas; se aplica genericamente y beneficia o perjudica a todos por igual.

5).- Ningún Juez tiene facultades para sustituir al Legislador y acordar indemnizaciones que la ley no autorizó;- los Jueces deben fallar conforme a las Leyes.

En síntesis estas razones que se acaban de invocar - sirven para negar toda posibilidad de reclamación frente a -- una Ley cuya aplicación ocasiona perjuicios.

Actualmente la soberanía no radica en el Poder Legislativo, sino en la Nación, ejerciendo áquel solamente una de las funciones del Estado y debiendo hacerlo bajo los límites-precisos que fija la Constitución.

Por otra parte la Ley no es omnipotente en cuanto a modificar o extinguir derechos adquiridos, por que por encima de la voluntad Legislativa están los Textos Constitucionales- que protegen en determinada medida los derechos individuales- y también la equidad que es el fundamento final de todos los derechos.

Aunque la Ley sea una norma general, es evidente que- su aplicación, no impide en igual medida sobre todas las personas pues éstas se encuentran en situaciones de hechos muy distintos; de ahí que a veces unos pocos son los que soportan los perjuicios de la aplicación de la nueva Ley". (52).

El progreso social de un País no debe hacerse a costa del derecho de algunos de sus habitantes. Además no todos los

perjuicios son indemnizables y hay muchas maneras de aminorar su monto.

Los jueces no pueden dejar de fallar pese al silencio de la ley, máxima cuando por encima de la norma legislativa está la Constitución.

" La doctrina y la jurisprudencia francesa por el sentido de reconocer al legislador amplió poderes para decidir si hay que pagar o no indemnización a los particulares afectados por la sanción de una ley. Sostienen que compete al legislador ver si existen razones de equidad o conveniencia, pues no hay una obligación jurídica que les exija, por lo que el legislador puede decidir la solución más conveniente.

Lo establecido en ley debe aplicarse a todos de lo contrario no hay una igualdad ante la ley.

Reconocer el derecho a la indemnización sin especificar el monto dejando librada su determinación a la administración o a los jueces, lo cual parece más acertado.

Cuando una ley niega toda indemnización, sea en forma expresa o implícita, los jueces deben aplicarla y rechazar las reclamaciones, pero hay que ver en que sentido se hizo esa ley y si en verdad beneficia a la colectividad.

En el derecho Uruguayo en todos los casos entendieron que el silencio de la ley no era un obstáculo a la indemnización y que ésta podía ser acordada judicialmente. Una ley que niega una indemnización es anticonstitucional la cual protege los derechos individuales.

B. RESPONSABILIDAD POR HECHO O ACTO ADMINISTRATIVO.

En el ejercicio de la función administrativa es cuando los órganos públicos entran más fácilmente en un conflicto -- con los intereses de los particulares, originando perjuicios que reclaman las personas afectadas, es necesario pues, determinar cuando surge responsabilidad de la administración y en que medida.

La responsabilidad por acto o hecho administrativo es la que primero aparece en derecho público con caracteres propios y definidos. El sentido general de esta transformación en el derecho moderno es siempre más o menos el mismo; el -- viejo dogma de la irresponsabilidad estatal, predominante hasta hace siglo y medio fue cediendo paulatinamente para dar paso a los principios de la responsabilidad Civil aplicados a -- la actividad administrativa luego a su vez estos fueron desplazados por conceptos más perfeccionados, propios del derecho público.

La doctrina de la responsabilidad por hecho o acto administrativo, si bien guarda cierto paralelismo con la teoría de las irregularidades de los actos administrativos, no contiene una coincidencia total. No siempre que media ilegalidad surge obligación de reparar y a veces existe obligación de indemnizar sin que pueda imputarse a la administración -- ilegalidad alguna."(53).

" La idea según la cual la potestad pública debe responder de los daños que causa, por natural que nos parezca, -- no se ha impuesto sino encontrar resistencia, en su origen -- chocó con el principio, en virtud de lo cual el Estado siendo

soberano no podía obrar mal, al menos cuando lo hacía por vía de autoridad. De este modo la reparación de los perjuicios causados sólo se impone la responsabilidad a través de textos formales" .(54).

a).- Condiciones para que surja la responsabilidad.

" Admitido el principio de la responsabilidad para que pueda ser declarada, es necesario determinar las condiciones que deban reunirse para que surja la obligación de indemnizar. Varían de las nuevas leyes originan molestias y perjuicios, pero tales dificultades para G. Vedel (en su obra de Derecho Administrativo página 276) son propias de la vida en sociedad y no exceden de los sacrificios normales que cabe exigir a quienes también se benefician con el progreso de la legislación.

El daño sufrido debe ser especial, excepcional, exceder de los sacrificios normales propios de la vida en sociedad. Si la ley afectara por igual a todos o a un gran número de personas, es decir, si en los hechos sus efectos fueran realmente generales, no surgirá obligación de indemnizar.

El perjuicio debe ser directo, es decir, derivar en forma inmediata de la ley. Los perjuicios indirectos pueden o no ser indemnizados. De ahí que si ante la ley si ante el perjuicio se interponen otras circunstancias la reclamación no puede prosperar.

Algunos autores establecen que el perjuicio debe ser cierto, real y apreciable en dinero, es decir material. Los perjuicios hipotéticos, eventuales, futuros y los puramente morales, no dan lugar a indemnización. Pero en nuestra legislación si bien es cierto que se hace la diferencia --

(54).- Vedel, Georges. Derecho Administrativo. Traducción de Juan Rincón Jurado. , Biblioteca Jurídica Aguilar. página 276.

entre daño y perjuicio, vemos que no procede indemnización por acto legislativo cuando sus miembros ejerzan sus funciones.

Finalmente, es condición ineludible para que surja derecho a indemnización, que la actividad suprimida según Vedel, sea suprimida, o la situación que motiva la ley, no sea ilícita, peligrosa perjudicial o inmoral, que no sea antisocial, si lo fuera no habría lugar a indemnización, esto es con respecto a la actividad legislativa.

Como el perjuicio deriva de la ley, la responsabilidad recae sobre el Estado, es decir, la persona jurídica a que pertenece el órgano que haya hecho o dictado el acto lesivo. Es la consecuencia lógica del principio de imputabilidad de los actos jurídicos.

La circunstancia de que otra persona pública pueda recoger los beneficios que derivan de la aplicación de la ley no altera esa conclusión. Por lo menos es la solución de principio, sin perjuicio de algún caso muy especial que pudiera presentarse.

Conforme a este criterio debe admitirse que el monopolio establecido por la ley en favor de un autónomo, no compromete la responsabilidad de éste, sino la del Estado que fue quien dictó el acto general del perjuicio, por conducto de su agente que lo representa". (55).

" La teoría Italiana establece que el daño causado a un particular se imputa directamente al ente de cuya organización forma parte el funcionario causante del mismo, pues to que la actividad del funcionario se configura como actividad propia del ente, y por consiguiente deben ser atribui-

das a éste todas las consecuencias dañosas o no, de dicha actividad".(56).

Pero cabe señalar que los funcionarios o servidores-públicos del Estado deberán actuar de acuerdo con lo que la ley les atribuye, de lo contrario, si ellos actúan con intereses propios o fuera de lo que les establece el marco jurídico dentro de la esfera de sus competencias, los funcionarios serán responsables por los daños o perjuicios que causen por el desempeño de sus actividades que no estén encaminados a los fines o intereses del Estado; ya que su conducta en el desempeño de su cargo respectivo debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio, mediante la aplicación correcta de la ley. En otras palabras ningún funcionario público, debe actuar en beneficio personal; es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o Nacional al que está obligado a proteger.

En términos generales, en el régimen del Estado-Mexicano no acepta el principio de responsabilidad del Estado.

Al respecto hay dos ideas que obstaculizan su admisión:

1).- La soberanía, concebida como un derecho de actuar sin más limitaciones que las impuestas por el propio Estado, aún cuando se cause daño. Es la máxima histórica en virtud de la cual "The King can do not wrong", o la que afirmaba; lo propio de la soberanía es imponerse sin compensación, dogmas medievales y simplistas que la consecuencia social y jurídica han repudiado definitivamente.

(56).- Leguina Villa, Jesús. Responsabilidad Civil de la Administración Pública. página 52.

2).- La de que el Estado siempre actúa dentro de los límites legales, no pudiendo considerarse ilícita su actividad, ni estimar que incurra en responsabilidad cuya base o fundamento es precisamente la ilicitud de la que en todo caso es ajena.

Cuando la actuación se desarrolla fuera de los límites legales debe, según esta tesis, atribuirse la responsabilidad al funcionario o empleado, que en el caso rompió la relación orgánica que lo unía a la administración, implicando su responsabilidad personal, con exclusión de toda responsabilidad directa de la administración a la que representa. (57).

" G. Vedel, nos dice en su obra citada, que cuando se habla de la falta de la administración, en realidad se trata de individuos. Por consiguiente saber en que condiciones la acción de un agente compromete la responsabilidad de la administración, es fundamental para medir el alcance de la teoría de la responsabilidad.

Sostiene que los propietarios y comitentes deben responder de los daños causados por sus empleados en el ejercicio de sus funciones que se les han confiado. Al respecto sostiene, que si fueran aplicables las reglas del Derecho Civil, toda persona que sufra un daño ilegítimo procedente de un agente de la administración podría para obtener reparación, dirigirse a la vez a la gente culpable y a la administración, considerada comitente de ésta.

Pero la administración responsable por su agente, se admite en ciertos casos por ser un simple medio y que absorva ésta en la mayoría de los casos.

(57).- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Porrúa, S. A., 5a. Edición, México, 1988. Página 376.

Para que un responsable sea frente a la víctima de un daño o frente a la misma administración, es necesario que -- haya cometido una falta personal. La falta personal es la -- que revela al hombre con sus debilidades, sus pasiones su -- imprudencia.

La jurisprudencia francesa al respecto opera con dos criterios :

1).- El de la intención: el agente que persigue un -- fin malicioso, doloso o incluso puramente personal, comete -- una falta . Como ejemplo; los malos tratos de un funcio- -- nario a un particular para satisfacer una venganza. Robos -- cometidos en asociaciones de bienes destinados a la adminis- -- tración para el desempeño de sus actividades.

2).- Puede ocurrir que las actuaciones de un funciona- -- rio constituyan una falta personal, incluso sino han sido -- realizadas con intención malevola o con un fin de puro inte- -- rés personal. Asi cuando la falta cometida es de una grave- -- dad particular que exceda del tipo corriente de falta que ca- -- be esperar.

Ejemplo: Los pufetazos hacia un particular, en condi- -- ciones inexcusables, aún cuando el funcionario, no persigue -- se satisfacer ningún rencor personal"(58).

b).- Acumulación de responsabilidades.

" Durante todo el siglo pasado se admitió como un -- dogma la idea de que la falta personal y la falta de servi- -- cio eran excluyentes la una de la otra. Es decir que si --- existía la primera no podía configurarse la segunda y vice-- -- versa.

Por consiguiente, la responsabilidad por un acto dañoso era del funcionario o de la administración; no podía ser de ambos a la vez. Se evolucionó actualmente a ese respecto, se admite la coexistencia y acumulación de ambas responsabilidades.

En primer término establece Sayagués Laso, que en muchos casos se examinan atentamente los hechos que han motivado la reclamación, puede distinguirse separadamente una falta personal y una falta de servicio; ciertos hechos configuran la primera y otros la segunda. En esos casos, más que la acumulación de responsabilidades por un mismo hecho, hay coexistencia de ambos en razón de hechos distintos.

El citado autor nos da un ejemplo del derecho francés y expone lo siguiente:


El señor Anguet se encontraba en una Oficina correos cuando la puerta de ésta cerraron antes de la hora reglamentaria. El usuario no tuvo más remedio que salir por otra puerta reservada al personal, y que le había sido indicado además por un empleado. Pero, al verle los Agentes de Correos en esta parte de la Oficina a la que el público no tenía acceso, le expulsaron tan brutalmente que se fracturó una pierna. El Estado al que demandó reparación, le negó todo derecho a indemnización fundándose en que el acto de brutalidad de los Agentes del servicio constituía una falta personal por la que debía exigir reparación a título personal ante los Tribunales Judiciales. El consejo de Estado no negó la existencia de esa falta personal, pero basándose en el hecho de que el servicio había funcionado mal debido a que la Oficina se había cerrado antes de la hora reglamentaria, sostuvo que el daño era igualmente imputable a una fal-

ta de servicio . En consecuencia condenó al Estado a pagar daños a la víctima u ofendido, afirmando así implícitamente que la víctima de un daño imputable a la vez a una falta personal y a una falta de servicio, puede dirigirse alternativamente, siempre que no se acumulen las indemnizaciones, a los Funcionarios personalmente ante el Tribunal Judicial o a la Administración - ante Juez Administrativo, con el fin de obtenerse la reparación del daño sufrido.

La evolución Jurisprudencial ha desembocado así en declarar a la Administración responsable en daños que, sin embargo, sólo era parcialmente imputables, o incluso que no lo eran en absoluto a una parte cometida por su parte . Posteriormente el Consejo de Estado, admitió de forma cada vez más amplia la acumulación de la responsabilidad personal de la gente y de la responsabilidad de la Administración, siempre que la falta personal no está desprovista de toda relación con el servicio".(59).

c).- El Sistema Inglés.

" El Sistema Inglés en cuanto a la Responsabilidad de la Administración y sus Funcionarios presenta características muy peculiares.



Partiendo del principio del common law : The King do no wrong, se admitía que la corona no incurría en Responsabilidad por los Delitos o Guasidelitos que hubieran cometido sus Funcionarios, además era norma del Derecho Inglés que la corona no debía ser llevada ppr los particulares.

En consecuencia, los particulares afectados debían accionar directamente con los Funcionarios responsables, regulándose

(59).- G. Vedel, op. cit. página 293.

su responsabilidad, por los principios generales del derecho.

Esa solución originó muchas críticas, además con frecuencia creaba a los funcionarios situaciones de injusticia -- por lo que se acudió a diversos procedimientos. Así la Public Authorities Protection Act 1993, estableció un plazo breve de seis meses para iniciar acción contra los funcionarios responsables y fijó condenaciones especiales en los juicios en lo -- respecta a los gastos del mismo cuando el accionante resultaba perdidoso.

Por otro lado, a menudo la corona voluntariamente tomaba a su cargo el pago de las indemnizaciones o se dictaban verdaderas leyes de amnistía.

En cambio, tratándose de obligaciones de origen contractual, se aceptaba que pudiera derivar responsabilidad a -- cargo de la corona. Pero como ésta no podía ser enjuiciada, -- era necesario acudir a un procedimiento especialísimo, La Petition of Right, por la cual la corona autorizaba al particular a que le entablara demanda.

Respecto de los gobiernos locales la solución era distinta. Dichas entidades estaban asimiladas a las corporaciones privadas y por lo tanto su responsabilidad se regulaba por las normas del derecho común.

En la responsabilidad de origen contractual se mantuvieron las reglas de fondo tradicionales, pero la exigencia -- de la Petition of Right fue suprimida.

Para la responsabilidad extra contractual se mantuvieron las reglas de fondo tradicionales. Se admitió la responsabilidad delictual de la corona con la relativa amplitud, exceptuándose ciertos casos previstos en la ley.

Para hacer efectiva la responsabilidad Sayagués Iaso dice que salvo el caso de que en la vía administrativa la administración reconozca su responsabilidad e indemnice al perjudicado, la discusión sobre la existencia de la reparación y el monto de la indemnización en deuda tiene lugar en vía contenciosa ante los órganos jurisdiccionales. En consecuencia cabe optar por el sistema judicial de Tribunales Administrativos o Mixtos según sea el criterio que predomine en materia contenciosa-administrativa. En Uruguay el procedimiento a seguir será el ordinario o especiales según lo hubiera establecido el legislador en ausencia de textos legales que consagren procedimientos específicos se aplican normas procesales generales.(60).

d).- Derecho Mexicano.

" En tesis general en la Constitución de México se encuentra plasmada la responsabilidad de los funcionarios públicos de toda clase de delitos y faltas, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley. Sin embargo la misma Constitución establece que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por actos punibles que cometieren a menos que previamente lo autorice la correspondiente cámara de la unión, por lo que vemos que ciertos funcionarios gozan de inmunidad durante su encargo tales son los casos de los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado - Procurador General de la Republica y demás funcionarios y empleados a que el texto vigente se refiere.

(60).- Sayagués Iaso, op. cit. página 434.

Los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios y empleados de la federación, algunos del Distrito Federal y de los Estados por delitos y faltas oficiales varían según la categoría a que pertenecen.

En lo que se refiere a la responsabilidad por hecho o acto administrativos, en términos generales a contrario sensu del derecho Uruguayo nuestro régimen legal no acepta el principio de responsabilidad del Estado. Se afirma que el Estado al formarse es con fines de actuar siempre dentro de los límites legales para el beneficio de los integrantes o elementos que lo conforman, y por lo tanto no puede considerarse ilícita, su actividad, los que no desempeñen bien sus actividades son las personas físicas o -- funcionarios que representan al Estado. El estado es ajeno a -- estos actos debido a que no están actuando dentro de la esfera -- jurídica a la que están obligados, son ellos los responsables -- por los hechos o actos en que incurran, por que la finalidad -- del Estado no es actuar dentro de un campo de ilicitud por medio de sus representantes.

Cuando la actuación se desarrolla fuera de los límites -- legales, debe, según esta tesis, atribuirse la responsabilidad -- al funcionario o empleado que, en el caso rompió la relación orgánica que lo unía a la administración, implicando su responsabilidad personal con exclusión de toda responsabilidad directa -- de la propia administración" (61).

(61).- Ramírez Fonseca Francisco. Manual de Derecho Constitucional. Editorial, Pac., página 434.

"Excepcionalmente existe indemnización a cargo del Estado en los siguientes puntos:

- 1.- Expropiación por causa de interés público.
- 2.- Daños causados por la revolución.
- 3.- Responsabilidad subsidiaria en los términos del artículo 1928 del Código Civil.

En esta última situación el Estado responde de los daños causados por los funcionarios en el ejercicio de sus funciones - que les han encomendado.(62).

e).- Estados Unidos.

" Las soluciones admitidas en los Estados Unidos han guardado cierta analogía con las consagradas en Inglaterra, incluso en la circunstancia de que en 1946 la Federal Court Claims Act introdujo un cambio de orientación fundamental.

Tradicionalmente predominó el principio de la irresponsabilidad del Estado Federal por los delitos o actos culpables que cometieren sus funcionarios, debiendo los particulares afectados accionar contra éstos. Pero el fundamento de ese principio radicó en la norma : The king can do no wrong, sino en la imposibilidad jurídica de que el Estado fuera juzgado por sus propios órganos y en la regla de que toda decisión que le impusiera el pago de una obligación debía ser autorizada por órgano legislativo.

La conclusión lógica fue que los particulares debían presentarse al Poder Legislativo para obtener el pago de cualquier indemnización, aún por razón de incumplimiento contractual.

El sistema produjo malos resultados, no sólo por el recargo de tareas que suponía el estudio de tales peticiones, sino por las influencias políticas que se movían alrededor de las mismas. De ahí que en 1855, el parlamento creara la Court of Claims.

En un comienzo esa Corte integrada por Jueces nombrados como los de la Corte Suprema, no ejerció poderes jurisdiccionales propios, pues se limitaba a preparar proyectos de resolución para ser considerados por las Cámaras. Su competencia se extendía tanto a las reclamaciones por incumplimiento contractual, como a las motivadas por delitos o actos culpables.

En 1866, la Ley le dió poderes jurisdiccionales propios, autorizando contra sus decisiones recursos ante la Suprema Corte Federal.

Pero la reforma se limitó a las reclamaciones y origen contractual; las reclamaciones por responsabilidad extracontractual siguieron al régimen anterior.

Los distintos Estados de la unión mantuvieron una orientación analoga, aunque debe señalarse que sus constituciones no consagraron un sistema uniforme." (63).

" En algunos Estados la Constitución prohibió expresamente que el Estado pudiera ser demandado ante los Tribunales; otras autorizaron al legislador para que estableciera las reglas para accionar contra el Estado; otras prescribieron que los fallos judiciales valdrían como recomendacio-

nes, que la legislatura debía aprobar en todos los pasos; etc. En cambio hubo uniformidad en cuanto a la posibilidad de accionar directamente contra los funcionarios responsables.

Finalmente se admitió que la responsabilidad de las personas públicas locales se regulaba por el derecho común en todas las actividades que podríamos llamar de gestión, de explotación de servicios. Pero en el ejercicio de las potestades públicas, que ejercían por Delegación del Estado, se mantuvo el principio de irresponsabilidad.

La Federal Court Claims Act sancionada en 1946, modificó sustancialmente el régimen tradicional que hemos reseñado, en lo que se refiere a la responsabilidad del Estado Federal.

Admitió generalmente, sin perjuicio de ciertas excepciones, la posibilidad de accionar en vía jurisdiccional reclamando la reparación pecuniaria por responsabilidad extracontractual del Estado.

Cierto es que las excepciones abarcan sectores muy importantes de la actividad Estatal.

A pesar de ello la modificación del sistema es importantísima y señala un cambio de orientación".(64).

f).- Análisis del Derecho Uruguayo.

" En el derecho Uruguayo el sistema de responsabilidad por hecho o acto administrativo de las Constituciones de 1830 y 1917 fue principalmente de origen jurisprudencial, ninguna fijó normas en esa materia. Fue hasta 1934, cuando en el artículo 24 se destacó la responsabilidad personal de los funcionarios.

(64).- Sayagués Laso, op. cit. página 637.

En la reforma de 1952, se suprimió la responsabilidad personal de los funcionarios frente a terceros y afirmándose la responsabilidad directa de la administración en todos los casos. Los daños derivados de la actividad administrativa eran indemnizados con cargos a los fondos públicos. En casos aislados se aceptó responsabilidad directa estimándose que el hecho era imputable exclusivamente al funcionario. Para determinar cuándo había responsabilidad la jurisprudencia acudía al Código Civil y eran los Jueces Civiles los que más atendían los litigios en que se hallaba en juego la responsabilidad extracontractual.

La jurisprudencia a veces se limitaba a contestar la ilegalidad del acto administrativo y como consecuencia acordaba la reparación patrimonial; en algunos casos analizaba la conducta de la administración y afirmaba o negaba la responsabilidad; otras veces se inclinaba decididamente hacia el derecho público con excelente y extensa fundamentación.

La Constitución de 1934, en su artículo 24 establecía -- que para que se configurase "falta personal del funcionario y -- la acción hubiera de dirigirse contra él, habían de reunirse -- tres condiciones:


- 1.- Que el acto o el hecho lesivo emanase de un funcionario público.
- 2.- Que hubiera actuado en ejercicio de la función pública que le estuviere confiada.
- 3.- Que el funcionario hubiera procedido en cumplimiento de los deberes del cargo.

Si se reunían las condiciones anteriores la responsabilidad recaía en primer término sobre el funcionario. Pero la --

administración no quedaba liberada ya que era responsable subsidiariamente en caso de insolvencia del funcionario. Por tal caso se reconocía a la administración el derecho de repetir contra el funcionario lo que hubiere pagado en caso de indemnización.

Las Constituciones anteriores, no se estableció la responsabilidad por acto legislativo ni por acto jurisdiccional. Se acudía a otros principios para fundar la responsabilidad de la administración en los casos concretos; el enriquecimiento sin causa abuso del derecho; etc., asimismo puede invocarse el criterio objetivo del riesgo, con carácter excepcional como lo hace la jurisprudencia francesa para resolver determinadas situaciones que no encuadran en los otros conceptos.

La doctrina Uruguaya se preocupó más por el campo civil de la administración y al respecto nos dice Sayagués Laso que -- respecto a la indemnización como consecuencia de la responsabilidad administrativa, ésta consiste en una suma de dinero que tiene como objeto restablecer en la medida posible la situación patrimonial afectada por el acto dañoso, sin permitir obtener ganancias o mejores condiciones a costa de la administración.



En el sistema actual, como puede pedirse la anulación -- del acto administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y ésta es previa a la reparación patrimonial ante el Poder Judicial.(65).

(65).- Sayagués Laso, op. cit. página 661.

40 Cuando el daño es causado directa o inmediatamente por un acto administrativo, no puede accionarse directamente ante el Poder Judicial para reclamar la indemnización. Primero -- hay que obtener la anulación del acto por el Tribunal de lo Contencioso, posteriormente se acude ante el Poder Judicial.

Si la acción de reparación tiene origen en hecho de la administración, cualquiera que sea su naturaleza, puede reclamar se ante el Poder Judicial sin ningún trámite previo.

Para que surja responsabilidad personal, es preciso que el funcionario haya actuado con dolo o culpa grave.

El sistema actual Uruguayo referente a la responsabilidad por hecho o acto administrativo es poco recomendable por cuanto que practicamente elimina la responsabilidad del funcionario, -- en esta forma de régimen vigente tiene como virtualidad hacer que la administración soporte siempre las consecuencias de los de ci er tos de los funcionarios.

C. RESPONSABILIDAD POR ACTO JUDICIAL.

Según Sayagués Laso en lo que concierne a los actos judiciales es consecuencia de la presunción de verdad que emerge de la cosa juzgada; se refuta que la sentencia declara el derecho, -- no puede surgir responsabilidad pues el acto está conforme a de re ch o.

Ese fundamento desaparece cuando por un nuevo acto jurisdiccional dictado de acuerdo a los procedimientos establecidos al efecto, se reconoce que existió error judicial en la sentencia -- impugnada. Así ha ocurrido en varias acciones en las sentencias-

penales impuestas a personas cuya inocencia es acreditada posteriormente. Para esos casos en algunos países se dictaron leyes especiales. Pero creemos que aun así existe responsabilidad jurisdiccional sin esos textos.

En varias legislaciones a través de la historia, la responsabilidad judicial al igual que en la legislativa y administrativa, los funcionarios que son los principales responsables por las actividades que les son atribuidas tratan siempre de liberarse cuando en realidad son ellos los principales obligados por ser representantes del Estado .

Todo esto es debido a que se mueven intereses. Cuando cometen ilegalidades cuya sentencia es cuantiosa para el pago de indemnizaciones, los juicios en trámite proseguirían en el futuro sólo contra la administración, incluyéndose a la persona física del funcionario.

Algunos funcionarios hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas". (66).

a).- Surgimiento de la responsabilidad Judicial.

"La responsabilidad judicial surge cuando los miembros del Poder Judicial infringen culposa o dafiosamente sus deberes y funciones. Suele poseer reglas especiales para salvaguarda de la independencia de los juzgadores y para evitar el espíritu de cuerpo de ser enjuiciado por sus iguales.

(66).- Sayagués Laso, op. cit. página 664.

En la responsabilidad judicial surge la obligación o deu da moral en que incurren los Magistrados y Jueces que infringen la ley o sus deberes en el ejercicio de sus funciones específicas. Esa responsabilidad puede ser civil y criminal, según la intención dolosa y el carácter de la falta cometida.

Los funcionarios judiciales que encuadran en el artículo 108 Constitucional gozan de fuero y para proceder en contra de ellos es necesario agotar primero un procedimiento de desafuero el cual analizaremos más adelante.

Si la conducta privada de dichos funcionarios, es escandalosa, y públicamente se exhiben realizando actos en contra de la moral o de la consciencia pública, si bien no se puede sostener la existencia de un delito político, la forma en que actúan es suficiente para que se les pierda la confianza y que se tome el otro tipo de medidas que señala la Constitución, que consiste en la petición que hace el Presidente ante la Cámara Baja para la destitución del funcionario, de acuerdo con la mayoría de votos de la Cámara y posteriormente aprobada dicha petición por el Senado.

Para los jueces y magistrados en lo que respecta a la responsabilidad civil, ésta sólo puede exigirse a instancia de parte agraviada (del perjudicado y de sus causahabientes, en juicio ordinario y ante el Tribunal Superior inmediato al que hubiere incurrido en ella, requiere además que se hayan utilizado en su tiempo los recursos legales procedentes.

La responsabilidad civil puede prevenir de un hecho ilícito o de delito o falta oficiales. En el primer caso, si el funcionario obra fílicitamente o contra las buenas costumbres en el ---

ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, - pues sólo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae responsabilidad subsidiaria (artículos 1910, 1928 del Código Civil Federal).

En lo que respecta a la responsabilidad administrativa ésta se hace efectiva mediante sanciones que por lo general son pecuniarias, establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que - los funcionarios personifican o encarnan, incumbiendo su posición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen.

La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación Penal (Artículo 109, párrafo III).

En la responsabilidad penal el delito cometido por el funcionario (hoy llamado servidor público), reviste una especial gravedad, ya que está de por medio la seguridad general - amparada por el orden jurídico confiado a la administración - pública".(67).

(67). - Burgoa Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional - Garantías y Amparo., Porrúa, S. A., 2a. Edición. México, 1989. página 390.

CAPITULO TERCERO

FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD Y SU DIFERENCIACION.

" Dentro del vínculo Jurídico que une al Agente Público con el Estado Administrador, surgen diversas relaciones que entrañan deberes, derechos y responsabilidades muy variadas en su contenido.

Para Canasi (José), el Fundamento de las Responsabilidades de los Funcionarios (Servidores Públicos), lo encontramos en el propio contenido de la Función Pública como ocurre con la Responsabilidad disciplinaria que es típicamente Administrativa y que insita o implícita allí donde existe una escala Jerárquica que respetar, fundamento mismo de la disciplina. Si no hubiera un Régimen Disciplinario no existiría Administración Jerárquica y, por lo tanto, Organización Administrativa que en el Estado Moderno se manifiesta con un dinamismo cada vez más notable.

Las Responsabilidades enumeradas, encuentran su fundamento en la Constitución de su Nación y en las Leyes que fundamentan su ejercicio. Por ello es que no habría Responsabilidad Civil o patrimonial, Penal o Política (Constitucional), si no existieran Leyes formales que las configuren Jurídicamente.

La Responsabilidad Civil encuentra su fundamento en los actos ilícitos, que pueden ser acciones u omisiones; las primeras cuando se ejecutan contra la prohibición de una Ley, y las segundas cuando no se hace lo que las Leyes mandan": (68).

(68).-- Canasi, José. Derecho Administrativo, Volumen I., Editorial Depalma. Buenos Aires, 1981. Página 695.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

"La libertad del funcionario como la del empleado público no tiene más límites que la prohibición.

Los actos fílicitos en su generalidad son todos aquellos que atacan derechos de terceros y son prohibidos por la ley. De manera que sólo la prohibición puede dar a un acto el carácter de fílicito .

Es claro que la responsabilidad civil debe estar acompañada de la culpa, el dolo, el daño, perjuicios, que constituyen elementos de la responsabilidad civil.

En cuanto a la responsabilidad penal, su fundamento se encuentra en la Constitución y en la ley expresa, en la ley formal, especialmente en el Código Penal y además leyes penales, y que responde al principio de "nulla poena nullum crimen sine lege".

Observamos que en la Constitución Nacional encontramos el fundamento de la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea su ubicación comenzando desde el Presidente de la Nación, hasta el último empleado de la administración pública, tanto en el orden disciplinario o administrativo, en el civil o patrimonial y en el penal.

A los actos voluntarios fílicitos de la legislación civil debemos agregar los hechos fílicitos o prohibidos por la legislación penal y toda clase de legislación que limita la libertad de manera específica o concreta, y que queda libre sólo ante el silencio de la ley." (69)

" En el derecho Mexicano, para establecer la responsabilidad en que incurren los servidores o funcionarios públicos, se encuentra consagrado en el Artículo 108, 109 y 110, -- Constitucionales, así como en la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, Código Civil, Código Penal y -- demás leyes que al respecto se refieran, para establecer la -- responsabilidad de los servidores públicos.

El servidor público que incurra en responsabilidad señalada por la Constitución o ley expresa, deberá provocar un -- daño, un delito, perjuicio, durante el desarrollo de su fun-- ción.

Una dependencia administrativa establece Kaas y Radway debe ser responsable por la formulación, así como por la ejecución de la política pública. La política pública va siendo -- formada a medida que va siendo ejecutada. La política y la ad-- ministración por lo tanto no son dos procesos que se excluyan-- mutuamente, son más bien dos aspectos estrechamente ligados de un mismo proceso.

El grado hasta el cual determine la política una depen-- dencia administrativa depende en gran parte de la índole de -- las facultades discrecionales que la legislatura haya concedido a la dependencia . Tales facultades pueden clasificarse de acuerdo con la disposición de la legislatura relativa a su man-- dato. (70).

" Henoah de Aguiar, nos dice que cuando un servicio-- público no funciona bien y con ese mal funcionamiento se oca-- siona perjuicio a los particulares, en cuyo beneficio está es-- tablecido; por lo que el hecho puede obedecer a dos causas.

(70).- Aguiar Díaz. op. cit. página 434.

1).- A lo defectuoso de la organización legal del servicio; y

2).- A la ignorancia, a los errores, en fin a la culpa del funcionario que no ha desempeñado sus funciones de conformidad a las normas establecidas al objeto. Pero puede suceder que la culpa del funcionario se refiera no a un hecho del servicio, pero completamente extraño a éste. Se trata entonces de lo que se ha dado en llamar el hecho personal del funcionario .(71).

" G. Vedel al referirse sobre el fundamento de la -- responsabilidad nos dice que puede fundarse en primer lugar en la falta; pero esa falta debe ser grave. La falta personal -- del agente ha incurrido en una falta de servicio para producir el daño. La falta en que incurre la administración, son siempre de los individuos que la representan. Lo cierto es que, -- en falta de servicio la víctima puede perseguir a la administración sin tener que mencionar al funcionario que los comete.

Pero debemos entender que la falta de servicio consiste en no cumplir con las obligaciones establecidas en la ley, relativas a las funciones del servidor público". (72).

A. - RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA


" Al efecto Burgoa nos dice que la responsabilidad administrativa se deriva de la obligación que tiene de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo (Artículo 128 Constitucional) y --

(71).- Aguiar Díaz, op, cit. página 608.

(72).- G. Vedel, op. cit. página 271.

generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidos en los diversos ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios-personifican o encarnan incumpliendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen. La responsabilidad administrativa se origina, comunmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal, siendo tan prolizas las hipótesis en que esta situación se registra, que su mero señalamiento rebasaría la temática de este Artículo. (73).

" Al respecto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que "todo servidor público tiene obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en -- que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, -- previstos en las normas específicas que al respecto rijan.



Algunos entienden también por responsabilidad administrativa toda la derivada de los actos de gestión incluso privada por los distintos representantes o administradores, sean legales o voluntarios.

(73).- Burgoa, Ignacio. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos; Revista Mexicana de Justicia. Número Especial Procuraduría General de la República; Página 88.

En lo que se refiere a la responsabilidad administrativa respecto al orden jerárquico, la exige y sanciona la -- misma administración pública; alcanza a las autoridades locales, a sus delegados, a los miembros de las corporaciones legales y a los funcionarios de las mismas por negligencia, -- extralimitación o desobediencia en el desempeño de sus funciones, con imposición de los correctivos pertinentes.

Las diversas causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa están previstas por el Artículo 47 de la ley citada, junto con los artículos 50 y 59 del mismo ordenamiento .

Son 22 las causas de responsabilidad mencionadas en dicho Artículo y entre ellas tenemos:

Falta de diligencia en el servicio que le sea encomendado; ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos, facultades e información; descuido de documentos e información; mala conducta en su empleo, cargo o comisión y faltas de respeto al público; agravios o abuso de autoridad con los inferiores; falta de respeto a un superior o insubordinación; el no informar al superior el incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe; ejercer funciones que no le corresponda; autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuas en un año; ejercer otro cargo incompatible; intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada; no excusarse cuando tenga impedimento; recibir donativos de personas cuyos intereses este afectando; pretender beneficios extras de su remuneración; intervenir en la designación de una persona sobre la-

que tenga interés personal; no presentar su declaración de bienes; desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría; no informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos; incumplimiento de cualquier disposición jurídica; las demás que impongan las leyes". (74).

" En el artículo 47 se consigna dicho catálogo, que - constituya un conjunto de hechos condicionantes porque en caso de realizarse a través de la configuración del incumplimiento - de dichas obligaciones, se generan determinadas consecuencias - jurídicas que serían la imposición de una sanción.

De esta manera, técnicamente se configuran obligaciones jurídicas no sólo en si, sino por que en caso de darse la conducta contraria se vincula ésta a la imposición de una sanción, pues por que existe una sanción con obligaciones.


El artículo 50, se refiere a que cuando el servidor pú inhiba a un particular de presentar una queja o denuncia con - motivo de ello realice cualquier conducta injusta.

La expresión "responsabilidades administrativas", como especial técnica de presentación y para evitar confusiones -- por la ambigüedad de significado que suele existir, podría ser sustituida o entendida en atención a los hechos condicionantes

(74).- Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas., Porrúa, S. A, 2a. Edición, - México, 1985.

y consecuencias condicionadas ya apuntadas, por la expresión "obligaciones en el servicio público", pudiéndose entender - la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la ley anterior, no se tutelaba adecuadamente el funcionamiento del servicio público. Se caracterizaba por su naturaleza restitutoria, pues en la mayoría de los casos la responsabilidad de un funcionario o empleado público, se reducía a la devolución del monto de la responsabilidad incurrida, y adolecía gravemente de la configuración técnica de las sanciones por lo que no se hablaba de obligaciones y si se hacía, éstas sólo existían gramaticalmente, pero no formalmente.




En la nueva ley se entiende que el servidor público incumplió una de las obligaciones en el servicio público, y cuyo incumplimiento se constituye en el hecho condicionante de una consecuencia jurídica, que en este caso es la aplicación de una sanción. La nueva legislación sobre la materia, no sólo tiene naturaleza restitutoria reflejada en el aspecto retributivo del pago de daños y perjuicios al patrimonio del Estado, cuando éste ha sido lesionado por la conducta ilícita, sino que también tiene naturaleza sancionadora que produce la configuración técnico-jurídica de obligaciones y no meras declaraciones gramaticales, que habrán de llevar a la práctica las autoridades administrativas encargadas de aplicarlas". (75).

(75).- Ruiz Kassieu, J. Francisco, op. cit. página 20.

" Al efecto la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que en las dependencias y entidades de la administración pública, se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos con la que se iniciara en su caso el procedimiento. (Artículo 49).

La Corte o el Tribunal Superior establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar, determinar las responsabilidades derivadas de su incumplimiento de sus obligaciones, así como para aplicar sanciones. Lo propio harán conforme a su competencia la Cámara de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Las sanciones administrativas están contempladas en el Artículo 53 de la Ley, las cuales consisten en apercibimiento-privado o público, amonestación, sustitución, multa e inhabilitación. Esta última se aplica por actos que conlleven lucro o causen daños o perjuicios. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión referido a lo anterior será de uno o diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.



- a).- Elementos que deben tomarse en cuenta para imponer sanciones administrativas.

De acuerdo al artículo 54 de la ley las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

Sus circunstancias económicas, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencia respecto al hecho o al acto que lo motivó, la gravedad, la conveniencia de suprimir -- prácticas ilegales, las condiciones exteriores, los medios de ejecución y el monto de beneficio, daño o perjuicio causados⁴. (76).

" El artículo 55 de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que para la aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tercios del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Para la aplicación de las sanciones a que se hace referencia el Artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

1).- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses serán aplicables por el Superior Jerárquico.

2).- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el Superior Jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes de la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

3).- La suspensión de los Servidores Públicos de confianza se aplicará por el Superior Jerárquico. Cuando el Superior Jerárquico no lleve a cabo los procedimientos de los puntos 1) y 2), lo hará la Contraloría General .

4).- La inhabilitación será aplicable por resolución-jurisdiccional, que dictará el órgano correspondiente.

Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y por la Contraloría cuando sean superiores a esta cantidad.

La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los Contralores internos de las Dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa. (Artículo 58).

Por su parte el Artículo 59 establece que incurrirán en responsabilidad administrativa los Servidores Públicos de las Contralorías Internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores, o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por la ley. La Secretaría informará de ello al Titular de la Dependencia y aplicará las sanciones correspondientes". (77).

b).- Competencia para aplicar sanciones disciplinarias.

" A las Contralorías internas corresponde, acuerdo con el Artículo 60, imponer sanciones disciplinarias y económicas

(77).- La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Artículos 49 - 58.

cas menores al equivalente a cien días de salario mínimo, pues las superiores a ese monto corresponden a la Contraloría General. El Servidor Público debe denunciar a sus subalternos ante la Contraloría Interna de la Dependencia por hechos que causen responsabilidad administrativa.

Si la presunta responsabilidad surge de una investigación o auditoría que practicar, la Contraloría General, se avocará a su conocimiento o lo turnará a la correspondiente contraloría interna en razón de las reglas de competencia.

La Ley faculta a las autoridades aplicadoras a perdonar al servidor público por única vez en causas que no revisitan gravedad ni constituyan delito.

Las resoluciones que dicte el Superior Jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. El recurso es optativo cuando sea el caso de una resolución de la Secretaría.


En ambos casos hay posibilidad de impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Contra la sentencia de éste último procede, si son absolutorias, (propriadamente de anulación), el recurso de revisión, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo la Ley de Responsabilidades debió precisar

más respecto de su procedencia de acuerdo con el Texto del inciso I, Párrafo Tercero del Artículo 104 de la Constitución, y no dejarlo de forma tan vaga como lo hace el 74 de esa Ley.

Se prevé que si el Servidor Público se allana, la sanción pecuniaria se reducirá a dos terceras partes, quedando a juicio de quien aplique la sanción en este caso, imponer las sanciones de suspensión, separación e inhabilitación.

Las facultades sancionadoras tanto de los Superiores Jerárquicos como de la Contraloría prescriben en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado no exceden del importe de diez días de Salario Mínimo o si la Responsabilidad no fuere estimable en dinero; pues si la Responsabilidad económica fue superior.



El sistema vigente de Responsabilidades de Servidores Públicos trae la novedad de la Responsabilidad Administrativa, sin embargo, se cree que la Legislación tiene serias fallas, lo cual resulta lógico por la novedad del sistema, no obstante ello la Legislación debe ser mejorada, y subsanar esas fallas, errores y lagunas. Se debería sustraer de la Administración Centralizada a la Secretaría de la Contraloría, darle una autonomía técnica y económica, dotar a esa Dependencia y sus procedimientos de las suficientes garantías procesales. De lo contrario volveremos a ver en pocos años repetidos los sufrimientos de la Administración Pública". (78).

c).- Recurso Contencioso Administrativo.

"Por medio del Recurso de Revocación como ya vimos - los Servidores Públicos podrán impugnar de manera optativa.

Los Servidores Públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones Administrativas, por las que se les impongan las sanciones. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por este Tribunal, tendrán el efecto de que la Dependencia o entidad en que el Servidor Público preste o haya prestado sus Servicios lo restituya en el goce de sus derechos de que hubiese sido por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras Leyes.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciarán mediante escrito en el que deberán expresarse los Agravios que a Juicio del Servidor Público le causen la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

II.- La Autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días que a solicitud del Servidor Público o de la autoridad podrá ampliarse una sola vez por cinco días más, y -

III.- Desahogadas las pruebas si las hubiere la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Al interponerse el recurso se suspende la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a las reglas;

I.- Tratándose de sanciones económicas si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

II.- Tratándose de otras sanciones, se considera la suspensión si incurren los siguientes requisitos:

1).- Que se admita el recurso;

2).- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños y perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, y

3).- Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al Servidor Público.

El Servidor Público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a la ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.(Artículo 73).

Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el Superior -

Jerárquico.

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución se llevará a cabo de inmediato en los términos -- que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores Públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se consideren de orden público.

Las sanciones económicas que impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas -- mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán a las disposiciones fiscales referidas a esta materia.


Si el Servidor Público presunto responsable confesare -- su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones, -- se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que -- quien conoce el procedimiento la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de aceptarse la -- confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción -- aplicable; si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a la indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente -- para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá -- restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido -- con motivo de la infracción. Quedando a juicio de quien resuelva disponer o no la suspensión, Separación o inhabilitación "(79).

" Para el cumplimiento de las atribuciones la Secretaría empleará los siguientes medios de apremio ;

I.- Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

II.- Auxilio de la Fuerza Pública. Si existe resistencia el Mandatario Legítimo de autoridad se estará a lo que prevea la Legislación Penal.

(79).- Ley de Responsabilidades; Artículos 70 - 77 .



Las facultades del Superior Jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que prevé la Ley se sujetará a lo siguiente:

I. - Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

II. - En los demás casos prescribirán en tres años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo. (artículo 78).

d). - Jurisprudencia Sobre Cesantía.

Para entrar a ver Jurisprudencia sobre cesantía en lo respecta a los funcionarios públicos, veremos un breve significado del término.

Cesantía, se refiere al que es objeto y víctima por cuanto que pierde su empleo o remuneración. El Funcionario Público a quien se priva de su empleo. Más también puede presentar un correctivo impuesto al empleado por el mal desempeño de su función o por su mala conducta. En otro sentido, destitución o despidio de un funcionario de carácter público del cargo que desempeñaba.

Por otra parte se establece lo siguiente en la tesis número 1457 referente a la materia;

No es verdad que los empleados de confianza pueden ser dados de baja en cualquier tiempo sin necesidad de justificación y causa, ni el requisito de previa audiencia, pues la orden de baja definitiva es un acto de imperio propio de una autoridad de derecho público, por lo que sólo pueden dictarse -- con observancia del régimen de garantías individuales que la Constitución consagra, ya que no existe razón alguna para excluir de ese régimen a los empleados de confianza y por lo contrario el Artículo 10. de la Ley Fundamental ordena que "en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece ", por tanto es inexacto que el cese de los trabajadores de confianza puede ser dictado por las autoridades sin haberlo oído conforme a derecho y sin fundar y motivar el mismo, pues conforme a los artículos 14 y 16- Constitucionales, las autoridades tienen la obligación de respetar las garantías de audiencia y legalidad.

De la circunstancia de que los Servidores Públicos no sean sujetos de la relación laboral de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no se sigue que respecto de ellos la autoridad puede dejar de observar el régimen de garantías individuales que la Constitución consagra y entre las que encuentra la de fundar y motivar los actos que les -- causa perjuicio ".(80).

(80).- Tesis de la Suprema Corte de Justicia. Vol. CLVII; Página 120. A. en Revisión 1457. Jorge Iñarritu; 2a. Sala.

R. LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

La idea de responsabilidad por daños causados a otros - aparece como una constante en el Derecho. Varía la conducta de pendiendo del criterio de una u otra disciplina jurídica.

La responsabilidad en el Derecho Civil se considera en dos vertientes; 1).- Como consecuencia del cumplimiento de un Contrato; 2).- Cuando la producción de un daño se da sin que exista previa relación jurídica entre el autor del mismo y la - persona dañada". (81).

Algunos autores (de Cupis y Carnelutti) la definen como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso en términos generales, se concibe la -- responsabilidad civil como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie. (82).

" La definición que nos da Ruíz Massieu la hace refiriéndose a dos puntos de vista, en la primera existe una relación jurídica por la celebración de un Contrato, mientras que - en la segunda no existe tal relación pero se produce una obligación por que existe daño . Por su parte Carnelutti y de Cupis sostienen que la responsabilidad civil, es producto de la violación a los deberes establecidos en el ordenamiento jurídico.

Rojina Villegas en su obra "Derecho Civil Mexicano" Tomo II, al referirse a la Responsabilidad Civil dice que ésta se

(81).- Ruíz Massieu, op. cit. página 116.

(82).- Gabanellas G. Diccionario Jurídico. op. cit. página

bajo su poder, que habitan con ellos a los Directores de Colegios, Talleres u otros estacionamientos, a los Tutores, -- Maestros, Artesanos, Patrones y dueños de los establecimientos mercantiles. En dichos casos se estableció en la Ley -- la falta de vigilancia o una culpa en la elección, pero la -- presunción legal *iuris tantum*, puesto que admite prueba -- en contrario.

La responsabilidad Civil por el hecho de las cosas procede como cuando las ruinas de un edificio causan daños a -- terceros, con motivo de excavaciones o construcciones, por -- el hecho de los animales, fundándose la responsabilidad en -- la culpa o negligencia de quien tiene a su cuidado las cosas y descuida vigilarlas para evitar que causen daños.

En la actualidad el sistema de responsabilidad se ve -- complementado por otro que cada día encuentra una mayor am-- pliación; en el sistema de la responsabilidad objetiva que -- descansa en el riesgo creado. La utilización de medios o -- instrumentos capaces de producir riesgos, impone a quien se -- beneficie de los mismos, la obligación de soportar los per-- juicios que causan, prescindiendo de la existencia o inexis-- tencia de la culpa.

La responsabilidad por riesgo creado tiene cabida en el caso de utilización de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismas, por la velocidad que -- desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por -- la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por -- otras causas análogas; pero con la reserva en todo caso de -- que el hecho dañoso no genere responsabilidad por culpa o -- negligencia inexcusable de la víctima".(84).

presenta cuando una persona causa un daño a otra, por culpa o dolo, existiendo una relación directa o indirecta entre el hecho y el daño. No basta la simple comisión del daño para que nazca la obligación de indemnizar a la víctima. Generalmente la responsabilidad civil comprende múltiples materias del derecho privado interfiriendo constantemente en la regulación jurídica de las diversas Instituciones. Su ámbito es tan amplio, como extenso es el campo de las sanciones en el derecho privado.

La reparación del daño por el hecho ilícito es una -- sanción específica del derecho privado en general pero también encontramos el problema de responsabilidad civil en los casos de incumplimiento de las obligaciones preconstituídas, con las que nacen de un Testamento, de sentencia o de la declaración unilateral de voluntad, daños y perjuicios en la rescisión de los Contratos y en general todas las violaciones de los deberes jurídicos impuestos por la Ley, en unión con un hecho o -- acto jurídico. (83).

" Para Henoch de Aguiar, la responsabilidad civil -- consiste en la obligación de reparar el perjuicio que resulta de un hecho del que somos autores directos o indirectos por haberlo realizado contra el deber que tenemos de no perjudicar -- injustamente a otro, ya que en la orden civil se responde además del hecho propio, también se responde por las personas que están bajo nuestra dependencia y hasta por el hecho de las cosas de que nos servimos o tenemos a nuestra guarda o cuidado.

Ejemplo de ello tenemos los que ejercitan la patria potestad por los actos ejecutados por los menores, que están --

(83).- Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Pte. II; supuestos y consecuencias de las obligaciones; Tomo II - Antigua Librería Robrádo. México, 1951; página 398.

" Para que exista la obligación de reparar un daño no basta con que alguien se queje de haber sido lesionado por el hecho de otro; deberá necesariamente probar para tener derecho a reparación que ese hecho ha constituido una falta por parte de su autor, que ese hecho es imputable al demandado, que es dañoso para el demandante y que existe una relación de causalidad entre el acto ilícito y el daño cuya reparación se pide.

a).- Elementos de la Responsabilidad Civil.

En el Derecho Mexicano la Responsabilidad Civil requiere de los siguientes elementos para que pueda darse:

1.- Un acto ilícito, el cual consiste en una infracción a la Ley que causa daño a otro y que obliga a la reparación a quien resulte responsable en virtud de imputación o atribución legal del perjuicio. El concepto de acto ilícito significa -- que se ha realizado una conducta dolosa o culposa, es decir -- que el Agente ha obrado con la intención de causar el daño, o éste se ha producido por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado o impericia.

Para que proceda la reparación del daño se requiere la -grueba de que el demandado ha obrado ilícitamente, sin derecho por dolo o culpa". (85).

" 2.- La existencia de un daño; es lógico que toda -- Responsabilidad Civil supone la existencia de un daño como consecuencia de un ilícito. Si no existiere un daño comprendiendo

también el perjuicio, o sea la privación de una ganancia lícita.

Para el Derecho Civil nace sólo una obligación como consecuencia de un hecho ilícito, cuando ese hecho causa un daño -- pues el objeto que se persigue al estatuir el deber jurídico, se concreta a la reparación del daño, de tal manera que si existiere un hecho, aún cuando fuere ilícito, pero no llegar a causar un menoscabo patrimonial, o a privar de una ganancia lícita, nada -- habría que reparar desde el punto de vista del Derecho Civil.

Aunque el daño moral no es susceptible de una reparación pecuniaria, es de justicia que el ofensor, se le aplique una sanción como efecto de su conducta ilícita, obligando a pagar al -- ofendido una suma de dinero por concepto de indemnización compensatoria.

El obrar ilícitamente requiere la intención de dañar o -- al menos de culpa o negligencia del agente del daño, que afecta el decoro, el honor de una persona". (86).

" 3.- Nexo de causalidad entre el hecho y el daño.

No puede hacerse responsable a alguien de las consecuencias perjudiciales que no pueden imputarse directa o indirectamente a su actividad.

El nexo de causalidad entre el hecho ilícito y el daño -- reparable (qué es el daño que interesa al Derecho), debe ser entendido que consiste en establecer la consistencia de los supuestos necesarios para imputar la consecuencia de Derecho que produce un daño. En presencia del afecto daño, el Juzgador debe -- determinar la causa que produjo el daño y si aquella es imputable al demandado.

El daño cuya reparación se pretende debe estar en relación causal adecuada con el hecho de la persona o de la cosa -- a los cuales se atribuye su producción . Es necesario la existencia de ese nexo de causalidad pues de otro modo se estaría atribuyendo a una persona el daño causado por otro o por la cosa de otro. Es el factor aglutinante que hace que el daño y la culpa o en su caso el riesgo, se integren en la unidad del acto que es fuente de la obligación a indemnizar". (87).

En rigor la noción de culpabilidad entraña necesariamente la de causalidad entre el hecho y el daño. En principio la relación de causalidad entre el hecho y el daño ha de apreciarse en forma objetiva por el Juez.

Para el Derecho habrá falta de causa, cuando el daño se produzca por culpa de la víctima, hecho de tercero, caso fortuito o fuerza mayor. Por lo tanto no es responsabilidad en estos últimos casos del que es demandado en falso supuesto de que fue el que motivo el daño". (88).

(87).- Bustamante Alsina, Jorge. op. cit. p.p. 249.

(88).- Rojina Villegas, Rafael. op. cit. página 436.

"b).- Responsabilidad Contractual y Extracontractual.

La mayoría de los Autores distinguen entre responsabilidad Contractual y Responsabilidad Extracontractual. Borja Soriano - al citar a Planiol nos dice que éste destaca su tesis de unificación entre ambos tipos de Responsabilidad Civil sosteniendo que - en el fondo existe la violación de un deber jurídico, sin importar que éste nazca de un Contrato o de la Ley.

La Responsabilidad Contractual se concreta a los casos de incumplimiento de un Contrato y la Extracontractual a los demás - casos. Esta distinción es válida en los sistemas que no reconocen la declaración unilateral de voluntad como fuente de obligaciones, pues la idea es determinar cuando existe una relación jurídica concreta entre las partes como la que nace del Contrato y falta al cumplimiento de la misma, la relación será distinta, en cuanto a su denominación, de la que se origina en los casos que - no impliquen esa relación preexistente.

Cuando se falta al cumplimiento de las obligaciones que -- nacen de la declaración unilateral de voluntad (también por las - que se originan por Testamento o Sentencia), como ya existe relación entre las partes no debe hablarse de responsabilidad extra contractual, pues la situación equipara a la que nace de un Contrato, toda vez que se han violado obligaciones que ya están de-- definidas.

También como casos de Responsabilidad Extracontractual tenemos ;

El enriquecimiento ilegítimo, comprendiéndose en éste el - pago de lo indebido, la gestión de negocios, los hechos ilícitos, y el riesgo creado, ya que estos producen la obligación de indemnizar daños y perjuicios.

Borja Soriano al citar a los Mazeud, sostienen que no hay diferencia fundamental entre los dos órdenes de Responsabilidad - aunque existen diferencias accesorias.

La diferencia principal consiste en que los casos de Responsabilidad Extracontractual un hecho jurídico produce esa Responsabilidad sin que antes de ese hecho haya un acreedor o un deudor, mientras que en el caso de responsabilidad Contractual - hay una obligación preexistente que se convierte en la obligación de indemnizar los daños y perjuicios en caso de incumplimiento -- del Contrato.

La Responsabilidad Contractual se extiende al caso de incumplimiento de las obligaciones". (89).

" La Responsabilidad Contractual viene determinada generalmente por los siguientes elementos :

1).- Preexistencia de un vínculo entre personas determinadas las cuales se obligan a contratar.

2).- Que ese Contrato o vínculo jurídico entre personas de terminadas sea válido (conforme a las Leyes).

3).- Incumplimiento del Contrato, por lo que se produce un daño que se manifiesta como resultado de la violación de aquel -- vínculo. Faltando alguno de estos requisitos la obligación no -- se deriva de una Contractual sino de una Extracontractual.

La carga de la prueba de la culpa en la Responsabilidad -- Extracontractual generalmente recae sobre el perjudicado, mien--- tras en la Responsabilidad Contractual la culpa siempre se presu--- me en el que incumple la obligación.

(89).- Borja Soriano, Manuel. Teoría General de las Obligaciones Porrúa, S. A., 12a. Edición, México, 1991. Página 407.

Otra distinción es la capacidad para obligarse, y que tal capacidad es diversa de la necesaria para que surja una responsabilidad extracontractual.

La acción de resarcimiento de daños derivados del Contrato debe reputarse distinta de la de resarcimiento de los daños ocasionados por un acto ilícito por que es diversa la causa de pedir."(90).

" La diferencia entre estos dos tipos de responsabilidad des parte de la existencia o no de un vínculo previo entre las partes . Asi puede definirse a la Responsabilidad Extracontractual como la que nace de un daño producido a otra persona sin -- que exista una relación jurídica convenida entre el autor del -- daño y el perjudicado.

c).- Responsabilidad Civil de los Funcionarios Públicos.

En forma general, el Artículo 1918 del Código Civil establece que también son sujetos de responsabilidad las personas -- morales, entre las que se encuentra el Estado, dicha responsabilidad se origina por los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.

La doctrina mucho ha discutido respecto de la responsabilidad de las personas morales por los actos que realizan sus representantes. Los organicistas que conceptúan a quienes obran -- por ente jurídico más como órganos que como representantes, no -- tienen dificultad para fincar responsabilidad a la persona jurídica derivada de la comisión de un ilícito cometido por ella, --

(90).- Diccionario Jurídico Espasa. Fundación Tomás Moro; Espasa Calpe; Madrid, 1992. página 880.

pues la voluntad de los órganos sostiene que vale como persona jurídica misma que en consecuencia responde como una persona natural de su acto propio. Ruíz Kassieu al referirse a otros autores nos dice que éstos relacionan la responsabilidad de las personas morales por los actos de sus representantes, como una culpa in eligendo que las obliga a reparar el daño.

Un tercer grupo de Autores prescindiendo de la idea de culpa, justifican la responsabilidad de las personas jurídicas con los criterios de la responsabilidad objetiva." (91).

" Lo que es indiscutible es que cualquiera que sea la causa, el derecho vigente atribuye responsabilidad a las personas morales por los hechos de sus agentes en el desempeño de sus funciones, pero sólo en determinadas ocasiones.

Al respecto Serra Rojas sostiene que el Estado es una persona jurídica que actúa por medio de órganos que han sido creados por mandatos legales, es decir, esferas limitadas de competencia, las cuales se ejercen por titulares de la función pública, que son personas físicas. En esta actividad Estatal se pueden lesionar los derechos de los particulares, existiendo la obligación de indemnizarlos por los perjuicios que ocasionen.

Son las personas físicas las que cometen las violaciones legales, sin culpa dolosamente, por imprudencia o simplemente por el manejo de las cosas que origina perjuicios.

Sobre el tema el Autor nos da una serie de supuestos por los que se produce dicha responsabilidad y consiste en las siguientes :

(91).- Ruíz Kassieu, op. cit. página 125.

1).- Aumento de actividades de la administración que prácticamente demandaban la efectiva responsabilidad de la misma y no sólo de sus Agentes, ante unos daños cuantitativamente crecientes.

2).- Depuración de la Teoría de la Responsabilidad de las personas jurídicas y aplicación de sus conclusiones a la administración.

Desde el punto de vista del perjudicado, es la administración la que actúa y no funcionarios. La administración aún en el ejercicio de sus potestades soberanas debe responder." (92).

" Ruiz Kassieu sostiene que el Estado como persona moral es responsable por los actos de sus Funcionarios y conforme al artículo 1928 del Código Civil, tiene la obligación de responder de los daños causados por sus servidores en el ejercicio de las funciones que les esten encomendadas. Pero esta responsabilidad según la Ley Civil es subsidiaria por que sólo se podrá hacer efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado. Aquí surge el problema para determinar si la responsabilidad en que incurra el Estado ha de regirse por reglas de Derecho Público o de Derecho Privado. Para esto habrá que recordar a Fraga al establecer que "el Derecho Privado seguirá aplicándose al Estado, cuando los actos que éste verifique no se vinculen estrecha y necesariamente con el cumplimiento de sus atribuciones y cuando por los mismos por que en aquellos actos el Estado no haga de los medios que le autoriza su régimen especial.

(92).- Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo, Tomo II.; Porrúa, S. A. México, 1992; página 763.

En la actividad estatal se pueden lesionar los derechos de los particulares existiendo la obligación de indemnizarlos por los perjuicios que se ocasionen . Es un principio de derecho administrativo la Teoría del Riesgo creado por el Estado por el ejercicio de las actividades referente a los Servicios Públicos.

En ausencia de disposiciones de derecho administrativo que en forma general la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares será menester aplicar en principio, las disposiciones del derecho común, y sólo en aquellos casos en los que exista alguna norma de excepción, señalada en el Derecho Administrativo, deberá considerarse ésta en primer término respecto de las reglas del Derecho Civil". (93).

" El autor Argentino Canassi en su Obra "Derecho Administrativo Volumen I, al referirse a la Responsabilidad Civil del Estado establece que ésta se produce en virtud de todo daño ocasionado a la administración pública por culpa o negligencia de los Funcionarios o Empleados de la administración. - El Estado no debe responder por dichos hechos u omisiones, --- cuando fueren cometidos de una manera irregular, y violándose las obligaciones legales que gobiernen su actividad o conducta." (94).

" Burgoa Crihuela al hablar de la Responsabilidad Civil de los Funcionarios Públicos comenta que " no debemos entender la que contrae como persona, en ocasión de los actos de

(93).- Ruíz Kassieu, op. cit. página 129.

(94).- Canassi, José., op. cit. página 714.

su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeña son irrelevantes. La Responsabilidad Civil a que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado o los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Esta responsabilidad puede provenir del hecho ilícito civil o delito o faltas oficiales.

En el primer caso, si el Funcionario obra ilícitamente contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, pues sólo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cubrir dicha obligación, el Estado contrae responsabilidad subsidiaria. En el segundo caso la responsabilidad está prevista en el Artículo 2 de la Ley de Responsabilidades. La imposición por delitos o faltas oficiales debe entenderse sin perjuicio de la reparación del daño quedando expedido en su caso, el derecho de la Federación o de los particulares para hacerla efectiva o para exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad que hubiese contraído el funcionario por daños y perjuicios al cometer los hechos u omisiones que se le imputen.

Esta responsabilidad será exigible siempre que se comprueben los daños y perjuicios ocasionados con dichos actos u omisiones.

El principio de responsabilidad de los Funcionarios Públicos es aceptado en nuestra Legislación, por los actos u omisiones en que incurran, sin embargo también de manera excepcional se admite la responsabilidad Estatal por los actos irregu-

lares de nuestros Funcionarios Públicos.

Los Funcionarios Públicos deberían ser sancionados con rigor, ya que los puestos que desempeñan son de gran trascendencia para el País y sus decisiones, así como benefician al Pueblo que para eso están ahí, también lo perjudican enormemente cuando son de mala fe y en beneficio propio.

Los males públicos deben evitarse o precaverse sobre todo cuando en manos de algunos Funcionarios se encuentra el destino de la sociedad la cual ha depositado en ellos toda su confianza y la esperanza de un mejor porvenir.

Debe haber una mayor facilidad para hacer efectiva la responsabilidad de los Funcionarios Públicos, ya que cuando ésta recae sobre un hombre de poder, prestigio y recursos, ofrece por lo general inmensas dificultades por estar fuertemente apoyado y por lo general triunfa haciendo ilusoria la responsabilidad que se le trate de imputar.

C. LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

La responsabilidad en general se concreta en la aplicación de una pena por acción u omisión dolosa o culposa del autor de una u otra. Es estrictamente personal, de interpretación restringida, de irretroactividad prohibida, de voluntariedad presunta (demostrada la relación de causalidad entre ejecutor o inductor y el resultado), y de orden público.

Se traduce en la aplicación de una pena privativa de libertad, pecuniaria, limitadora de derechos, de índole moral, -- contra la vida misma y de otras clases". (95).

" Hablar de la responsabilidad penal de los funcionarios públicos (servidores públicos), nos enfrentamos a una materia muy-debatida y causante de confusiones, regateos, insanos espacios -- oscuros y por lo que es peor, impunidad, discordia donde no debie- ra haberla siendo unánime el afán en realidad antiguo y tenaz empe- ño de lucha de la sociedad entera contra la corrupción y la inefi- cacia desde el poder público.

El delito es el principal hecho contingente que ahora tra- tamos . Sus casos son múltiples, es una resultante de fuerzas que van contra la sociedad. La pena a pesar de ser un mal, ésta es -- necesaria para la conservación del orden social.

La política criminal que realiza el Estado es con el afán - de prevención y represión del delito, siendo la base jurídica del- derecho penal, y la Ley Penal el límite de la Política criminal.-

La sanción penal es uno de los recursos contra el delito".
(96).

" El Código Penal vigente y demás leyes que hacen refe- rencia a los funcionarios públicos en una nueva modalidad utili- zan el término de Servidores Públicos. Esto es debido a la for- ma sufrida en el título décimo del Código Penal, se ha pretendido modernizar y actualizar la pretensión punitiva". (97).

(95).- Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho usual. Tomo II, Ediciones Arayú ., Buenos Aires, 1954. Página 435.

(96).- Ruiz Massieu, op. cit. página 105.

(97).- Carrancá y Trujillo, Raúl. Código Penal anotado. ,Porrúa,- S. A. México, 1986. página 326.

" Algunos autores sostienen que se habla de Servidores Públicos para dar un trato igual a todas las personas - que laboran en entidades de servicio público y evitar las clasistas ordenaciones de altos funcionarios y empleados. Se -- dice que con esto el legislativo engloba una definición común al conjunto de las personas que se desempeñan en la administración Pública Federal y del Distrito Federal, así como las que sirven en los otros Poderes de la Unión, también se ex--- tiende a los Gobernadores de las Entidades Federativas, Legisladores Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales". (98).

" La infidelidad y el abuso de funciones, desde - el Derecho Romano y aún antes, siempre han sido castigados, - tomando en cuenta la gravedad de esa conducta criminal. El - delito cometido por Funcionario Público (hoy llamado Servidor Público), reviste una especial gravedad para ser el Funcionario Público un representante del Estado. Esta de por medio la seguridad general que protege el orden jurídico confiado a la Administración Pública.

Para entender con mayor claridad cabe señalar que - en todos los tipos penales previstos en el título décimo, -- el bien jurídicamente tutelado, en forma genérica es la debi- da prestación de los servicios públicos.

Se critica al Legislador por que aún no ha encon--- trado de manera total el establecimiento de disposiciones cla- ras para que se pueda enjuiciar a los funcionarios, pero tam- bién hay que reconocer su gran preocupación a través de los -

(98).- Islas, de González Mariscal Olga. Reformas al Título X del Código Penal, en relación a los delitos imputables a los Servidores Públicos. Revista Mexicana de Justi--- cia, V. II N. 4., Octubre a Diciembre Méx. 1985. pág 62

tiempos, para satisfacer las exigencias sociales manifestadas desde todos los sectores sociales ideológicos y políticos. -- La Ley es base o punto de referencia, que de manera adecuada a la realidad previene y sanciona las conductas indebidas y -- la voluntad política y la administración corresponde que las conductas se ajusten a la Ley y se prevengan, corrijan y sancionen, aquellas que la violen; pero en cambio; si las Leyes e Instituciones no abren el camino, no habrá posibilidad de -- ejercer, ni la voluntad ni la administración eficaz que re-- quiere la convivencia social sana."(99) .

a).- Delitos Cometidos por Servidores Públicos.

" De acuerdo al Artículo 212 del Código Penal -- vigente para el Distrito Federal y para toda la República en materia de Fuero Federal se establece que "es Servidor Público toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o -- en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organismos y sociedades asimiladas a ésta, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judicial Federal y Judi-- cial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos Federales. También son aplicables estas disposiciones a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de delitos previstos en esta Legislación Penal en materia Federal.

(99).- Islas de González Mariscal, Olga op. cit. Página 63.

También se aplican las disposiciones a los particulares en la comisión de dichos delitos". (100).

" Para la individualización de las sanciones -- el Juezador tomará en cuenta si el Servidor Público es de base o funcionario o empleado de confianza, antigüedad en el empleo, antecedentes, de servicio, percepción, grado de instrucción, circunstancias de reparar los daños y perjuicios -- causados por sus conductas ilícitas y las circunstancias de los hechos constitutivos del delito. Esto es para que el juezador de acuerdo al Artículo 213 tome en cuenta la jerarquía del Servidor y sus diferencias económicas para el establecimiento de la pena correspondiente.

b).- Ejercicio Indevido de Servicio Público.

El Artículo 214 establece que " comete el delito -- de ejercicio indevido de Servicio Público, el Servidor Público que " ;

I.- Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima o sin satisfacer -- todos los requisitos legales.

El Servidor Público además de cumplir con los requisitos legales, comprenden el de toma de protesta de cumplir y hacer la Constitución y las Leyes que de ella emanen. En la práctica varios funcionarios hacen la toma de protesta después de haber entrado en funciones.

(100).- González de la Vega, Francisco, Código Penal Comentado., Porrúa, S. A., México, 1992. Página 332.

II.- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo cargo o comisión después que se ha revocado su nombramiento o que se le haya suspendido o sustituido.

Se entiende que el Servidor Público deberá rendir cuenta de los negocios que le estaban encomendados, al no hacerlo se le aplican las disposiciones correspondientes al presente delito.

III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal o Centralizada, del Distrito Federal organismos descentralizados, empresas de participación Estatal mayoritaria, Asociaciones y Sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los Poderes Judicial Federal o del Distrito Federal por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su Superior Jerárquico o lo evite si esta dentro de sus facultades.

El Servidor Público entra en este supuesto cuando por cualquier acto u omisión se afecte el patrimonio o intereses de una dependencia antes descrita y no sea informado a quien deba conocer. Eso es con la finalidad de no lesionar los intereses del Estado. El Informe por escrito es para constatar que el Servidor Público cumplió con su deber de informar.

El sujeto activo previsto en el tipo legal, es el Servidor Público quien es el que debe dedicar su tiempo o capacidad a su trabajo al servicio público, debe de actuar con lealtad a la dependencia o entidad donde realiza su actividad.

IV.- Por si o por interposita, sustraiga, destruya, oculte o utilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

Además de esta prohibición pudiere suceder que el servidor público por su descuido rompe un documento carente de importancia ¿ debe ser sancionado penalmente?, no se indica la clase de información ni documentación tampoco en perjuicio de quien se realiza la conducta ni el sujeto activo.

V.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber en cualquier forma propicie daño a las personas o a los lugares, pérdida o sustracción de los objetos bajo su custodia y vigilancia.

Los Servidores Públicos que tienen la obligación de dar protección y seguridad a las personas por motivo de su cargo tienen la necesidad de un cuerpo de seguridad (Guardias) y que por negligencia o incumplimiento de su deber, propicie que se le ocasione daños en su persona .

Los delitos a que se refiere la fracción I y II de este artículo tienen sanción de tres días a un año de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario diario mínimo vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Al infractor de las fracciones III, IV o V, se le impondrán de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo, destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo cargo o comisión públicos.

b).- Abuso de Autoridad.

Según el artículo 215 entra en este supuesto los -- Servidores públicos cuyas conductas sean las siguientes:

I.- Cuando para impedir la ejecución de una Ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el incumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto. El propósito aquí es impedir una ejecución legal.

II.- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas ejerciere violencia a una persona o la vejare o insultare;

III.- Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;

IV.- Si el servidor público está encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la Ley, se niegue injustificadamente a desechar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos legales.

V.- Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo -;

VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad de Instituciones de Readaptación Social o de Custodia y de Rehabilitación de Menores y de Reclusorios Preventivos o Administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa detenida, arrestada o interna a una persona y la mantenga privada de su libertad sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente.

VII.- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la Autoridad competente o no la haga cesar, también indebidamente, si esto estuviere en sus atribuciones;

VIII.- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;

IX.- Cuando por cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;


X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión, o contrato de prestación de servicios profesional o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sena remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el Contrato otorgado;

XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para

desempeñar un empleo, cargo o comisión, en el Servicio Público, siempre que lo haga con conocimiento de la situación; y

III.- Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como Servidor Público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación". (101).

(101).- González de la Vega, op. cit. páginas 335 y 336.



" Al que comete el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta a trescientos días de multa y destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones e identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que comete el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta a cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El texto vigente es por decreto de 29 de Diciembre de 1988 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1989), en el que se prohíbe todas aquellas conductas arbitrarias atropellantes, abusivas de los malos Servidores Públicos que ilegalmente, otorgan empleos, contratos, etc. .

Con esto el Legislador pretende terminar con los llamados Aviadores, personas que sin prestar realmente un servicio público, aparecen en las nóminas cobrando sueldos u honorarios, siendo por ello una carga para el erario.

Se sanciona el hecho de expedir acreditaciones a personas que sin nombramiento de empleo, cargo o comisión, se ostentan como tales, con objeto de terminar con el credencialismo. También se sanciona a las personas que lo acepten. En esto último es impreciso debido a que no se establece con claridad el delito que han cometido estas

personas que aceptan dichos contratos o expediciones, ya que carecen de autoridad para abusar de ella. Al respecto Carranca y Trujillo dice que; se viola con esta disposición el contenido del párrafo tercero del Artículo 14 Constitucional ya que tales individuos no son autores intelectuales ni tampoco materiales del delito.

d).- Coalición de Servidores Públicos.

El Artículo 216 establece que comete este delito los Servidores Públicos que se coaliguen para tomar medidas contrarias a una Ley o Reglamento, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. La Ley excluye de la comisión de este delito a los Trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos Constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Al que cometa el delito de coalición de Servidores Públicos se le impondrá de dos años a siete de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar, otro empleo, cargo o comisión públicos.

La penalidad establecida en la Nueva Reforma (Decreto del 30 de Diciembre de 1982 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983), es con la finalidad de sacar al corrupto del servicio público y evitar que vuelva a él por tiempo adecuado".(102).

(102).- Carranca y Trujillo, op. cit. página 529.

e).- Uso indebido de Atribuciones y Facultades.

" El uso indebido de atribuciones establecido en el Artículo 217, sanciona el manejo ilícito de recursos económicos públicos y de facultades para regular la economía, por lo que cometen este delito los Servidores Públicos que encuadren en los siguientes supuestos :

I. - El Servidor Público que indebidamente :

1).- Ctorque concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de la Federación.

2) .- Ctorque permiso, licencias o autorizaciones contenido económico;

3).- Ctorque franquicias, excepciones, o subsidios y deducciones sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la administración pública federal y del Distrito Federal;

4).- Ctorque, realice o contrate obras públicas, - deudas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

En todas las conductas apuntadas, la persona favorecida o beneficiada ilegalmente por el servidor público es cualquiera ya que el tipo no establece calidad específica alguna. Si se comparan estas conductas con las reguladas -

en la fracción I del Artículo 220, se descubre que entre unas y otras hay una marcada similitud. La diferencia radica en la persona beneficiada, que en fracción I, del Artículo 220, es el cónyuge, o un pariente consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado, o una persona con la que tenga vínculos afectivos económicos o dependencia administrativa directa, -- socios o sociedades de las que el servidor público y las personas antes referidas formen parte.

II.- Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las -- operaciones a que hacen referencia la fracción anterior, o -- sea, parte en las mismas ;

La prohibición en esta fracción va dirigida a cualquier persona, no al servidor público; por ello su regulación estaría mejor en un título especial.

III.- El servidor público que teniendo a su cargo -- fondos públicos, les de a sabiendas, una aplicación pública -- distinta a aquella a que estuvieren destinados o hiciere un -- pago ilegal.

La penalidad, cuando el monto a que ascienden las -- operaciones a que se hace referencia este Artículo no exceda -- del equivalente de quinientas veces el salario mínimo vigente -- en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, -- se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de -- treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el -- Distrito Federal y destitución e inhabilitación de tres meses -- a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión pú-- blicos.

Cuando el monto a que ascienden las operaciones --

a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de dos a doce años de -- prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce -- años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos". (103).

f).- Conclusión.

" El Artículo 218 establece que comete el delito de concusión el Servidor público que con el carácter de -- tal y a título de impuesto o contribución; recargo renta, -- salario o emolumento, exija por sí o por medio de otro, di-- nero o valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley .

Este delito lo cometen los servidores públicos o -- quien este encargado de un servicio público que corresponda al Estado. La exigencia puede ejercerse por cualquier medio idóneo, inclusive la amenaza expresa o tácita que produzca -- en el pasivo, el error invencible como vicio del consenti--- miento dolosamente manifestada por el agente o no, el hecho consistirá en aprovechar maliciosamente el empleo del medio idóneo con base a la ignorancia del pasivo .

Las sanciones consisten en que cuando la cantidad o el valor exigido indebidamente no exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrá de tres meses a dos años de prisión, multa de ---

treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que se refiere este artículo, exceda el equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de encontrarse el delito, se impondrán de dos a doce años de prisión multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión.

En la concusión el funcionario no se limita al papel pasivo de aceptar la dádiva o promesa que le ofrece el corruptor, sino que la exige o percibe del sujeto pasivo, cuya voluntad se encuentra viciada, por error, dolo -- o violencia moral.

g).- Intimidación.

El artículo 219 establece que comete el delito -- de intimidación en la fracción I, el servidor público que por si, o por interposita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos.

Vemos que se limita la libertad de las personas para evitar que se investigue la Comisión de Conductas -- delictivas que ameritan sanción en las Leyes correspondientes.

Se desprende que el bien jurídicamente protegido, es la efectiva administración de justicia, y que, en consecuencia el sujeto pasivo es la colectividad.

Algunas veces el Servidor Público ejecuta la conducta típica y, en otras se vale de alguna persona para -- efectuar la intimidación en ambos casos se le atribuye como autor de la intimidación.

II.- La fracción, establece como autor del delito al Servidor Público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior -- realiza una conducta ilícita debida que lesione los intereses de las personas o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de nego-----cios o efectivo.

En la fracción II se contempla el caso del servidor Público que, después de formulada la denuncia o querrela o proporcionada la información, obstaculiza el procedimiento respectivo realizando una conducta ilícita u omitiendo una conducta lícita debida con lesión a los intereses de los denunciantes, querellantes o informantes o de terceros vinculados con éstos.

La sanción para el Servidor Público que comete -- el delito de intimidación se le impondrán de dos a nueve -- años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el -- salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilita---ción de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

h).- Ejercicio Abusivo de Atribuciones.

El Artículo 220 del Código Penal establece que comete el delito de ejercicio abusivo de funciones en sus dos fracciones y contiene los siguientes supuestos :

I.- El Servidor Público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por si o por interposita personas, contratos concesiones, permisos, licencias, autorizaciones franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio Servidor Público, a su cónyuge descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, o cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa Socios o Sociedades de las que el Servidor Público o las personas antes referidas formen parte.

Esta fracción es una reiteración de hipótesis ya prevista en el Artículo 217, según ya se encuentra anotado en el apartado destinado al uso indebido de atribuciones o facultades. Por lo que se cae en la duplicidad de este concepto.

II.- El Servidor Público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por si o por interposita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al Servidor Público o alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

La tipificación de la fracción II, es necesaria para impedir la especulación por parte de los Servidores Públicos, quienes valiéndose de la información que poseen en razón de su empleo, cargo o comisión, efectúan operaciones que les produzca beneficios económicos para si o para otras personas.

Con base al texto legal puede considerarse que el interés jurídicamente protegido es la economía nacional o la economía de los particulares.

Respecto de las sanciones si la cuantía no excede -- de quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de tres -- meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas -- veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal -- en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, -- cargo o comisión públicos.

Si la cuantía a que ascienden las operaciones excede de quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de dos a -- doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces -- el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a do-- ce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cabe señalar que las penas que se imponen por estos ilícitos son las mismas que las legisladas en el uso indebido de atribuciones y facultades, excepto la multa correspondiente al supuesto en que la cuantía exceda de quinientas veces el -- salario mínimo que en caso del uso indebido de atribuciones es de treinta a trescientas veces el salario mínimo, situación -- extraña por que no toma en consideración la cuantía. (104).

1).- Tráfico de Influencia.

"El Artículo 221 contiene los tipos de abundantes casos de influyentes que con sus conductas indebidas perverten la administración de los servicios públicos, induciendo a la justicia.

Según la fracción I, comete el delito el Servidor Público que por sí o por interposita persona promueve o gestiona la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, -- cargo o comisión.

La conducta del traficante de influencia, de promover o gestionar la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a sus responsabilidades, es sumamente -- grave, pues ocasiona siempre un atropello a los particulares ligados con el negocio público de que se trate, introduce una desigualdad entre los sujetos interesados en el negocio público y daña la prestación de los servicios públicos como consecuencia genera desconfianza y pesimismo de la colectividad -- hacia la administración pública.

La fracción II, refiere que cualquier persona que -- promueva la conducta ilícita del Servidor Público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción I. En esta fracción se describe un supuesto en que el sujeto activo no es Servidor Público; no obstante la tipificación relativa se dice que es necesaria por que, al prohibir a toda -- persona promover la conducta ilícita del Servidor Público o -- prestarse a la promoción.

Por su parte la fracción II establece que comete el

delito el Servidor Público que por sí, o por interposita persona solicite de manera indebida o que promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto de materia del -- empleo, cargo o comisión de otro Servidor Público que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las -- personas a que hace referencia la fracción I del Artículo 220 del Código Penal.

Puede concluirse que la fracción II queda contenida en la fracción I, que es más general.

La sanción de este delito es de dos a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo, destitución e inhabilitación de dos a seis años.

No es necesario que sea directamente el Servidor -- Público el agente, pues la fracción establece como coautor -- del ilícito, a una tercera persona, que a nombre de éste, solicite o promueva cualquier resolución que produzca benefi-- cios económicos ya sea para el Servidor Público o para cual-- quier persona.

j).- Cohecho.

El Artículo 222 establece que comete el delito, el Servidor Público o por medio de otra persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro dinero o cualquier otra dádica, o acepte una promesa, para hacer algo o dejar de ha-- cer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.

Respecto de la sanción si esta no excede de quinien-- tas veces el salario mínimo, la prisión será de tres meses a-- dos años, la multa de treinta a trescientas veces el salario-- mínimo y destitución e inhabilitación de dos a catorce años.

El cohecho, es un delito activo o pasivo de corrupción de funcionarios, empleados o comisionados públicos cuyas condiciones legales son las siguientes:

1.- El agente debe tener una cualidad oficial, es decir, ser un Servidor Público, poco interesa el carácter permanente o transitorio de su cargo; el Servidor Público puede ser descentralizado de participación estatal, Organizaciones y Sociedades asimiladas a éstas, etc.

2.- La acción criminal consiste en: La recepción indebida de dinero o cualquier otra dádiva. La solicitud de éstos para un tercero; o la aceptación directa o indirecta de promesas. Estas acciones deben ser indebidas o antijurídicas. El Autor citado al referirse o la interpretación que hace la Corte respecto del delito de cohecho nos dice que hasta que se haga el indebido ofrecimiento para que puede consumado tal delito por parte de quien hizo la proposición.

k).- Peculado.

El nuevo capítulo que se dedica al peculado, consigna en el Artículo 223, las siguientes fracciones:

I.- Todo Servidor Público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto, dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al Organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo lo hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa;

II.- La fracción segunda refiere que cae en ese supuesto el Servidor Público que indebidamente utilice fondos -

públicos u otorgue algunos de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política y social de su persona, la de un Superior Jerárquico, o la de un tercero, o a fin de denigrar a otra persona;

III. - Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades; y

IV. - Cualquier persona que sin tener el carácter de Servidor Público Federal y estando legalmente a la custodia, administración o aplicación de los recursos públicos federales, los distraiga de su objetivo para usos propios o ajenos o le de una aplicación distinta a las que se les destino.

Las penas correspondientes al peculado están determinadas equitativamente, en función de la cuantía cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente excede de quinientas veces el salario mínimo se impondrá de catorce años de prisión para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El objetivo jurídico del delito es el interés de la colectividad social, y por ello del Estado, por que funcionen normalmente los Servidores Públicos y las empresas de interés público, en beneficio de la misma colectividad. Delito de lesión, doloso. El delito se consuma por el hecho de la misma aplicación legal de los bienes. Se requiere para hacerlo estar encargado de un servicio público o descentralizado, no teniendo que ser necesariamente funcionario.

El peculado se consuma al momento de la distracción a fines diversos de los presupuestados, no se consuma la infracción al momento de la recepción.

Si el agente no tiene su posesión y los toma, comete el delito de robo.

1).- Enriquecimiento Ilícito.

El primer antecedente del enriquecimiento ilícito - lo encontramos en los artículos 103 y 110 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados, de 1940.

Al tipificarse el delito en la reforma penal, precisa lo que debe entenderse por enriquecimiento ilícito. A la letra dice ;

"Existe enriquecimiento cuando el Servidor Público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio, la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

La conducta consiste en cualquier actividad o inactividad que se traduce en un incremento ilícito del patrimonio y por lo tanto es idóneo para lesionar los bienes jurídicos apuntados.

No poder acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, son ne--

cesarias para la comisión del enriquecimiento ilícito, pero no constituyen la conducta típica, ya que el no poder acreditar la procedencia del incremento del patrimonio, es la prueba del delito .

El párrafo segundo extiende la sanción penal a cualquier persona que "haga figurar como suyos bienes que el Servidor Público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de estas circunstancias. Aquí el sujeto activo no es Servidor Público.

La sanción consiste en el decomiso de los bienes -- en beneficio del Estado si el monto del enriquecimiento no -- excede de cinco mil veces el salario mínimo se impondrá de -- tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a tres----cientas veces el salario mínimo, destitución e inhabilita----de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo -- o comisión públicos.

Si el monto del enriquecimiento ilícito excede de -- cinco mil veces el salario mínimo, se impondrá de dos a ca--torce años de prisión, multa de trescientas a quinientas ve--ces el salario mínimo, destitución e inhabilitación de dos a catorce años, para desempeñar otro empleo, cargo o comisión.

(105).- González de la Vega, op. cit. páginas 344 y 347.

m). - Delitos Contra la Administración de Justicia.

" El artículo 225 establece en veintiséis fracciones los supuestos en los que pueden incurrir los Servidores Públicos para cometer los delitos antes mencionados y -- son los siguientes :

Conocer de negocios para los cuales estén impedi-- dos o se abstengan de conocer debiendo de hacerlo; desempe-- ñar otro cargo oficial que la Ley le prohíba litigar cuando la ley se los prohíba dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen; no cumplir una disposición legal comunicada por su Superior competente, sin causa fundada para -- ello; dictar una resolución de fondo o una sentencia defi-- nitiva ilícitas por violar algún precepto de la ley, o ser-- contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredic-- to de un Jurado u omitir dictar resolución de trámite, de -- fondo o una sentencia definitiva lícita dentro de los térmi-- nos legales; ejecutar actos o incurrir en omisiones dañosas-- que sean ventajosas e indebidas; retardar o entorpecer la -- administración de justicia; abstenerse de hacer la consig-- nación que corresponda con arreglo a la Ley, de persona de-- tenida que se encuentre a su disposición como presunto res-- ponsable de algún delito; ordenar la aprehensión de un indi-- viduo que no amerite pena privativa de libertad, o sin que -- proceda denuncia, acusación o querrela; no otorgar la liber-- tad caucional, si procede legalmente, obligar al indiciado o acusado a declarar en su contra, usando la incomunicación o cualquier otro medio ilícito; no tomar al inculpaado su de-- claración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas -- siguientes a su consignación sin causa justificada, o culpar

el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye; prolongar la prisión preventiva por más tiempo del fijado por la Ley; imponer gabetas o contribuciones en cualquiera lugares de detención o internamiento; demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido; no resolver la situación jurídica del presunto responsable de un delito dentro de las setenta y dos horas siguientes a la puesta en disposición de éste al Juez; ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias sin autorización legal; abrir un proceso penal contra un Servidor Público sin antes haberle retirado el fuero; realizar aprehensiones sin poner al detenido a disposición del Juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes a esta, según lo dispuesto por el artículo 107 fracción XVIII, párrafo tercero, de la Constitución, salvo lo dispuesto en el párrafo cuarto de la propia fracción aludida; a los encargados o empleados de lugares de reclusión o internamiento que cobre cualquier cantidad a los internos o a sus familiares a cambio de proporcionar bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado; rematar, en favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido; admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes; dar a conocer al demandado, inmediatamente, la providencia del embargo decretada en su contra; nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallecido o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, amistad o este litigio con él por negocios de interés común; y permitir fuera de los casos previstos por la Ley la salida temporal de las -

personas que están reclusas.

La sanción que corresponde es en lo que respecta a las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XII, XIV, XV, XVI, se impondrá pena de prisión de dos a ocho años y doscientos a cuatrocientos días de multa.

En todos los casos previstos, además de la pena correspondiente el agente será privado de su cargo e inhabilitado para el desempeño de uno nuevo, de uno a diez años.

Con la nueva reforma de 82, se trata de sancionar aquellas desviaciones injustificables que lesionan gravemente la dignidad de las personas o corrompen el buen despacho de las actividades conectadas con la administración de justicia, a las figuras penales referente al cobro de cuotas a detenidos a cambio de bienes o servicios que el Estado proporciona de manera gratuita.

n).- Ejercicio Indebido del Propio Derecho.

El Artículo 226 establece; al que para hacer efectivo un derecho o pretendido de hecho que deba ejercitar, -- emplearse violencia, se le aplicará prisión de tres meses a un año. En estos casos sólo se procederá por querrela de la parte ofendida.

Con esto se detiene la autojusticia, pero por ningún motivo trata de determinar el derecho que se tiene o se pretende tener el sujeto activo, sino únicamente se trata de sancionar a quien en forma ilícita pretende ejercitar tal derecho". (106).

(106).- González de la Vega, op. cit. páginas 351 a 352.

D.- DIFERENCIA ENTRE LOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES.

" La actividad del Servidor Público se debe hacer con decoro. Si el comportamiento no se liga necesariamente — con el Régimen del oficio puede darse un buen funcionamiento— que observa una conducta vituperante.

La Teoría de los deberes de los Funcionarios Públicos lleva aparejada la de su Responsabilidad, derivada del quebrantamiento de los mismos.

La Responsabilidad Civil brota de actos de los Funcionarios Lesivos al Patrimonio del Estado, ya se produzca Ealesión directamente (al calce), ya directamente (falta del servicio que motivan indemnizaciones del Estado a los particulares cuando el Servidor no alcance a cubrir dicha falta). Se — resuelve esta Responsabilidad en la Indemnización de daños y — perjuicios.

La Responsabilidad Penal sobreviene en los casos — en que los Funcionarios en el desempeño de sus funciones realizan actos delictivos. Según la trascendencia de que si la ofensa es a los intereses generales a la Sociedad misma por que se violan los intereses de la Comunidad.

La Responsabilidad Civil ataca sólo aquéllos intereses personales que no trasciendan a la Sociedad ni ponen en peligro las condiciones de existencia de la misma". (107):

" La responsabilidad administrativa como ya vimos con anterioridad se exige a todos los Servidores Públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; las diversas causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa están previstas por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos junto con el artículo 50 del mismo ordenamiento.

En el Derecho Penal moderno, para que surja la responsabilidad penal es menester que el hecho típico y antijurídico, haya sido cometido con dolo o culpa, a lo meros y que su autor pueda ser tenido por culpable de él. Nace para quien ha cometido el delito, entendiéndose por tal a quien ha caído en alguna de las formas de intervención punible prevista por la Ley. Sólo la muerte del delincuente extingue la acción penal y la pena impuesta. La responsabilidad penal no es transmisible a herederos.

La responsabilidad Civil supone un perjuicio privado, en donde la víctima no es la sociedad, sino un particular, sólo se pide real reparación del daño o perjuicio a su autor ante los Tribunales que conozcan de su acción, le reconocerán una suma de dinero lo que se llama indemnización por daños y perjuicios.

En la responsabilidad administrativa se parte de un catálogo de obligaciones a las que se debe sujetar el Servidor Público. La vigilancia está en manos de su Superior Jerárquico y de los Organos de Control de las Dependencias y Entidades, estando facultados para imponer sanciones respectivas".(108).

CAPITULO CUARTO

EL JUICIO POLITICO Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS
ADESC FUNCIONARIOS.

A. - EL JUICIO POLITICO .

a). - GENERALIDADES .

"Juicio Político es el término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un Servidor Público.

El juicio político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un Organó de -- Funciones Políticas, pero respetando las formalidades esenciales del procedimiento jurisdiccional. El Organó Político al que se le encomienda el papel de Juez, sólo conocerá y decidirá sobre imputaciones de carácter político, como lo son las violaciones a la Constitución y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1982), más no penales. Las sanciones son de carácter eminentemente político, a saber: La remoción del cargo o desempeño de comisión de carácter público.

La finalidad es la separación del Servidor Público indigno del cargo y no la sanción penal, aunque después del juicio político puedan proceder otras sanciones. Constituye un correctivo natural para remover al Funcionario (se logre removerlo del cargo e incluso inhabilitarlo)". (109).

(109).- Diccionario Jurídico, léxico, op. cit. página

"El procedimiento a seguir en un Juicio Político se regula por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

b) Procedimiento del Juicio Político.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece las conductas en que deben incurrir los Funcionarios Públicos para que puedan ser sujetos de Juicio Político y son los siguientes:

El Artículo 7o. establece que redundan en perjuicio de los intereses Públicos fundamentales y de su buen despacho:

I.- El ataque a las Instituciones Democráticas;

II.- El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas individuales y Sociales;

IV.- Cualquier infracción o a las Leyes Federales -- cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la Sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones.

V.- El ataque a la libertad de sufragio.

VI.- La usurpación de Atribuciones.

No procede el Juicio Político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorara la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere el Artículo. - Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la Legislación Penal.

Cualquier Ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un Servidor Público ante la Cámara de Diputados por las conductas antes referidas, así como por las conductas a que se refiere el párrafo segundo del Artículo 5o. de esta misma Ley.


La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas, por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el Servidor Público desempeñe su empleo, cargo, o comición, y dentro de un año después de la conclusión.

Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Organismo u Organos 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 Mayoritaria por parte del Estado, Sociedades y Asociaciones Asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos." (110).

(110).- Constitución Política, Artículo 10.



" Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como Órgano Instructor y de acusación y a la Cámara de Senadores fungir como jurado de Sentencia .

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su Instalación designarán a cinco Miembros de cada una de ellas para que con unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de Juicios Políticos la cual tiene competencia para estos propósitos .

El Artículo 11, de la Ley de Responsabilidades establece que al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la Constitución de Comisiones para el Despacho de los Asuntos propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos .

Aprobada la propuesta por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora de la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores .

Es escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación .

Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor -

de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Exámen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos - Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente. La Oficialía Mayor deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las Coordinaciones de los Grupos Partidistas -- Representados en la Cámara de Diputados.

La Subcomisión de Exámen Previo procederá en un -- plazo no mayor de treinta días hábiles, a determinar si el -- denunciado se encuentra entre los Servidores Públicos a que se refiere el Artículo Segundo de la Ley citada, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el Artículo 7o., de la propia Ley y si los propios elementos de -- prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoación del procedimiento. En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

En caso de la presentación de pruebas supervinientes la Subcomisión de Exámen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de -- pruebas.

La resolución que dicte la Subcomisión de Exámen -- Previo desechando una denuncia podrá revisarse por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquier Presidente de las Comisiones o a solicitud de cuando menos el diez por ciento de los Diputados integrantes de ambas Comisiones.

La resolución que dicte la Subcomisión de Exámen -- Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al-

Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne la Sección Instructora de la Cámara.

La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella, 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 informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá; a su elección comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación". (111).

" La Sección Instructora abrirá un período de -- pruebas de treinta días naturales dentro del cual recibirá -- las pruebas que ofrezcan el denunciante y el Servidor Público así como las que la Sección estime necesarias .

Si al concluir el plazo señalado no hubiere sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso a llegarse a otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria y desechará las improcedentes .

Una vez terminada la instrucción del procedimiento-

(111).- Ley de Responsabilidades, op. cit. Art. 9 a 15.

se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un -
plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del --
Servidor Público y sus Defensores, a fin de que tomen los --
datos que requieran para formular alegatos que deberán pre--
sentar por escrito dentro de los seis días naturales siguien--
tes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Transcurrido el plazo para la presentación de ale--
gatos la Sección Instructora formulará sus conclusiones en -
vista de las constancias del procedimiento. Analizará las -
conductas o los hechos imputados hará las consideraciones --
jurídicas para justificar la conclusión o continuación del -
procedimiento.

Si de las constancias del procedimiento se desprende--
la inocencia del acusado, las conclusiones de la Sección Ing--
structora terminará proponiendo que se declare que no ha lu--
gar a proceder en su contra por la conducta o el hecho mate--
ria de la denuncia que dió origen al procedimiento.

Si de las constancias aparece la probable responsabi--
lidad del Servidor Público, las conclusiones terminarán pro--
poniendo la aprobación de los siguientes :

I.- Que está legalmente comprobada la conducta o el--
hecho materia de la denuncia.

II.- Que se encuentra acreditada la responsabilidad--
del encausado.

III.- La sanción que deba imponerse de acuerdo con
la Ley.

IV.- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones

se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

También deberá asentarse las conclusiones en que hubieren concurrido los hechos.

Una vez emitidas las conclusiones la Sección Instructora entregará a los Secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta de la misma quien anunciará que dicha Cámara deberá reunirse y resolver sobre la inmutación dentro de tres días naturales siguientes, lo que harán saber los Secretarios al denunciante y al Servidor Público denunciado para que se presente por sí y éste lo haga personalmente asistido de su Defensor a fin de que aleguen lo que a sus derechos convenga.

La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los Secretarios de la Cámara en un plazo de setenta días naturales contados desde la fecha en que se le haya turnado la denuncia a no ser que por causa razonable se encuentre impedida para hacerlo. En este caso se podrá solicitar de la Cámara se emplee el plazo por tiempo indispensable que no excederá de quince días. Los plazos, se entienden comprendidos dentro del período ordinario de Sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario de Sesiones de la Cámara o el extraordinario que se convoque.

El día señalado para que la Cámara de Diputados se erija en Órgano de acusación conforme al Artículo 18, previa declaración de su Presidente. Enseguida la Secretaría dará-

lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis - que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se - concederá la palabra al denunciante y enseguida al Servidor Público o a su Defensor, o a ambos si alguno de estos lo -- solicitare para que aleguen lo que a sus derechos convenga.

El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere el imputado y su Defensor podrán hacer uso de la palabra en -- último término.

Una vez hechas las replicas, se procederá a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Si la Cámara resolviere que no procede acusar al Servidor Público éste continuará en el ejercicio de su -- cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de - la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una Comisión de Tres Diputados para que sos-- tengen aquélla ante el Senado.

Recibida la acusación, la Cámara de Senadores la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará - a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, el - acusado y a su Defensor para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días siguientes al emplaza-- miento." (112).

" Transcurrido el plazo, con alegatos o sin - ellos, la Sección de enjuiciamiento de la Cámara de Sena-- dores formulará sus conclusiones de acuerdo a las conside--

(112).- Ley de Responsabilidades, Artículos 20 a 23.

raciones hechas, proponiendo la sanción que en su concepto - deba imponerse al Servidor Público y expresando los preceptos legales en que se funde. La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostienen la acusación y al acusado, si así lo estima conveniente o a solicitud de los interesados. La Sección podrá disponer la práctica de estas diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Se entregarán a la Secretaría de la Cámara de Senadores, la que por conducto de su Presidente anunciará que deba erigirse un Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar al acusado y a su Defensor.

En la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará en jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

1.- La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento.


2.- Se concederá en segunda la palabra a la Comisión de Diputados, al Servidor Público, a su Defensor o a ambos.

3.- Se procederá a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda". (113).

(113).- Ley de Responsabilidades, Artículo 24.

"No podrán votar en ningún caso los Diputados o Senadores que hubiesen presentado la imputación contra el -- Servidor Público. Tampoco podrán hacerlo los Diputados o Senadores que hayan aceptado el cargo de Defensor, aún cuando renuncien después de aceptar el cargo.

El juicio político, determinaciones y acuerdos de las Cámaras se tomarán en sesión política, excepto cuando se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el -- interés en general exijan que la audiencia sea secreta." -- (114).



(114).- Ley de Responsabilidades, Artículo 39 .

B. RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

"La responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo en México ha sido uno de los temas más debatidos por los investigadores y estudiosos del Derecho.

Desde la Constitución de 1824 hasta nuestros días, las diversas Constituciones que han existido ha ratificado la existencia de un sistema Presidencial, el que de acuerdo con la norma, Reformas Constitucionales y la costumbre conforma hoy en día un Régimen con características propias enmarcadas dentro del Sistema Político Mexicano.

Al hacer un análisis histórico del Presidente de la República Mexicana nos lleva a concluir que el desarrollo y fortalecimiento del Sistema Presidencialista ha producido, entre otras consecuencias, la de mellar las disposiciones Constitucionales, hasta llegar al extremo de que el Presidente de México, en materia Política es absolutamente irresponsable, por lo que afirma Raúl F. Cárdenas, "La Fuerza del Presidente se reveló en el texto Constitucional que al igual que los Reyes lo libera de cualquier responsabilidad, El Rey no puede equivocarse ni el Presidente de México tampoco".

"Por su parte El Doctor Jorge Carpizo en su Obra " Estudios Constitucionales ", señala la fortaleza del Ejecutivo en México y como consecuencia de ello es casi intocable, -- por el Centro del Sistema Político y que toda la vida Política gira alrededor de él, al efecto establece las causas del dominio Presidencial que son las siguientes:

1).- Es el Jefe del Partido predominante, el cual está integrado por las grandes Centrales Obreras, Campesinas y - Profesionales.

2).- El debilitamiento del Poder Legislativo ya que la mayoría de los Legisladores son Miembros del Partido predominante, los cuales saben que si se oponen al Presidente se -- verán nulas sus posibilidades de éxito, por lo que estará -- frustrada su carrera política.

3).- La mayor parte de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia son elementos Políticos que no se oponen a -- los asuntos en los cuales el Presidente está interesado.

4).- La marcada influencia en la economía a través -- de los Mecanismos del Banco Central, de los Organismos Descentralizados de participación Estatal, y las amplias facultades -- en Materia Económica.

5).- La Institucionalización del Ejército cuyos Jefe -- fes dependen de él.

6).- Influencia en la opinión pública y control en -- los Medios Masivos de Comunicación.

7).- Concentración de Recursos Económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo.

8).- Las amplias Facultades Constitucionales y Extraconstitucionales, como son las de designar a su Sucesor y a los Gobernadores de las Entidades Federativas.

9).- La determinación de todos los aspectos Internacionales en los cuales interviene el País sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

10).- El Gobierno directo de la Región más importante que es el Distrito Federal.

Como vemos el Presidente en nuestro País tiene amplios Poderes lo cual lo lleva colocar por encima de los otros dos Poderes clásicos establecidos, en la Constitución y Obrastéoricas, ya que en la práctica el Titular del Poder Ejecutivo en nuestro País, no sólo no puede ser sujeto de responsabilidad en materia Política sino en ninguna otra. En la realidad vemos la existencia de un Sistema Presidencialista carente de controles, ya que se ha convertido en un un "Supremo Poder" -- que supera a los otros Poderes.

Por lo que aunque no se encuentre plasmado en la Ley la cuestión Política nos hace ver que al hacer una comparación con el "Artículo 168" de la Constitución de Cadiz es similar la actuación del Ejecutivo a lo que señala ese artículo 168 que dice lo siguiente: "La persona del Rey es sagrada e inviolable, no está sujeta a responsabilidad". (116).

(116).- Cárdenas, F. Raúl; Responsabilidades de los Funcionarios Públicos; Antecedentes y Leyes Vigentes. Editorial Porrúa, México 1982. 567 p.p. 478.

"En la Constitución del 4 de Octubre de 1824 -
(Artículos 38, 107, 109).

El Presidente de la República según la Ley fundamen-
tal recibía un tratamiento igual al de los demás Funcionarios
excepto en lo que se refiere a los delitos por lo que podía --
ser juzgado respondiendo ante cualquiera de las dos Cámaras, --
Constituídas ese Gran Jurado de los delitos de "traición con--
tra la Independencia Nacional, contra la forma establecida de-
Gobierno, cohecho o soborno o por conductas a las Elecciones -
o que impida por cualquier forma el buen funcionamiento del --
Congreso".

Es hasta las Leyes Constitucionales de 1836 cuando -
aparece por primera vez las diversas maneras para exigir res--
ponsabilidad a los Funcionarios Públicos, según sea el delito-
del Orden Común o de Carácter Oficial." (117).

(117).- Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales Notas sobre-
el Presidente Mexicano. U.F.A.M. México, 1980 479 pági-
na 331.

" Tratándose del Presidente de la República, éste era responsable de la Comisión de cualquier delito del Orden Común; sin embargo, la Fracción III del Artículo 15 de la Cuarta Ley, consideró prerrogativa del Ejecutivo, al no poder ser acusado criminalmente en su contra, desde el día de su nombramiento hasta un año después de su Presidencia.

Se podrían establecer como penas la destitución -- del cargo o empleo o la inhabilitación perpetua o temporal.

El Artículo 48 de la Tercera Ley de la Constitución de 1836 establecía que en los delitos Oficiales del Presidente de la República, la acusación se presentaba ante la Cámara de Diputados, la que en caso de considerarla procedente nombraba a dos de sus Miembros para sostener la acusación ante el Senado que se erigía en Jurado de Sentencia."(118).

" En los delitos comunes, hecha la acusación-- declarará a la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá el Reo a disposición del Tribunal Competente para ser juzgado. La resolución afirmativa sólo necesitaba la confirmación de la otra Cámara en el caso de ser acusado el Presidente de la República.

La declaración afirmativa suspendía los derechos -- del acusado en sus funciones y en sus derechos de Ciudadano.

En el mismo sentido se orientan los Proyectos de Leyes Constitucionales de 40 de las Constituciones Políticas de Agosto y Octubre de 42 y el Estatuto Orgánico de 1856.

En el Acta Constitutiva de la Reforma de 1847, se dispuso que el Presidente podía ser responsable de los delitos comunes que cometiera durante el ejercicio de su cargo, así como los Oficiales.

En la Constitución Política de 1857, en su Artículo 103, se reconoce la responsabilidad del Presidente de la República, por la Comisión de Delitos del Crden Común, Delitos de Traición a la Patria, Violación expresa de la Constitución y Ataques a la Libertad Electoral. Pero sólo era procedente dicha responsabilidad durante el tiempo que desempeñara su cargo. " (119).

" Tratándose de Delitos Comunes el Procedimiento se iniciaba ante el Congreso erigido en Gran Jurado y concluía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El propósito del Congreso era separar al Funcionario de su cargo ponerlo a disposición de los Tribunales Comunes. El Senado había desaparecido, (Artículo 104).

Los delitos Oficiales se perseguían mediante un procedimiento similar, mismo que podrá traer como consecuencia para el Funcionario la pérdida de su empleo y la inhabilitación para ocupar otro.

En la Constitución 1917 se excluye la posibilidad de fincar responsabilidad Política al Presidente de la República señalándose que sólo puede ser acusado mediante el tiempo de su encargo por Traición a la Patria y Delitos Graves -- del Orden Común.

Raúl F. Cárdenas comenta que las Leyes de Responsabilidades de ese período cada vez eran más omisas con lo que respecta a la Responsabilidad del Presidente de la República. El Constituyente se había equivocado al reducir dicha responsabilidad". (120).

"Por su parte Carpizo en su Obra El Presidencialismo Mexicano en la parte que se refiere al Juicio Político -- del Presidente de la República, comenta que no se sabe que era lo que perseguía Carranza al hacer esa disminución en el Proyecto de Constitución del 17 al suprimir las otras dos causas de responsabilidad.

En las Reformas de 1982 no modificaron el texto Constitucional aprobado en 1917 en lo que se refiere a la Responsabilidad del Presidente de la República, como consecuencia de ello el Titular del Poder Ejecutivo en nuestro País, no puede estar sujeto a un procedimiento para fincarle Responsabilidad Política, no existe vía alguna para separarlo de su cargo e -- inhabilitarlo en caso de que por su incapacidad, inexperiencia o por dolo hubiera cometido errores y perdido por tanto la confianza de la Nación.

En la mayoría de las Legislaciones comparadas, el --

Presidente de la República es responsable tanto por delitos comunes como por Delitos Políticos, pero en nuestro País como ya lo hemos comentado, al Presidente se le ha dado una fuerza y un Poder, que nuestros Autores lo equiparan a la de un Rey-absoluto, con la ventaja de que este Poder está limitado a -- seis años."(121).

a).- INTERPRETACION A LA FRASE TRACION A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMUN.

" Como consecuencia de la Responsabilidad del -- Presidente exigida a través de un juicio implicaría fundamentalmente un problema político; un enfrentamiento entre los -- Poderes Ejecutivos y Legislativo.

En lo referente a la frase en cuestión, Carpizo sos tiene que el Congreso es la última instancia de decisión y como no se ha presentado la ocasión de que la responsabilidad -- sea interpuesta no hay criterio definido en el País.

Por Delitos Graves del Orden Común Tena Ramírez, -- citado por Raúl, F. Cárdenas son los que se mencionan en el -- Artículo 22 de la Constitución.

Becerra Bautista sostiene que el Presidente de la -- República es responsable de los delitos mencionados en el Artículo 13 de la Ley de Responsabilidades de 39, argumentando -- al respecto que la Ley en cuestión, considera que son delitos de los Altos Funcionarios de la Federación a que se refiere --

el Artículo 20. dicho Artículo conceptuaba al Presidente de la República como Alto Funcionario.

Burgoa, afirma que es el Senado quien interpreta la gravedad de los Delitos del Crden Común por lo que se responsabiliza al Presidente, pero por el principio de tipicidad, establecido en el Artículo 14, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna Ley.

Por otra parte la Ley Orgánica del Artículo 108 - Constitucional debería aumentar los Delitos Comunes por los que debe responder el Presidente de la República y es lo que no se ha hecho, también la Ley Orgánica debió haber señalado el procedimiento a seguir en tratándose en la Responsabilidad del Presidente, pero la sanción que se le aplica es de tipo administrativo como lo es la destitución del cargo y la inhabilitación, pues en los términos del 21 Constitucional, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial.

En consecuencia la frase en cuestión hay que interpretar la en el sentido de que el Presidente es responsable si rompe o trata de romper el Crden Constitucional, o si no cumple sus obligaciones Constitucionales y este incumplimiento quiebra el sistema de Gobierno.

TRAICION A LA PATRIA.


Traición a la Patria. El delito de traición a la Patria, que en nuestro Código Penal se sanciona, con prisión de cinco a cuarenta años, se tipifican en quince diversas --

fracciones, en el Artículo 123, de las cuales sólo unas -
cuentas consideran como el evento Constitutivo "La Guerra Extranjera", por lo que sólo en estos casos puede ser considerado el Presidente de la República.

Por otra parte la Suprema Corte sostiene que dichos delitos, requieren ser comprobados plenamente para que el jugador pueda tomarlas en consideración al dictar el fallo.

La ruptura ocasionada por el Presidente de la República por su incumplimiento deberían ser muy graves - por otro lado el Congreso es difícil que el Congreso se atreva iniciar un Juicio de Responsabilidad si no han causado conmoción Nacional y si no se siente respaldo por la opinión pública.

Sabemos que al exigir responsabilidad al Presidente es algo muy serio pero debe hacerse cuando no queda otra salida para preservar el sistema Constitucional y legal del País debe hacerse.



Somos conscientes de que el tema en cuestión — pueda ser controvertido, pero desde mi punto de vista no hay otro remedio si queremos que la Constitución funcione, y que los principios, entre otros, que forman el sistema de Gobierno, la división de Poderes, el Régimen Federal y el Sistema Representativo, no estén como simples enunciados plasmados en la Constitución.

Los preceptos que se encuentran en la Constitución se hicieron para compilarse, con la que los habitan-

tes de la Sociedad Mexicana tengan una vida libre y digna, y no es posible pensar que se viole sobre todo por la Autoridad mas importante, que es quien más la puede violar y lesionar.

El Presidente de la República no esta por encima de la Constitución ya que también está obligado a cumplirla, en caso de no cumplir la Ley fundamental contiene su propio mecanismo de protección, el problema es que no se le exige como debiera cumplirla. Solo podría ser juzgado en caso de que perdiera su fuerza política, aún así no existe un proceso claro y preciso de esta naturaleza.

B.- DELITO DE TRAICION A LA PATRIA.

En lo que se refiera al delito de traición a la Patria que uno de los dos delitos por los cuales el Presidente de la República puede ser acusado de conformidad con el Artículo 108 Constitucional, éste se encuentra tipificado en el Artículo 123 del Capítulo I, título primero Libro Segundo del Código Penal del Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, dicho Artículo señala lo siguiente : " Artículo 123. Se impondrá pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa de hasta cincuenta mil pesos al Mexicano que cometa traición a la Patria en alguna de las formas siguientes :

I.- Realice actos contra la Independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana en la finalidad de someterla a persona, grupo o Gobierno Extranjero.

II. Tome parte de actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.

III. Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atacar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad, o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aún cuando no exista declaración de guerra.

IV. Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan, siempre que ello origine a la República, o ésta se halle en estado de guerra.

V. Reclute gente para hacer la guerra a México con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero.

VI. Tenga, en tiempo de paz o de guerra, relación o inteligencia con personas, grupo o gobierno extranjeros, o el de instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior.

VII. Proporciona dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a persona o grupo o gobiernos extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares.

VIII.- Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje sabiendo que los realiza.

IX.- Proporcione a un Estado Extranjero o a Grupos Armados dirigidos por Extranjeros, los elementos humanos o materiales, para invadir el Territorio Nacional o facilite su entrada a puestos Militares o le entregue o haga entregar Unidades de combate o elementos de base o guerra o impida que las Tropas Mexicanas reciban estos auxilios.

X.- Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado Extranjero o solicite que aquél haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos.

XI.- Invite a individuos de otro Estado para que se levanten en armas contra México o invadan el Territorio Nacional, sea cual fuere el motivo que se tome; si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos.

XII.- Trate de enajenar o agravar el Territorio Nacional o contribuya a su desmembración.

XIII.- Reciba cualquier beneficio, o acepte promesas de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este Artículo.

XIV.- Acepte del invasor un empleo, o comisión y dicte, acuerde, o vote providencias encaminadas a afirmar al Gobierno intruso y debilitar al Nacional, y

XV. - Cometa declarada la guerra o rota las hostilidades, sedición, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración.

Los delitos mencionados en las fracciones anteriores se denominan delitos contra la seguridad de la Nación, - siendo la Nación en su acepción comúnmente aceptada la agrupación, conjunto o comunidad de hombres ligados por lasos -- étnicos, históricos, culturales y lingüísticos con similares tradiciones y costumbres, etc., y que así siempre viven en un Territorio común.

La Patria es la Nación a que cada uno pertenece. -

En el caso de México la Nación está Constituida -- independientemente y soberanamente como un Estado.

Vemos que sólo en estos casos puede ser responsable el Presidente de la República. (122).

(122).- González de la Vega Fco. op. cit. página 250 -253.

" La numeración del precepto se refiere a conductas que en general ponen en peligro, dañan o tienden a dañar, la integridad física, la libertad, la independencia o soberanía de nuestra Nación, sea en forma dolosa consumada o sea en grado de tentativa.

Hemos señalado los supuestos del delito de traición a la patria en las quince fracciones del artículo 123 del Código Penal lo que deja insatisfecho es la responsabilidad del Presidente de la República en lo que respecta a los delitos graves del orden común tema que ha sido de mucho estudio y controversia, por que consideramos que de los tres poderes en que se divide la actividad total del Estado, el más propuesto al abuso y la arbitrariedad es el Poder Ejecutivo, por las múltiples tareas que le incumben, ya por el capricho de los gobernantes.

El precepto surgido en la constitución de 57 pretende precisar un número limitado de aquellos delitos por los que puede ser acusado el Presidente, lo cual lo hace inimputable, hasta afirmar que queda a determinación del congreso de la Unión el interpretar cuales delitos del orden común son graves o la tesis de otros al considerar los contenidos en el artículo 22 constitucional.

Por otra parte el artículo 14 constitucional, prohíbe imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata, así tenemos que se juzga está claramente por la ley y si la conducta es exactamente igual a la que la ley describe.

Tanto la Constitución como la Ley Reglamentaria son omisas en concreto a la precisión de cuales son los delitos de orden común. Es preciso que el Congreso expida una Ley de tendenciosa severidad. Es aconsejable reanudar la traición interrumpida en 57 en lo que se refiere a los delitos por los que puede ser acusado el Presidente de la República.

En lo relativo al Procedimiento, también la situación es distinta, pues al Presidente de la República, únicamente se le puede acusar ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito Oficial. Es decir la Comisión de los delitos comunes se equipará al de los delitos oficiales con el objeto de dar a un sólo Organó el Senado de la Nación la posibilidad del juicio.

En un Régimen como el nuestro, donde el Presidente es el centro real del Poder Público, es sostenerlo de las Instituciones y es la figura más visible y representativa del Sistema Político. Según Montesquieu, en la necesidad de asegurar la libertad e impedir el despotismo es fundamental no confundir el ejército del poder con una especie de mandarismo." (123).

C) EL CASO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

" Los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, son responsables por las faltas u-

(123).- Daniel Moreno. Derecho Constitucional Mexicano. 11a. Edición Porrúa, S.A., México 1940, pp.525-227.

omisiones en que incurran durante el desempeño de su cargo.

Los Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios, son situaciones políticas no muy bien definidas, ni tipificadas, - que no tienen otro fin que la separación del cargo y la inhabilitación en su caso. En tanto que los delitos Oficiales a - que se refiere el párrafo 5o. del Artículo III, son hechos Delictuosos, ejecutados o no en el ejercicio de la función que - puedan reanudar en perjuicio de los intereses públicos o del -- joven despacho, por lo que se cometen por todos los Funcionarios, como apunta un párrafo citado."(124).

" Estos Funcionarios gozan de Fuero Constitucional. No pueden, pues, ser procesados por delitos comunes sin autorización de la Cámara de Diputados y están sujetos al juicio político regulado por la Constitución de 1917 y sus disposiciones reglamentarias.

Atento a lo dispuesto por el Artículo 89, fracción-II de la Constitución dispone que es facultad del Presidente de la República, nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho y al Procurador General de la República, -- por lo que se entendía que bastaba que el Presidente remueviera al Secretario al que se imputara un delito común, o al Procurador para que el Fuero que los amparaba desapareciera.

Por otra parte podemos preguntarnos ¿Qué pasa, si el Presidente es fuerte y respalda a sus Secretarios de Estado Procurador o Funcionario que él haya nombrado y que encuadra -

en el supuesto sostenido por el Artículo 108 Constitucional, sosteniendo que las importaciones son calumniosas.

En la realidad Política es el Presidente de la República quien tiene la facultad de nombrarlos o removerlos libremente. No es probable, por lo tanto, que si uno de estos Altos Funcionarios es objeto de acusaciones graves de carácter Político o de otra naturaleza, el Presidente de la República lo mantenga en el cargo si a juicio esas acusaciones son fundadas. Esta es sin duda la razón por la que, al menos durante la vigencia de la Constitución de 1917, no se haya sometido a juicio ante el Congreso a ningún Secretario de Estado o Procurador General.

En el Juicio Político, teóricamente, no tiene ninguna intervención el Ejecutivo, por lo que vemos que se dan serias diferencias entre los Sistemas Parlamentarios y los Sistemas Presidencialistas a los que pertenecemos; en los primeros la Responsabilidad Política es el Gabinete, no los Ministros - en particular y los Gabinetes caen o los Parlamentos se disuelven y entonces se convoca a elecciones de acuerdo con las distintas estructuras y la sensibilidad Política de Cada Pueblo.

En los Régimenes Presidenciales, además de la Responsabilidad Criminal de los Secretarios de Estado es también individual en los Régimenes Parlamentarios, la Responsabilidad Política no corresponde al Gabinete, sino a cada uno de los Secretarios de Despacho". (125).

" En lo que respecta al conocimiento del asunto parte de la Cámara de Senadores en nuestro País recibida la acusación hecha por la Cámara de Diputados, el Senado, en su carácter de Tribunal Especial no conoce en su integridad de la responsabilidad Penal del acusado (al respecto nos dice - Raúl F. Cárdenas que no existe responsabilidad penal (sino - política), sino sólo del aspecto en que esa responsabilidad le interesa como cuerpo Político, o sea la destitución y la inhabilitación del Funcionario.

La responsabilidad del individuo como Miembro de la Comunidad Social es cosa de la que no se ocupa el Organismo Político una vez que ha emitido sentencia condenatoria. Además el Senado estaría en la imposibilidad práctica de aplicar la pena específica que les señala la Constitución.


Los Secretarios de Estado y Procurador General de la República pueden ser acusados por un delito común, la Cámara de Diputados acusa la de Senadores erigida en gran Jurado resuelve que ha lugar a proceder en contra del Secretario de Estado, una vez que éste queda desaforado se le puede -- aprehender. Sin embargo si se trata de Funcionario nombrado por el Presidente de la República, puede removerlos de su -- cargo y en este caso, no gozarán de fuero y sin intervención de la Cámara de Diputados, se podrá proceder en contra del -- Alto Funcionario.

En caso de que un Funcionario sea nombrado por Presidente y una vez nombrado se le siga Juicio Político, aún -- cuando sea removido por el Ejecutivo no se deja de ser en--juiciado. La motivación política no tiene por objeto únicamente la cesación del cargo, sino también la inhabilitación,

que se debe aplicar por los Organos Políticos no como pena, a pesar del mal empleo del término, sino como medida; la pena sólo la puede aplicar la Autoridad Judicial, en los términos del Artículo 21 de la Constitución jamás los Organos Políticos o las Autoridades Administrativas como lo afirma Raúl F. Cárdenas.

Considero que si el Secretario de Estado o Procurador han renunciado a su encargo o se les ha removido, -- pueden ser enjuiciados por Delito Político, dentro del año siguiente a la separación de su encargo, y sólo durante el año en cuestión, a efecto de que se le inhabilite a la renuncia no otorga al Funcionario inmunidad a la acusación -- por actos consentidos durante el desempeño de su encargo.

Por otra parte, la prescripción significa extinción de la acción y después del año a que se refiere el -- Artículo 114 de la Constitución si posteriormente se pretende alguna acción en contra del Alto Funcionario, se comete un acto injustificado e indebido, ya que la acción -- queda extinguida de acuerdo con lo que establece la Ley". (126).



" Al perder su cargo El Alto Funcionario, -- bien sea por renuncia bien sea por que se le destituya de su cargo, o se le separe del mismo, no por esto deja de -- tener importancia desde el punto de vista Político, el único que tiene competencia para conocer sobre los problemas de inhabilitación Político es el Senado de la República.

La Competencia de la Constitución otorga al Senado es exclusiva e impide que otra Autoridad Juzgue a un Alto -- Funcionario por Delitos Oficiales consecuentemente, el proce dimiento de cualquier Tribunal inicie en esta Materia, será nulo y violatorio de las garantías del acusado.

Pero la conducta que se atribuye al Alto Funciona rio, además de ser delito oficial, tipifica uno común, corre gponderá a los Tribunales Comunes (Federales o Locales) juzgar lo o sancionarlo, pero hasta después de la intervención del -- Senado.

Por otro lado, si ya cesó el del Funcionario no pug de privarsele del él, pero si inhabilitarlo para obtener otro por el tiempo que determine la Ley. Cuando las acusaciones o las críticas sean exclusivamente de carácter político, no es probable que el Presidente de la República lo mantenga en el cargo si a su juicio esas acusaciones son fundadas. Es por -- eso que difícilmente se someta a juicio a ser Secretario de -- Estado o Procurador. En caso de que sucedan esas acusacio-- nes, el Presidente de la República puede considerar que remo ver el Funcionario lesionaría su propia Autoridad, ya que el Presidente no puede dejar de sentirse políticamente correspon sible con su Secretario de Estado o su Procurador, si los he chos u omisiones no son constitutivas de delitos del Orden -- Común o no afectan Areas de la conducta del Alto Funcionario-- ajenas al desempeño de su cargo.

Carrillo Flores nos ofrece un testimonio en su Obra dictada, de un caso en que el Secretario de Estado, Don Eduer do Suárez, que lo fue de Hacienda y Crédito Público, durante--

el Régimen del Presidente Manuel Avila Camacho, estuvo en peligro de que la Suprema Corte de Justicia, examinará al menos la procedencia de su remoción cuando entró en conflicto frontal de opiniones con el entonces Presidente de la Corte Don - Salvador Urbina.

Al efecto nos narra que un Militar retirado, de -- apellido Durazo, fue separado por los Tribunales Federales -- contra la negativa de la Secretaría de Hacienda, de cubrirle ciertas cantidades de dinero como participación en la denuncia que había hecho de un contrabando cometido por una Compañía importadora de Parafina.

Hacienda argumentó que no hacía el pago de aproximadamente Un Millón de pesos, cantidad que a principios de los 40 era de cierta consideración, por falta de partida en los presupuestos, y los Tribunales aceptaron la explicación varios años aunque indicaron al Secretario que en el Presupuesto siguiente debería incluir un renglón que permitiera la erogación.

Suárez ignoraba estos hechos que normalmente llegaban al conocimiento de funcionarios inferiores, hasta que un día se presentó un Actuario de la Suprema Corte de Justicia a notificarle que el negocio había llegado ya al Pleno, para los efectos de la que es ahora fracción XVI del Artículo 107 Constitucional, según la cual " si concedido un Amparo la Autoridad Responsable tratará de eludir la Sentencia será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda".

El Secretario formuló Alegatos negando la facultad-

de la Corte para obligarlo a pagar.

En el Despacho del Secretario se discutió si en el último extremo la Suprema Corte podría removerlo o solamente consignarlo al Gran Jurado. Al respecto el Procurador General de la República, Don José Aguilar y Maya, aconsejó que se buscara una transacción con el quejoso, la cual se logró cuando se iba a empezar a discutir el asunto.

No hubo pues la oportunidad de que se resolviera -- si la fracción XVI del Artículo 107 señala un caso en que un Secretario de Estado puede ser removido sin que medie fallo-condenatorio del Senado. Lo que se afirma es que la Corte si tiene un Poder real y muy grande que puede ejercer cuando -- se decide ello.

3).- RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL DE GOBERNADORES Y DIPUTADOS A LA LEGISLATURA LOCALES Y LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA.

El Artículo 108 Constitucional en su Tercer Párrafo señala respecto de estos Funcionarios lo siguiente :

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a -- las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales así como -- por el manejo indebido de Fondos de Recursos Federales. (127)

(127).- Carrillo Flores, op. cit. p.p. 185.

" Con esto los Servidores Públicos enumerados -- estén obligados a respetar la Constitución y las Leyes Federales. Por lo que la interpretación del citado precepto -- Constitucional nos indica que dichos Servidores serán sujetos de responsabilidad si incurran en las violaciones ya señaladas, los cuales podrán ser sancionados con arreglo a las normas sustantivas y adjetivas Federales sobre la responsabilidad de que gocen sujetos. Es decir, si en el ejercicio -- de sus funciones realizan un acto u omisión que esté señalado como supuesto de responsabilidad por la Ley Federal de -- responsabilidades de los Servidores Públicos y por el Código Penal Federal.

Las sanciones serán impuestas por las Autoridades-competitivas y a las luz de los procedimientos establecidos- en la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos o por el Código de Procedimientos Penales, según sea el caso.

De lo anterior se desprende del hecho que estamos- ante la presencia de responsabilidades Federales lo que no -- debe confundirse con el mandato que la Constitución hace a -- los Estados de la Federación para que expida las Leyes de -- Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás nor- mas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidades ". (128) .

" El Artículo 104, establece a su Primer Párrafo - que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, - expedirán las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en Responsabilidad de conformidad con las siguientes prevenciones :

I.- 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 recañden en perjuicio de los intereses Públicos fundamentales o de su buen despacho.

II.- La Comisión de Delitos por parte de cualquier Servidor Público será perseguida y sancionada en los términos de la Legislatura Penal; y

III.- Se aplicarán Sanciones Administrativas a los Servidores Públicos por los Actos u Omisiones que afectan la Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En lo que respecta al Juicio Político , estén sujetos por Responsabilidad Constitucional, los Titulares de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los Estados es decir, Gobernadores, Diputados Locales y Magistrados de los -

Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Pero por otra parte la Constitución impone a las Legislaturas de los Estados la obligación de desarrollar sus esquemas sobre Responsabilidad de Servidores Públicos.

En relación con la Responsabilidad Política que llamaremos Estatal, serán sujetos de ella los Servidores Públicos de los Estados y Municipios que determine la Legislación de los Estados, cuya función sea relevante dentro de la estructura Política del Estado en donde desempeñen su función.

Por otra parte las Legislaciones Estatales podrán ampliar su definición tanto como lo Juzguen conveniente de acuerdo a su estructura Política, por lo que son también relevantes, Los Jueces, Los Equivalentes a los Secretarios de Estado dentro de la Administración Pública Estatal y los Presidentes Municipales principalmente.

La Fracción I del Artículo 109 Constitucional puede considerarse como vaga ya que su interpretación y valoración corresponde a la Autoridad (al Congreso) teniendo en cuenta las circunstancias peculiares que concurren o puedan considerarse para su valoración. Como consecuencia de lo anterior, las Legislaciones de los Estados deberán establecer cual es el contenido jurídico de la expresión "Intereses Públicos fundamentales o de su buen despacho". Al respecto Raúl Ramírez Medrano nos dice que consiste en la propia subsistencia o estabilidad del Estado y la Sociedad (en lo que se refiere a los intereses Públicos fundamentales)". (129).

El buen despacho consistirá en una correcta administración o tramitación de los asuntos públicos.

A).- PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLITICO PARA LOS GOBERNADORES, DIPUTADOS A LAS LEGISLATURAS LOCALES Y MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA LOCALES.

" Con relación a los Servidores Públicos Locales sujetos a Juicio Político que hubieran incurrido en un acto u omisión constitutivo de Responsabilidad Política, el propio precepto establece que la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como correspondan.

Es claro que si un sujeto de Juicio Político por Responsabilidad Constitucional (Artículo 11C) incurre en un acto u omisión que constituya una violación grave a la Constitución o a las Leyes Federales que de ella emanen, o que maneje indebidamente fondos o recursos Federales será acreedor a un Juicio Político por Responsabilidad Constitucional, toda vez que es indudable que es de interés Público fundamental la observación de tales normas y la Administración correcta de los Fondos y Recursos Federales. Sin embargo al llegar la aplicación de las sanciones consecuentes se establece lo que puede llamarse una doble instancia procesal, ya que esto será facultad de los propios Estados de la Federación.

Así tenemos la primera fase de proceso que concluye con la determinación de que un Servidor Público de un Estado-

ha incurrido en Responsabilidad Política Constitucional.

Con ello y como la comunicación de la resolución a la Legislatura Local termina su función el Congreso de la Unión.

El Maestro Becerra Bautista citado por Raúl F. Cárdenas en su Obra " La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos " página 386, nos dice que "Ninguna Autoridad Federal ni Local puede procesarlos mientras la Cámara de Diputados", no le dé autorización respectiva, ya que las Autoridades Locales consideraran Auxiliares de la Federación, y por lo tanto, responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

Por lo que la segunda fase del proceso, consiste en la imposición de la sanción consecuente al Servidor Público responsable por parte de las Legislaturas Locales. Esta es una actividad encaminada a aplicar la sanción correspondiente". (130).

" Haciendo una breve explicación Ramírez Medrano -- dice que a la Autoridad corresponde la interpretación de las -- normas Federales y la determinación de la Responsabilidad derivada de su violación mientras que a las Autoridades estatales se les reserva la facultad de imponer las sanciones consecuentes a sus Servidores Públicos que en ejercicio de las funciones que se les encomendaron, las abandonaron en detrimento de la obligación de respetar la Constitución General de la República y sus normas derivadas.

(130).- Cárdenas Raúl, op. cit. página 386.

Según el Artículo 110, las Sanciones por responsabilidad Política Constitucional consistirán en destitución del Servidor Público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleo, cargo o comisiones de cualquier naturaleza en el Servicio Público. La destitución para estos efectos "es la separación del Servidor Público de sus funciones; es un acto que separa a éste del Servicio Público; la inhabilitación consiste en la declaración hecha por Autoridad Competente que impide a la persona separada del Servicio Público volverse a desempeñarse en el.

En cumplimiento a la comunicación de Responsabilidad Constitucional por el Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales deberán necesariamente destituir al Servidor Público e inhabilitarlo por el tiempo que la Legislatura Juzgue conveniente de acuerdo con las normas que establezca la Ley al respecto, la que también habrá de determinar los términos de inhabilitación para el resto de los Servidores Públicos que la Legislación de los Estados decida hacer.

Para proceder penalmente por Delitos Federales contra los Servidores Públicos citados, la declaración de procedencia, será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponde.

La Cámara de Diputados al Congreso de la Unión será el Órgano Facultado para declarar la procedencia de ejercicio de la acción penal ante un Juzgado de Distrito, por el Ministerio Público Federal, por la presente responsabilidad de un Servidor Público de un Estado una vez dictada la declaración-

de procedencia la Cámara de Diputados habrá de comunicar tal resolución a la Legislatura Local correspondiente, para que proceda como corresponda y que trae como consecuencia lo siguiente :

1).- Que la Legislatura Local decida no poner al Servidor Público a disposición de las Autoridades Comunes.

2).- Que la Legislatura Local ponga al Servidor Público inculgado a disposición de la Autoridad Común Federal para que se proceda con arreglo a la Legislación Penal.

Pudiera resultar inaceptable que quedara impedida la acción de la Justicia contra un Servidor Público que presuntamente cometió un delito ; sin embargo debe considerarse que el Texto transcrito sólo habla de Delitos Federales - sin distinguir entre los graves y los que no lo son, o Delitos Internacionales o imprudenciales". (131).


" Al analizar este punto del tema referente a los Servidores Públicos Locales, la Responsabilidad en que pueden incurrir no es solamente proveniente de un Delito Común u Oficial, sino de simples actos contrarios a la Ley fundamental o a la Legislación Federal.

Esta decisión se antoja injusta y exagerada ya que cualquier decisión resolución o acuerdo opuestos a los citados ordenamientos, sujetaría a los funcionarios Locales que-

estamos tratando a la Responsabilidad. Considero que se les debe inputar la misma Responsabilidad al igual que los otros Funcionarios de que habla primero el Artículo 108 Constitucional respecto de los Delitos Oficiales". (132).

(131).- Ramírez Medrano, Raúl. " El Régimen Constitucional sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos y las consecuencias en el Orden Jurídico de los Estados de la Federación. Memoria del III Congreso Nacional de Dev. Const. (1983), U.N.A.M. 1984, páginas 345 - 395.

(132).- Ramírez Medrano, Raúl . op. cit. página 396.



CONCLUSIONES.

I.- Cualquiera que sea la definición de Responsabilidad debe entenderse que se debe responder por la falta en que se incurra se debe cumplir con la o las obligaciones que nacen producto de nuestras acciones u omisiones incorrectas. Debemos entender en este sentido que la Responsabilidad es una conducta intencional, culposa o una conducta que la Ley considera suficiente para que se engendre la Responsabilidad.

II.- En lo que respecta a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos por las faltas u omisiones en que incurran sus principios legales datan del Derecho Romano en el que se encuentran preceptos reguladores de la obligación que pesaba sobre los Funcionarios en el desempeño de sus funciones.

En el Derecho Español en que se estableció un juicio de residencia, el cual se hallaba en uso en Italia con el nombre de *Sindicatus*, con el tiempo evolucionó y actualmente se conoce en el Derecho Positivo Mexicano como Juicio de Responsabilidad.

III.- La existencia de la Responsabilidad encuentra su fundamento en la Constitución de su Nación y las Leyes que fundamentan su ejercicio. Con esto se dice que no habría Responsabilidad Civil o Patrimonial, Penal o Política (Constitucional), si no existieren Leyes que las configuren jurídicamente.

La Responsabilidad encuentra su fundamento en los actos ilícitos, que pueden ser acciones u omisiones, las primeras cuando se ejecutan contra la prohibición de una Ley y las segundas cuando no se hace lo que las Leyes mandan. La libertad del Funcionario como la del Servidor Público no tiene más límites que la prohibición, de manera que sólo la prohibición puede dar lugar a un acto de carácter ilícito.

La Responsabilidad Penal por su parte encuentra su fundamento en la Constitución y en la Ley expresa, en la Ley formal, específicamente en el Código Penal y demás Leyes en que se configure un ilícito y que responde al principio de "nulla poena nullum crimen sine lege".

La Responsabilidad Administrativa deriva de la obligación que tienen los Funcionarios de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo (Artículo 128 Constitucional) y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diversos ordenamientos legales que rigen la actividad de los Organos del Estado. El Funcionario Público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal.

Por lo que respecta a la Responsabilidad Política - ésta se hace efectiva mediante el procedimiento del Juicio Político a un Servidor Público. El Juicio Político implica el ejercicio material de una función Jurisdiccional llevando a cabo por un Organo de Funciones Políticas, pero respetando las formalidades esenciales del procedimiento la finalidad es la separación del Servidor Público indigno del cargo aunque después del Juicio Político pueden aparecer otras sanciones.

IV.- El objetivo del Juicio Político es con el propósito de prevenir y sancionar las conductas indebidas de los Funcionarios Públicos, pero no con el propósito de acato en contra de un enemigo Político, sino con el firme propósito de que la Sociedad Mexicana se renueve moralmente y adquiera la plenitud democrática que corresponde al Estado Social de Derecho al que aspira el Pueblo Mexicano.

V.- Para mí el Juicio Político tiene como propósito sancionar conductas indebidas de los Funcionarios Públicos,-

lo cual es importante para que la Sociedad se renueve moralmente y adquiriera la plenitud democrática que corresponde al Estado de Derecho y al que todos los Mexicanos siempre hemos anhelado.

La nueva visión Política de las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos se dice que obedece a cambios operados en la economía y exigencia de la Sociedad Mexicana lo -- cual ha llegado de manera tardía y hasta el momento se ha podido llevar a cabo su aplicación completamente por que todavía no existe una puridad total en el desempeño de las funciones Públicas, lo cual impide fincar de manera clara y rápida-responsabilidades, sobre todo aquellos Servidores Públicos de mayor rango.

Es obvio que los procedimientos de Responsabilidad -- existen en un contexto normativo ideal, no tienen cabida salvo en aisladas ocasiones en el campo del ejercicio del poder.

Por otra parte una clase Gobernante puede ser sometida y exhibida por el Poder ilusorio que algunos estiman existe sólo en las normas Jurídicas.

VI.- En un Régimen Democrático a los Funcionarios -- Públicos se les denomina a los Titulares de los Organos del -- Estado o de los sujetos que en un momento dado lo personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro de la esfera -- de su competencia, por lo tanto el desempeño del cargo, debe enfocarse al Servicio Público, mediante la aplicación correcta de la Ley, es decir ningún Funcionario Público debe actuar en beneficio personal, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, Social o Nacional al que está obligado a proteger.


VII.- El Artículo 110 de la Constitución en su Segundo Párrafo al referirse a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tri--

bunales Superiores de las Entidades Federativas establece que el Senado no dicta Sentencia respecto de los actos que hayan dado origen al Juicio Político, en este caso la resolución es únicamente declarativa la cual se comunicará a las Legislaturas Locales y será valorada para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

VIII.- Es preciso que el Ejecutivo vaya designando paulatinamente como consejeros o colaboradores a las Personalidades más destacadas, por su honradez y competencia Técnica para el desempeño de la actividad asignada y abandone la Política seguida de buscar incondicionales dispuestos a respaldar los actos de quien los nombra.

Para tales fines basta que haya un Congreso Representativo Popular y de los intereses Nacionales para que con las facultades otorgadas pueda someter al Ejecutivo y sus Colaboradores al cumplimiento estricto de la Ley.

El Ejecutivo como Jefe máximo de la Administración Pública debería vigilar de manera constante a los demás Subordinados para que no incurran en errores o fallas que puedan traer consecuencias de gravedad irreparable.



Mientras que la Responsabilidad es absoluta para los otros Funcionarios, por cuanto que responden de toda clase de delitos, para el Presidente de la República queda limitada a traición a la Patria y Delitos graves del Orden Común; por lo que hay una gran protección para el Jefe del Ejecutivo contra las decisiones de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, según se dice que eso sería pretexto para atribuirle un delito aunque fuere leve.

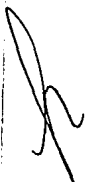
Es en la actualidad donde encontramos a un Ejecutivo muy poderoso con tantas facultades, sin embargo, la preocupa-

ción es que actúe conforme a la Constitución. El Congreso no debe dejar tanta libertad al Ejecutivo, para que éste no ejerce las tantas facultades, ya que de seguir así se caería en un Régimen autoritario, debe evitarse una dictadura Presidencialista.

IX - Deben existir cursos de resultados positivos -- para la formación, capacitación y análisis eficaces para los Servidores Públicos que aspiren a ocupar un lugar en la Administración Pública cualquiera que sea el Area.

Que todo Servidor Público comprenda y demuestre que esta ética, jurídicamente obligada a servir bien y honradamente a la comunidad, que el Servicio Público no es patente de impunidad para los Altos Funcionarios ni oportunidad para disfrutar de privilegios como sucede en la vida cotidiana; que tampoco es refugio de empleados despreocupados e incapaces de ser útiles a la Sociedad.

Todo Servidor Público debe saber que está obligado a cumplir sus labores con apego a la Ley basándose en los siguientes principios : Lealtad, Honradez, Imparcialidad, Entrega y Eficacia.




Es preciso impedir una conducta indebida, ya que no sólo se debe obedecer por parte de los Gobernados, sino que también los Servidores Públicos deberán cumplir y sujetarse a las disposiciones establecidas en los ordenamientos Legales. Si el ordenamiento Jurídico no responde a las necesidades colectivas deberá reformarse o cambiarse conforme a la existencia o necesidades de un Pueblo que reclama Justicia.

De lo contrario puede originarse desórdenes, rebeliones o levantamientos en contra de aquéllos malos Funcionarios.

De perdurar el fracaso ético tiende a crecer la pobreza y continuar la anulación de Poder Político, Económico, Administrativo, Cultural o de los Medios de Comunicación Masiva con la consiguiente multiplicación y ahondamiento de los abismos y tensiones Sociales.

X.- La Ley es clara en establecer sanciones y penalidades mediante procedimientos previamente establecidos a través de recursos del Juicio de Responsabilidad como para que el Servidor Público responda por la falta en que haya incurrido. Con la reforma de 1982, al cambiarse el concepto de Funcionario Público por la de Servidor Público, con esto se pretende que la Responsabilidad es la misma para todo Servidor Público independientemente de su Jerarquía, Rango, Origen o Lugar de Empleo, Cargo o Comisión. Se dijo que no es la Función la que distingue a quien cumple cometidos Institucionales del Gobierno, sino precisamente el Servicio a los demás. El problema se presenta en la práctica al momento de fincar Responsabilidades ya que no es lo mismo para un Empleado que para un Alto Funcionario, al cual difícilmente se le puede comprobar su falta.



CAPITULO PRIMERO
LA RESPONSABILIDAD

	Pág.
A. NOCION, CONTENIDO, DEFINICION E IMPORTANCIA DE LA RESPONSABILIDAD	4
B. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD EN EL EXTRANJERO	11
a) Epoca Primitiva	11
b) Babilonia	13
c) Grecia	15
d) Roma	20
C. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN MEXICO	34
a) Generalidades en la Epoca Precolonial y Colonial	34
b) La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos a través de las Constituciones	36
c) El Supremo Poder Conservador	39
D. SITUACION ANTERIOR A LAS REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1982. 43	
a) Condiciones Generales	43
b) El Fuero Constitucional	44
c) El Fuero de no Procesabilidad	45

	Pág.
d) El Fuero de Inmunidad	46
e) Situación de los Gobernadores y Diputados Locales antes de 1982	47
E. REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1982	48
a) Los Servidores Públicos	48
b) Las Nuevas Disposiciones	48

CAPITULO SEGUNDO

RESPONSABILIDAD POR ACTO DEL ORGANO QUE

LO EMITE .

A. RESPONSABILIDAD POR ACTO LEGISLATIVO	51
a) Derecho Extranjero	51
b) Francia	52
c) Argentina	54
d) Doctrina y Jurisprudencia Uruguaya	55
B. RESPONSABILIDAD POR HECHO O ACTO ADMINISTRATIVO	59
a) Condiciones para que surja la Responsabilidad	60
b) Acumulacion de Responsabilidades	64
c) El Sistema Inglés	66
d) Derecho Mexicano	68
e) Estados Unidos	70

f) Análisis del Derecho Uruguayo	72
C. RESPONSABILIDAD POR ACTO JUDICIAL	75
a) Surgimiento de la Responsabilidad Judicial . . .	76

CAPITULO TERCERO

FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD Y SU DIFERENCIACION .

A. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	82
a) Elementos que deben tomarse en cuenta para Imponer Sanciones Administrativas	88
b) Competencia para aplicar sanciones disciplinarias.	89
c) Recurso Contencioso Administrativo	92
d) Jurisprudencia Sobre Cesantía	96
B. LA RESPONSABILIDAD CIVIL	98
a) Elementos de la Responsabilidad Civil	101
b) Responsabilidad Contractual Extracontractual . .	104
c) Responsabilidad Civil de los Funcionarios Públicos	106
C. LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS	111
a) Delitos Cometidos por Servidores Públicos . . .	114
b) Ejercicio Indevido de Servicio Público . . .	115
c) Abuso de Autoridad	118

d) Coalición de Servidores Públicos	122
e) Uso Indevido de Atribuciones y Facultades	123
f) Conclusión	125
g) Intimidación	126
h) Ejercicio Abusivo de Atribuciones	128
i) Tráfico de Influencia	130
j) Cohecho	131
k) Peculado	132
l) Enriquecimiento Ilícito	134
m) Delitos Contra la Administración de Justicia	136
n) Ejercicio indebido del propio Derecho	138

D. DIFERENCIA ENTRE LOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES	139
--	-----

CAPITULO CUARTO

EL JUICIO POLITICO Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS
ALTOS FUNCIONARIOS. --

A. EL JUICIO POLITICO	141
a) Generalidades	141
b) Procedimiento del Juicio Político	142
B. RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	153
a) Interpretación de la frase Traición a la Pa- tria y Delitos graves del Orden Común	160
TRAICION A LA PATRIA	161

	Pág.
B. DELITOS DE TRAICION A LA PATRIA	163
C. EL CASO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y EL PROCU RADOR GENERAL DE LA REPUBLICA	168
D. RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL DE GOBERNADORES Y DIPUTADOS A LAS LEGISLATURAS LOCALES Y LOS - MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUS TICIA	175
a) Procedimiento de Juicio Político para Gober- nadores, Diputados a las Legislaturas Loca-- les y Magistrados de los Tribunales Superio- res de Justicia Locales	179
E. CONCLUSIONES	184
INDICE	190
BIBLIOGRAFIA	195

B I B L I O G R A F I A

- Aguiar Díaz, José de. Tratado de Responsabilidad Civil, Tomo I, Editorial José M. Cajica, Puebla Puebla, 1957.
- Arellano García, Carlos, Juicio de Amparo. Porrúa, S. A. México, 2a. Edición, México, 1983.
- Barrera Domínguez, Humberto. Juzgamientos a los Altos - Funcionarios del Estado. Editorial Themis, Bogotá, 1962.
- Borja Soriano, Manuel. Teoría General de las Obligaciones, Porrúa, S. A., 12a. Edición, México, 1991.
- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Parte II, Supuestos y Consecuencias de las Obligaciones, Antigua Librería Robredo, México, 1951.
- El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A., -- 3a. Edición, México, 1989.
- Ganasi, José. Derecho Administrativo. Volumen I. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1984.
- Gárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios - Públicos. Porrúa, S. A., México, 1982.
- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Notas Sobre el Presidencialismo Mexicano. U.N.A.M., México, 1980.
- Carranca y Trujillo, Raúl. Código Penal, Anotado. Por Carranca y Rivas Raúl Porrúa, S. A., México, 1943.
- De Laubadere, Andre. Manual de Derecho Administrativo. Themis, 11a. Edición, Bogotá, 1984.

- Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano, 5a. Edición Nogis Editores, S. A., México, 1949.
- Flores Margadant, Guillermo. Panorama de la Historia Universal del Derecho. Editorial Miguel Angel, Porrúa, 3era. Edición, México 1988.
- González de la Vega Francisco. El Código Penal Comentado. Porrúa, S. A., Décima Edición, México, 1992.
- G. Martón. Los Fundamentos de la Responsabilidad Civil, - París, 1938.
- León Robín. El Pensamiento Griego. La Evolución de la -- Humanidad (Introducción Prehistoria y Protohistoria). Antigüedad. Tomo XIV. Traducción de José - Almoína. Editorial Hispanoamericana, S. A., México, 1954.
- Mazead, Henri y León. Tratado Teórico y Práctico de la - Responsabilidad Delictual. Editorial ESEA, Tomo I, Buenos Aires, 1963.
- Mendieta y Nuñez, Lucio. La Administración Pública en México. Imprenta Universitaria, México, 1942.
- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, S. A., México, 1982.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. - Porrúa, S. A., 5a. Edición, México, 1988.
- Ramírez Fonseca, Francisco. Manual de Derecho Constitucional, Editorial Pac, 52a. Edición. México, 1988.
- Ramírez Medrano, Raúl. El Régimen Constitucional Sobre - la Responsabilidad de los Servidores Públicos y -- las Consecuencias en el Orden Jurídico de los Estados de la Federación. Memoria del III Congreso del Derecho Constitucional (1983). U.N.A.M., México, - 1984.

- Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Parte II. Supuestos y Consecuencias de las Obligaciones. Antigua Librería Robredo. México, 1951.
- Ruiz Massieu, José Francisco. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, INAP., México, 1984.
- R. Maish Pohlauer. Instituciones Griegas. Traducción del Alemán por Nilhelm Zottev, Editorial Labor, S. A., - Barcelona, 1931.
- Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Martín Bianchi Altura, Montevideo, 1953.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II, Porrúa, S. A., 15a. Edición, México, 1992.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México de 1808 a 1989. 15a. Edición. Porrúa, S. A., México, 1989.
- Vedel, Georges. Derecho Administrativo. Traducción de Juan Rincón Jurado. Biblioteca Jurídica Aguilar, 6a. Edición. Madrid, 1980.

D I C C I O N A R I O .

- Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. Porrúa, S. A., 2a. Edición, México, 1989.
- Cabanelas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Meliasta. 4a. Edición. Tomo II, Bueno Aires, 1989.

- Colombo A. Leandro. Enciclopedia Jurídica Omaba, s. e.
 Diccionario Jurídico Espasa. Fundación Tomás Moro. Espasa -
 Calpes Madrid, 1992.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo XIII. Instituto de In-
 vestigaciones Jurídicas. Porrúa, S. A., México, 1985.
- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIV. Editorial Driskill,
 S. A., Buenos Aires, 1987.

LEGISLACION.

- Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, -
 S. A., 62a. Edición, México, 1994.
- Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, -
 S. A., México, 1993.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Colección Popular. Ciudad de México. Serie de Textos Jurídicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 3a. Edición, México, 1992.
 - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S. A., 28a. Edición, - México, 1992.
 - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Porrúa, S. A., 22a. Edición, México, 1992.

REVISTAS

- Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Revista Mexicana de Justicia. Número Especial. Procuraduría General de la República. México, D. F., 1984.