

348
24



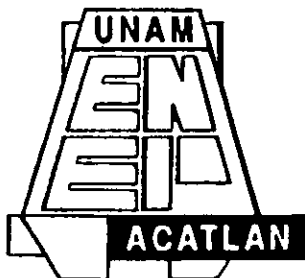
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

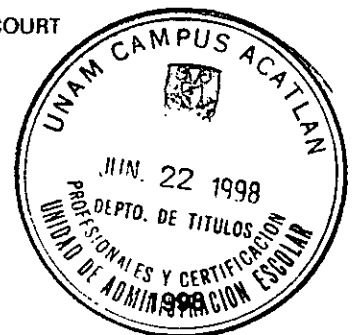
LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y EL CAMBIO DEMOCRATICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JESUS ARMANDO VARGAS MEDINA



ASESOR: LIC. MARIO ROSALES BETANCOURT



ACATLAN, MEXICO

**TESIS CON
FALLA DE CUBRIMIENTO**

063767



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A DIOS:

**POR HABERME PERMITIDO LOGRAR UNA META MÁS EN MI VIDA Y ASÍ
ESCALAR OTRO PELDAÑO DE LOS RETOS QUE ME TENGO FIJADOS.**

A MIS PADRES, JESÚS Y ESTELA:

**POR ESTAR CONMIGO EN LAS BUENAS Y EN LAS MALAS, POR
DEMOSTRARME SU CARÍÑO, POR APOYARME SIEMPRE EN MIS
DECISIONES Y POR TENER LA PACIENCIA PARA ENTENDERME.**

**GRACIAS POR TODOS SUS ESFUERZOS Y SACRIFICIOS, POR
PREOCUPARSE DURANTE TODOS LOS DÍAS DE MI VIDA Y POR SER
TAN ESPECIALES E INDISPENSABLES PARA MÍ.**

A MIS HERMANOS, OSCAR, CESAR Y ANGELICA:

**POR CREER EN MÍ, MOTIVARME Y APOYARME SIEMPRE, ME
CONSIDERO MUY AFORTUNADO AL TENERLOS CONMIGO..**

A MI GRAN AMIGO RAUL:

**POR SU INIGUALABLE E INCONDICIONAL AMISTAD QUE
SINCERAMENTE ME HA BRINDADO A LO LARGO DE TODOS ESTOS
AÑOS.**

A MIS AMIGOS ERICK, ANGEL, GABRIEL, RICARDO, JESUS Y

PAULA:

**SU AMISTAD ES UNO DE LOS TESOROS MAS SINGULARES Y COMO UNA
HUMILDE MUESTRA DE AFECTO Y GRATITUD.**

**COMO UN HOMENAJE DE GRATITUD A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MÉXICO Y EN ESPECIAL A LA ESCUELA NACIONAL DE
ESTUDIOS PROFESIONALES CAMPUS ACATLÁN**

**AL LIC. MARIO ROSALES BETANCOURT:
POR SU VALIOSA ASESORÍA Y SU CELOSA CUSTODIA EN LA
ELABORACIÓN DE ESTA TESIS.**

**CON GRATITUD Y RESPETO A TODOS MIS PROFESORES Y EN
ESPECIAL A AQUELLOS QUE CONTRIBUYERON AL LOGRO DE ESTE
TRABAJO**

I N D I C E

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	3
1.1. CONCEPTO DE ESTADO.....	7
1.2. CONCEPTO DE PATRIMONIO PUBLICO.....	10
1.3. CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.....	13
1.4. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.....	16
1.5. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO.....	20
1.6 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.....	24

CAPITULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	29
2.1. CONSTITUCIÓN DE 1857.....	33
2.2. LEY JUÁREZ.....	35
2.3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PORFIRISMO.....	37
2.4. CONSTITUCIÓN DE 1917.....	39
2.5. RÉGIMEN JURÍDICO POST-REVOLUCIONARIO.....	41

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO VIGENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES	46
3.1. TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	47
3.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	55
3.3. CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA DE FUERO COMÚN PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.....	65
3.4. CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA DE FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO COMÚN.....	68
3.5. OTRAS LEGISLACIONES.....	70

CAPITULO IV

EL PRESIDENCIALISMO Y EL PARTIDO DOMINANTE.....	73
4.1. EL PRESIDENCIALISMO COMO OBSTÁCULO PARA LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES.....	81
4.2. EL PARTIDO DOMINANTE Y SU INFLUENCIA DENTRO DEL ÁMBITO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.....	84

CAPITULO V

EL CAMBIO DEMOCRÁTICO COMO OPCIÓN PARA LA DEBIDA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICO.....	87
5.1. RESULTADOS ELECTORALES DEL 6 DE JULIO DE 1997.....	92
5.2. LA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO.....	96
CONCLUSIONES.....	101
PROPUESTAS.....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	106
LEGISLACIÓN.....	109

INTRODUCCION

No cabe duda que para que una sociedad se desarrolle en forma armónica y pueda alcanzar los más nobles objetivos de su existencia, es necesario que ésta se desenvuelva dentro de un Estado de derecho.

El Estado, en ejercicio de sus funciones y en cumplimiento de sus actividades, puede causar daños y perjuicios a los administrados, inclusive puede llegar a dictar actos ilegales, ante todo existe la posibilidad de que el gobernado afectado lo impugne ya sea a través de un recurso administrativo o en vía de lo contencioso-administrativo, sin embargo, es menester contar con los instrumentos idóneos para lograr una indemnización al perjuicio o daño ocasionados y de esta manera hacer efectiva la responsabilidad del Estado.

Atendiendo a esta necesidad, nace la ley que hoy conocemos con el nombre de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto de nuestra Constitución Política. Pudiera pensarse que con el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del ente público se logró un avance en el desarrollo jurídico de nuestro estado de derecho; pero, por otra parte, también tenemos en contra un gran monstruo político llamado presidencialismo, el cual representa la única medida política capaz de conservar la gobernabilidad y la centralidad administrativa, aún cuando sus efectos reales se encuentren en franca oposición con las expresiones de la sociedad civil y si a esto le aunamos el peso que tiene el partido oficial dentro de la estructura judicial de nuestro país, resulta demasiado cuestionable la aplicación que se da de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El 6 de julio de 1997 se configuró un importante cambio democrático para nuestro país, lo cual sin lugar a dudas va a ser determinante para la vida nacional; una sociedad no puede

desarrollar con seguridad, certeza y a plenitud todas sus negociaciones, interacciones y cumplir el destino de sus intereses, si no fundamenta todas ellas en las normas que constituyen el sistema jurídico regulador de la misma, el cambio que se ha dado es una nueva oportunidad para que realmente se afiance el sistema de derecho en el que nada ni nadie esté exento de responder por sus actos cuando estos produzcan un daño, de esta forma el Estado como persona sometida al derecho no debe quedar excluido de esta obligación. Asimismo, con dicho cambio se aumenta la posibilidad de la aplicación estricta de la ley en cuestión para dejar de ser cuestionable y pasar a ser un hecho real y una medida eficiente para combatir la impunidad del rubro que nos ocupa.

Ahora bien, si tomamos en cuenta que existe una ley que contempla las responsabilidades de los servidores públicos, pero que no se aplica estrictamente a la generalidad de ellos, resulta imposible saber si la citada ley cumple con los objetivos para los cuales fue creada, por lo tanto es menester su adecuada aplicación para observar los defectos que ella tenga y poder corregirlos en busca de un efectivo control de la conducta de los servidores públicos.

De lograrse la estricta aplicación de la multicitada ley; la sociedad adquiriría confianza en sus gobernantes y más aun confianza en la justa aplicación de la ley.

CAPITULO I

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

El título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos y comprende del artículo 108 hasta el artículo 114.

Este título debe estar vigente cada día más para que se castigue realmente a quienes en lugar de utilizar los ingresos públicos que obtiene la Hacienda Pública vía impuestos, derechos, productos, empréstitos etcétera, los distrae a intereses personales y no de carácter institucional, en beneficio del pueblo mexicano.

Es una necesidad imperante la lucha en contra de la corrupción en nuestro país y castigar a aquellos que han abusado de los puestos públicos para enriquecerse.

Actualmente la ciencia jurídica ha debido reconocer como un progreso de su objeto la institución de la responsabilidad del Estado. Desde el punto de vista de las libertades públicas y su proyección jurídica como derechos subjetivos e intereses legítimos de los particulares, este progreso se convierte, asociado al principio de legalidad de la Administración Pública, en un instrumento técnico de sujeción del Estado al Derecho, como en el siglo pasado lo fue el proceso de su personificación total.

Comparada con el desarrollo histórico que ha tenido en el derecho privado, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es un fruto tardío de la configuración del poder del Estado. En este sentido se ha dicho que no puede existir Estado de Derecho sin la responsabilidad de aquél.

Por otra parte, los principios de legalidad y de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública no han

tenido el mismo avance ni han llegado a igual grado de perfeccionamiento en relación con los fines de su institución. En el primer caso, la implantación de la jurisdicción administrativa y su rango dogmático en los documentos constitucionales de la Revolución Francesa, han permitido una mayor protección de los derechos de los particulares frente a la actuación antijurídica de los órganos de la Administración Pública. Desde su creación, el Tribunal Fiscal de la Federación, instruido por la Ley de Justicia Fiscal del 26 de agosto de 1936, ha venido cumpliendo con la fundamental misión de sujetar a la legalidad los actos irregulares de la Administración Pública en los términos de la competencia que le permite su Ley Orgánica. Frente a esta labor ininterrumpida que expresa una de las condiciones de subsistencia del Estado de Derecho, la responsabilidad patrimonial del Estado y en particular de las actuaciones de la Administración Pública es aún deficiente si se advierte que la única ley que reguló la responsabilidad patrimonial directa de la Administración Pública es la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.

Es cierto que desde que entró en vigor el Código Civil Federal, se admite la responsabilidad subsidiaria del Estado por los actos culposos que sus servidores cometidos en el ejercicio de sus funciones (artículo 1928); pero es sabido que tal responsabilidad sólo tiene lugar, de acuerdo con el propio dispositivo, cuando el responsable principal resulte insolvente, y que la falta dañosa se haya provocado en ejercicio de las funciones del servidor. Cuando la falta no le sea imputable al servidor público, ya porque no ocurrió con dolo o negligencia, o bien porque no se cometió en el ejercicio de sus funciones, el Estado no puede resultar sujeto imputable de responsabilidad patrimonial.

Esta disminución de la responsabilidad del Estado proviene de su enfoque civilista, se advirtió ya por la doctrina en 1939, pues el sistema dejaba en indefensión al particular en el caso de

imposibilidad de identificar al servidor autor del daño, a este supuesto se le conoce como falta anónima.

En congruencia con la Ley de Justicia Fiscal del 26 de agosto de 1936, que creó la jurisdicción administrativa en nuestro país, el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal dispone que cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

Se puede advertir que frente a la actuación dañosa del Estado Federal y sus servidores públicos, y en materia de responsabilidad civil no proveniente del delito, el ciudadano cuenta hoy únicamente con el artículo 1928 del Código Civil ya que la Ley de depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal fue abrogada el 14 de enero de 1988, configurándose de esta forma un retroceso en el desarrollo de nuestro Estado de Derecho, al eliminar del sistema jurídico mexicano la posibilidad de poder exigir directamente al Estado el reconocimiento de su responsabilidad por los daños causados en su actuación.

Opuestamente, la Administración Pública Federal, en cuanto sujeto titular de derechos patrimoniales, ocupa, respecto de los particulares, una posición de ventaja en el resarcimiento de los daños o perjuicios que le causen sus propios servidores o terceros. En este sentido el artículo 106 del Reglamento de la Ley del servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, y el 45 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, le otorgan determinadas facultades para resarcirse de los daños y perjuicios que le ocasionan las conductas infractoras de sus servidores públicos y de terceros.

Es contrastante, entonces, que frente a la eficacia ejecutiva de los actos de resarcimiento patrimonial por la Administración

Pública en un procedimiento iniciado por y ante sí, se configura la casi indefensión de los particulares frente a los actos del Estado que les causen perjuicios patrimoniales o de otra índole.

1.1 CONCEPTO DE ESTADO

Desde la antigüedad se ha reconocido al hombre agrupado, actuando aún frente a la naturaleza, por medio de los grupos más primitivos, en los cuales, necesariamente, hubo cierta organización y ciertos principios de orden.

La historia registra las primeras formaciones sociales permanentes, en Egipto, cerca del año 6,000 antes de Cristo; y es a partir de entonces, cuando se conoce como polis, ciudad, imperio, república, etc., a la agrupación humana asentada en un territorio con cierto orden y una determinada actividad y fines.

En materia social, el más grande de todos estos hechos es el Estado, mismo que ha sido conceptualizado de distintas formas en atención a la época, al régimen político, a la estructura social, a las corrientes ideológicas, etc.; aspectos que indudablemente marcan la pauta para hablar de este fenómeno social, es así como los estudiosos del Estado lo conciben desde diversos puntos de vista.

Por lo tanto, dar una definición de Estado y, sobre todo, hacerlo en pocas líneas, ofrece dificultades insuperables, porque se trata de un concepto muy discutido.

Para empezar hay que señalar que la palabra Estado se deriva de la voz latina STATUS, de STARE, que significa situación permanente, orden de permanencia o que no cambia.

Nicolás Maquiavelo fue quien empleó por primera vez en su obra "El Príncipe" la palabra Estado, haciendo alusión a un cuerpo político, establecido en un territorio determinado y bajo un gobierno que lo rige.

Es así como el concepto de Estado en su significado moderno se remonta al siglo XVI y designa aquella entidad

político social que se caracteriza por la coexistencia de tres elementos: un territorio; un pueblo y un ordenamiento superior.

Jean Bodin, el más notable tratadista del Derecho Público, del siglo XVI definió al Estado como un conjunto de familias y sus posesiones comunes gobernadas por un poder soberano; al analizar este concepto se entiende que al hablar de un conjunto de familias se está ante un pueblo; el conjunto de sus posesiones puede traducirse en el territorio sobre el cual está asentado ese pueblo; el poder soberano indica un gobierno independiente.

Es importante señalar que las primeras investigaciones sistemáticas sobre la naturaleza y las formas del Estado Moderno se remontan a la Escuela del Derecho Natural, en la que se elaboraron múltiples teorías al respecto.

Entre estas teorías encontramos las enunciadas por Tomás Hobbes y John Locke.

Para Tomás Hobbes, el Estado nace mediante un pacto de sometimiento de los hombres a un monarca, a quien remiten todos sus derechos y libertades individuales para obtener un mínimo de seguridad que sería imposible dentro de un Estado Natural; a esta figura absolutista del Estado John Locke contrapone el concepto de un Estado representativo, fundado en la soberanía popular que tiene como característica un pacto de sometimiento al Estado, a condición de que éste ejerza una efectiva tutela sobre la libertad de la persona y sobre sus bienes.

Para Juan Jacobo Rousseau, el Estado tiene como base solamente en pacto de unión y no de sometimiento, mediante el cual los hombres, renunciando a sus libertades individuales originarias, pretenden construir una comunidad política que sea capaz de incluir el cuerpo social sobre una base de igualdad; en el Estado de Juan Jacobo Rousseau las funciones del gobierno se configuran por lo tanto, como funciones que están

subordinadas no ya a los originarios derechos individuales naturales, sino a la expresión directa y continuada de la voluntad popular.

Para concluir este primer punto estimo pertinente citar algunas definiciones de Estado dictadas por prestigiados estudiosos de la materia:

“El estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio” - Jellinek. (1)

“El Estado es un grupo de individuos establecidos sobre un determinado territorio y sujetos a la autoridad de un mismo gobierno” – Capitant. (2)

“El Estado es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio” – García Maynes. (3)

“El Estado es una población asentada en un territorio y con un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior” - Moto Salazar. (4)

BIELSA RAFAEL “Principios de Derecho Administrativo”

Editorial DEPALMA, Buenos Aires, 1978 pp 37

FRAGA GABINO “El Derecho Administrativo”

Editorial PORRUA, S.A., México, 1984 pp 13

(3) GARCIA MAYNEZ EDUARDO “Introducción al estudio del Derecho”

Editorial PORRUA, S.A., México, 1992 pp 98

(4) MOTO SALAZAR EFREN “Elementos de Derecho”

Editorial PORRUA, S.A., México, 1986 pp 60

“El Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas” – Acosta Romero. (5)

Por último, me gustaría terminar dando mi propia definición de Estado, manifestando que para mí es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro del mismo un poder supremo de ordenación y de imperio

1.2 CONCEPTO DE PATRIMONIO PUBLICO

El vocablo patrimonio deriva del latín PATRIMONIUM y etimológicamente hace referencia al conjunto de bienes que se heredan del padre o de la madre.

Desde el punto de vista jurídico, patrimonio es el conjunto de poderes y deberes apreciables en dinero, que tiene una persona, utilizo la expresión poderes y deberes en razón de que no sólo los derechos subjetivos y las obligaciones pueden ser estimados en dinero, sino que también lo podrían ser las facultades, las cargas y, en algunos casos, el ejercicio de la potestad, que se pueden traducir en un valor pecuniario.

(5) ACOSTA ROMERO MIGUEL
“Administrativo”
Editorial PORRUA, S.A., México, 1988

“Teoría General del Derecho

pp 78

El patrimonio tiene dos elementos: uno activo y otro pasivo. El activo se constituye por el conjunto de bienes y derechos; y el pasivo por las cargas y obligaciones susceptibles de una apreciación pecuniaria. Los bienes y derechos que integran el activo se traducen siempre en derechos reales, personales o mixtos y el pasivo por deberes personales o cargas u obligaciones reales.

Atendiendo a lo anterior se puede afirmar que el patrimonio constituye una universalidad jurídica, en tanto que es el conjunto de poderes y deberes entendidos en términos absolutos que se extiende en el tiempo y en el espacio; en el tiempo porque abarca tanto los bienes, derechos, obligaciones y cargas presentes, como lo que la misma persona pudiera tener en el futuro, y en el espacio, porque comprende todo lo susceptible de apreciación pecuniaria.

Ahora bien, para poder hablar de lo que es el patrimonio público es necesario precisar que éste forma parte del denominado patrimonio nacional, tal y como lo establece el artículo primero de la Ley General de Bienes Nacionales que a la letra dice:

“El patrimonio nacional se compone de:
Bienes del dominio público de la Federación, y
Bienes del dominio privado de la Federación.”

Asimismo, el artículo segundo del precitado ordenamiento legal señala específicamente cuales son dichos bienes:

“Son bienes del dominio público:
I.- Los de uso común;
II.- Los señalados en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- III.- Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3º de esta ley;
- IV.- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V.- Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal;
- VI.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;
- VII.- Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- VIII.- Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
- IX.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X.- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XI. Los inmuebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos, y
- XII.- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.

Del análisis de los artículos transcritos se desprende que se podría definir al patrimonio nacional de una forma clara y breve como la totalidad de bienes, derechos y obligaciones en donde el

Estado es el propietario y que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva.

Eduardo Bustamante lo define como "... un conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetos o finalidades de política social y económica"(6)

Asimismo, con respecto al patrimonio público, se puede decir que es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones susceptibles de ser aprovechados por todos los habitantes del lugar en que se encuentren con las restricciones establecidas por la ley y para cuyo aprovechamiento especial se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas.

1.3 CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO

El ejercicio del poder estatal constituye un acto singular, con características propias, de ahí que los individuos que participan en él se van distinguiendo de los otros miembros del grupo social, con aspectos que los diferencian, entre ellos, un cierto sentido de responsabilidad, un hábito de atención a las causas colectivas, y muchos rasgos más.

(6) BUSTAMANTE EDUARDO "Memoria de la Secretaría del Patrimonio Nacional"

Secretaría del Patrimonio Nacional, México, 1959

Se trata de personas que en la realización de sus actividades, utilizan recursos materiales y económicos, de naturaleza pública, que de una u otra forma, y en distinto nivel de responsabilidad, le son confiados para la consecución de los fines del Estado.

Estos signos distintivos de los individuos a quienes las normas legales definen como servidores públicos, les imprimen, asimismo, una condición jurídica especial, o estatus jurídico que difiere de los demás rangos normativos, y mantiene su singularidad frente al grupo social en general, de donde derivan sus diferentes tipos de responsabilidad.

De acuerdo con el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son servidores públicos: “los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral.”

De acuerdo con este artículo, el servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado, pero aun cuando este concepto es el que ha adoptado en forma general nuestra Constitución para referirse a los empleados del Estado, en nuestro sistema legal se sigue haciendo distinción entre funcionarios y empleados, sin que se precise la diferencia entre uno y otro.

A este respecto el magistrado Delgadillo Gutiérrez señala: “... el funcionario público es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando, mientras que el empleado es una persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando. Es decir el funcionario es aquel que ejerce las actividades, competencia u

oficios del órgano y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo la secretaria, la mecanógrafa o el profesionista al que se le encomienda el dictamen de un asunto, pero que la resolución que se exterioriza no le es atribuida...” (7)

Atendiendo a lo anterior se debe de señalar que de los trabajadores que prestan su servicio al Estado, la doctrina diferencia entre los que se encuentran sujetos a una relación laboral y los que no, excluyendo de la calidad de trabajadores al servicio del Estado a estos últimos en virtud de su falta de incorporación ya que, a pesar de que prestan sus servicios al Estado, lo hacen en razón de un contrato para la realización de sus trabajos específicos para obra determinada, en los que no se da una relación de dirección y dependencia, como sucede en los contratos de suministro o de obra pública.

También es importante apuntar que con el término empleado público se identifica al trabajador de la Administración Pública Centralizada, generalmente conocido como burócrata, cuya incorporación se produce en la mayoría de los casos mediante nombramiento; y del universo de los empleados públicos se diferencia a los funcionarios, como aquellos empleados que tienen específicamente atribuidas sus funciones en las normas legales, con facultades de decisión y dirección, de tal forma que son la vía a través de la cual se exterioriza la voluntad del órgano, como los Secretarios de Estado, subsecretarios y directores.

(7) DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO “Elementos de Derecho Administrativo”

Editorial LIMUSA Y NORIEGA EDITORES México, 1994 pp 147 y 148

Así tenemos, que del análisis del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que el término más genérico que se utiliza para denominar a estos trabajadores del Estado es el de servidores públicos con lo cual se identifica a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública consistentes en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Se ha llegado a manifestar que el término servidor público es poco afortunado, en virtud de que con él se confunde la parte con el todo, ya que sólo podrían tener ese carácter los empleados de los servicios públicos, además de que indebidamente se incluyen en él a trabajadores que no participan en funciones públicas, como los obreros de las empresas del Estado.

1.4 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

El concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas.

Existen un sin número de teorías que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que responsabilidad constituye un concepto fundamental, sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del ámbito jurídico, también se usa en el discurso moral y religioso, así como en el lenguaje ordinario.

Para determinar el significado de responsabilidad es necesario hacer alusión a aquellos usos de responsabilidad que están, de alguna manera presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

La voz responsabilidad proviene de respondere que significa inter alia: prometer, merecer, pagar. Así, responsalis significa el que responde.

En un sentido más restringido responsum (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien.

Respondere se encuentra estrechamente relacionado con spondere, la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación, así como sponcio, palabra que designa la forma más antigua de la obligación.

El uso moderno de responsabilidad en el lenguaje ordinario es más amplio y, aunque relacionado con el significado originario de respondere y spondere, puede tener otro sentido y alcance.

El profesor Hart, citado por estudiosos del tema que hoy nos ocupa, ilustra la polisemia y equivocidad de responsabilidad en un relato imaginario:

Como capitán de un barco, X era responsable de la seguridad de sus pasajeros y de su tripulación. Sin embargo, en su último viaje X se embriagó todas las noches y fue responsable de la pérdida del barco con todo lo que se encontraba a bordo. Se rumoraba que X estaba loco; sin embargo, los médicos consideraron que era responsable de sus actos. Durante todo el viaje se comportó muy irresponsablemente y varios incidentes en su carrera mostraban que no era una persona responsable. X siempre sostuvo que las excepcionales tormentas de invierno fueron las responsables de la pérdida del barco, pero en el proceso judicial instruido en su contra fue encontrado penalmente responsable de su conducta negligente y ... en un

juicio civil fue considerado jurídicamente responsable de la pérdida de vidas y bienes. El capitán aún vive y es moralmente responsable por la muerte de muchas mujeres y niños.

En este ejemplo se pueden distinguir cuatro sentidos de responsabilidad:

Como deberes de un cargo: “es responsabilidad del capitán ...”; “es responsabilidad de los padres...”. Las responsabilidades como deberes que corresponden a un cargo, sugieren la idea de un deber en abstracto y presuponen cierta discrecionalidad.

Como causa de un acontecimiento: “la tormenta fue la responsable de la pérdida...”; “la larga sequía fue responsable de la hambruna...”.

Como merecimiento, reacción, respuesta. Responsabilidad en este sentido significa `verse expuesto a...`, `merecer`, `responder de...`, `pagar por...` (“...fue encontrado responsable de la pérdida de vidas y bienes”; “el que cause un daño es responsable de...”)

Como puede apreciarse, este sentido de responsabilidad es el que más se acerca a su significado originario.

Como capacidad mental: “fue encontrado responsable de sus actos...”

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

En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él.

El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado.

La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella.

La responsabilidad señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación.

La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado (aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito). Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por él.

De ahí que es responsable de un hecho ilícito (delito) aquel individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción que al hecho ilícito se imputan. Aquel que sufre la pena de prisión que se impone al homicidio, es responsable del delito de homicidio. De la misma forma, aquel que sufre la pena que se impone al robo es responsable del delito de robo.

Por regla general, el autor del hecho ilícito y el responsable son el mismo individuo; sin embargo, no siempre el responsable de un hecho ilícito es su autor. En efecto, puede suceder que un individuo sea el autor del acto ilícito y que otro u otros sean los responsables del mismo, es decir, que otros sean los que deban sufrir las consecuencias que a ese delito le corresponden, de conformidad con una norma jurídica.

Existen dos grandes formas de aplicar la responsabilidad: la llamada responsabilidad por culpa y la conocida como responsabilidad objetiva o absoluta.

En el caso de la primera, la aplicación de sanciones al individuo considerado responsable supone culpa por parte del

autor del hecho ilícito. Esto es las consecuencias de sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo (o bien habiéndolo previsto no lo impidió). A la responsabilidad objetiva, por el contrario, no le importa la culpa del autor; basta que el hecho ilícito se realice (con o sin culpa del autor) para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable (esto es, por lo general, el sistema de responsabilidad en los accidentes de trabajo).

1.5 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO

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

Desde el punto de vista constitucional, los funcionarios, sin excepción alguna, antes de la toma de posesión, deberán presentar la propuesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, tal y como lo señala el artículo 128 de la misma.

Como ya se dijo con anterioridad, para que los servidores públicos, sean funcionarios o empleados, la Constitución prevé ciertos valores que deberán de salvaguardar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

Estos valores tutelados son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

La omisión al cumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores públicos la función pública, puede dar lugar a cuatro tipos de responsabilidades: la penal, la civil, la política y la administrativa.

La responsabilidad penal que se prevé en el título X del Código Penal Federal, establece once delitos en los que pueden incurrir los servidores públicos, y que son: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

En el caso de que algunos funcionarios tengan la protección constitucional, denominada fuero, como requisito de procedencia para poder ser procesado, de acuerdo con lo establecido por los artículos 109, fracción II y III constitucionales, así como el capítulo III del título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será necesaria la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

La responsabilidad civil se prevé como el daño que causen los funcionarios públicos a los particulares, cuando obren en el ejercicio de sus funciones. Este daño puede ser económico y consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio; o bien, daño moral, entendiéndose por éste la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, configuración, vida privada y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás. La responsabilidad de naturaleza civil se exigirá de acuerdo en lo dispuesto en los artículos 1916 y 1928 del Código Civil Federal.

También existe la responsabilidad civil para con el Estado, que es aquella en la que incurren los funcionarios y empleados, por sus actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, estimable en dinero, que afecte a la Hacienda Pública Federal, al Distrito Federal, o el patrimonio de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos.

La responsabilidad política está prevista en los artículos 109, fracción I y 110 constitucionales y en el título segundo de la

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y se deriva de la conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios de Estado, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimilados a éstas y fideicomisos públicos.

También podrán ser sujetos de juicio político los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La responsabilidad administrativa se encuentra prevista en los artículos 109, fracción III y 113 constitucionales, y en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este tipo de responsabilidad se establece para todos los servidores públicos, por actos u omisiones en los que incurran, y que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

De acuerdo con la redacción del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a los artículos 108-114, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982; así como su legislación reglamentaria, comprendida fundamentalmente por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre

de 1982, y el título décimo del Código Penal, artículos 212-224, denominado "Delitos cometidos por servidores públicos"; los artículos 1916, 1916 bis y 2116 del Código Civil referentes al llamado "daño moral", a lo cual habrá que agregar las legislaciones locales que tienen la obligación de expedir los estados de la República; se plantean los cuatro tipos de responsabilidades de los servidores públicos con antelación descritas.

Como ya se señaló, el artículo 108 de la Constitución los servidores públicos que pueden ser sujetos a este tipo de responsabilidades son: los representantes de elección popular (incluyendo al Presidente de la República, pero en una categoría especial), y a los miembros de los poderes judiciales Federal y del Distrito Federal, funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal. Por otro lado, los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales superiores de los estados también son sujetos de responsabilidad por violación a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales; amén de las responsabilidades que los ordenamientos locales pueden establecer en el ámbito de su competencia. A mayor abundamiento el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, lo cual resulta cuestionable.

El sistema vigente de responsabilidades de servidores públicos trae las novedades de la responsabilidad administrativa; sin embargo, la legislación tiene serias fallas, lo cual resulta lógico por la novedad del sistema, no obstante ello, la legislación debe de ser mejorada y subsanar esas fallas, errores y lagunas, de las cuales hablaré más adelante.

Por otro lado, si se quiere tener éxito, se debería sustraer de la administración centralizada a la Contraloría General de la

Federación, darle autonomía técnica y económica, así como dotar a esa dependencia y sus procedimientos de las suficientes garantías procesales, de lo contrario volveremos a ver en poco tiempo los graves problemas que ha venido sufriendo la administración pública de que tanto nos condelemos.

1.6 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Es indiscutible que a través de su actividad el Estado puede causar diversos daños a los particulares. En el ejercicio de la función pública resulta normal que lesione intereses de particulares, ya sea por las acciones que emprende o por las que deja de realizar; ese daño puede ser causado por diversos órganos, dependiendo de la forma de manifestación del poder público.

Es así como la responsabilidad del Estado, es la obligación que tiene éste, de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública federal y estatal, y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.

La responsabilidad del Estado derivada del ejercicio de las funciones legislativas y judiciales, no ha sido desarrollada como debiera; ahora bien para hablar de la responsabilidad patrimonial del Estado, resulta indispensable precisar que es aquella que deriva de la actuación extracontractual, indebida o ilegal, de la Administración Pública.

La falta de otorgamiento de un servicio, ya sea de agua, alumbrado, bacheo, drenaje, etc., puede afectar el patrimonio de

los particulares, lo que redundará en diferentes daños por falta, por falla o por deficiencia, en el servicio, por abuso o por negligencia, de donde deriva que el patrimonio jurídico y económico de los particulares quede lesionado.

A este respecto el magistrado Delgadillo Gutiérrez señala: "... ante esta situación procede preguntarse si el particular está obligado a soportar la lesión que le causó el Estado, o si debe de tener expedita la vía para que le sean resarcidos los daños. Cuando falla el servicio de bacheo y deja un peligroso hoyo que afecta la suspensión de vehículos particulares; o cuando por negligencia no realiza el servicio de desasolve de alcantarillas y el inmueble de un particular se inunda deteriorando su mobiliario ¿debe el afectado soportar el daño?; o no obstante que el órgano administrativo haya cumplido con la realización del servicio público, pero su funcionalidad no se manifiesta y lesiona mi patrimonio ¿estoy obligado a soportarlo?...". asimismo, apunta, "el principio romano contenido en la Lex Aquilia establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de donde deriva que el Estado, como persona sometida al derecho, no debe de quedar excluido de esta obligación"(8)

En términos generales, el régimen jurídico mexicano acepta la responsabilidad del Estado, pero en forma y extensión tan limitada que debe de afirmarse que en la práctica equivale a una falta total de ella. Esta falta de reconocimiento se funda en la idea de soberanía y en el supuesto de que el Estado siempre actúa dentro de los límites del derecho y que por lo mismo, la

(8) DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO
responsabilidades de servidores públicos"
Editorial PORRUA, S. A. México, 1996 pp5

"El sistema de

actividad estatal no puede considerarse ilícita y por tanto dar lugar a responsabilidades patrimoniales cuando menos respecto a actos ejecutados dentro de las atribuciones legales de la administración pública.

La doctrina francesa ha elaborado la teoría de la “falta en el servicio público”, que establece que la misión del Estado es proporcionar servicios a la colectividad de manera normal, constante y eficiente. Para cumplirlos, el Estado cuenta con ingresos y por lo mismo, no importa quien sea el responsable personal de las faltas; de aquí nace la responsabilidad del Estado de indemnizar al particular a consecuencia de la “falta en el servicio público”.

Sin embargo, la sola idea de que la responsabilidad del Estado pudiera serle exigida directamente por la deficiente, indebida, negligente u otra forma irregular de su actuación, ha producido grandes temores de que el presupuesto público resultara insuficiente para indemnizar a los particulares por los daños y perjuicios causados por la Administración Pública.

El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado es por si sola un avance en el desarrollo jurídico de todo Estado de Derecho, sin embargo, así como no fue fácil lograr que la autoridad se sometiera a la regulación del derecho, tampoco ha sido sencillo el paso consistente en que acepte ser sometido a un proceso, con la posibilidad de llegar a ser condenado, en su caso, a la reparación de los daños y perjuicios ilegalmente causados.

Actualmente la ciencia jurídica ha debido reconocer como un progreso de su objeto la institución de la responsabilidad del Estado. Desde el punto de vista de las libertades públicas y su proyección jurídica como derechos subjetivos e intereses legítimos de los particulares, este progreso se convierte, asociado al principio de legalidad de la Administración Pública, en un instrumento técnico de sujeción del Estado de Derecho.

Comparada con el desarrollo histórico que ha tenido en el derecho privado, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es un fruto tardío del avance del poder del Estado; en este sentido se puede afirmar que no puede existir Estado de Derecho sin la responsabilidad de aquél.

Por otra parte, los principios de legalidad y de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública no han tenido el mismo desarrollo ni han llegado a igual grado de perfeccionamiento en relación con los fines de su institución. En el primer caso, la implantación de la jurisdicción administrativa y su rango dogmático en los documentos constitucionales de la Revolución Francesa, han permitido una mayor protección de los derechos de los particulares frente a la actuación antijurídica de los órganos de la Administración Pública.

Es así como tenemos que, las reformas al título IV Constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, emprenden el cometido de actualizar, conforme a las exigencias sociales de nuestra época, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, dotando a este concepto de una extensión mayor que los ordenamientos constitucionales anteriores.

El artículo 111 del referido título IV establece, aparte de las responsabilidades políticas, disciplinarias y penales, las de carácter civil, cuya regulación se transfiere al legislador ordinario. En este sentido, el artículo 1928 del Código Civil constituye la base del derecho vigente de responsabilidad extracontractual de los servidores públicos y subsidiariamente del Estado por actos o hechos de aquéllos, lo cual significa que la enjuiciabilidad de aquel lo constituye en sujeto pasivo del deber de resarcimiento o indemnización por su propia responsabilidad compartiendo sus agentes la obligación subsidiaria de la reparación del daño, una vez decretada la insolvencia de éstos.

Esta responsabilidad, implica necesariamente la concurrencia de dolo o culpa del sujeto causante del daño, y en virtud de la cual se explica que el principio de atribución de responsabilidad al Estado por los daños causados por sus agentes derive a su vez en una responsabilidad del propio Estado por culpa "in eligendo" o "in vigilando".

Este concepto subjetivo de responsabilidad ha pretendido superarse con la incorporación de un elemento de objetividad consistente en el riesgo que implica la actividad de la Administración Pública en la prestación de sus servicios y la ejecución de sus funciones.

CAPITULO II

EVOLUCION HISTORICA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Una vez consumada la independencia de México (1821), de inmediato se precedió a establecer una Junta Provisional Gubernativa que se ocuparía de legislar y organizar el Primer Congreso Constituyente, mismo que se instaló el 24 de febrero de 1822.

El 21 de mayo del mismo año Iturbide fue nombrado emperador; éste disolvió el Congreso e instauró en su lugar una Junta Nacional Constituyente. A ella correspondió aprobar el Reglamento Político Provisional del Imperio que en su texto incluyó algunas disposiciones referentes a los funcionarios; estableció que la “persona del emperador” era sagrada e inviolable y que sólo sus ministros serían responsables de los actos del gobierno, y encomendaba al Supremo Tribunal de Justicia la tarea de juzgar a los funcionarios que incurrieran en algún delito.

Los desacuerdos de importantes sectores de la sociedad con el Imperio pronto se manifestaron. Antonio López de Santa Anna proclamó, a principios de 1823, el Plan de Casa Mata que exigía principalmente la reunión de un nuevo Congreso Constituyente; Iturbide se vio obligado a reinstalar la Asamblea, después de lo cual abdicó.

El Congreso se reunió nuevamente y el 3 de octubre de 1824 fue aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ésta designó a la Cámara de Diputados y Senadores como gran jurado en las acusaciones hechas al presidente de la Federación por delitos de traición contra la independencia nacional, por cohecho, soborno y por impedir o entorpecer las elecciones y las funciones de las Cámaras (artículo 38); señaló que el presidente sólo podría ser acusado

por los delitos establecidos en el artículo 38 (artículo 107) y que las acusaciones hechas al vicepresidente serían atendidas por la Cámara de Diputados (artículo 109); fijó la responsabilidad de los secretarios de Despacho (secretarios de Estado); estableció las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia (artículo 137), y elaboró un procedimiento de 24 individuos para juzgar a los magistrados de dicha corte (artículo 139).

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835, cuando por desacuerdos entre liberales y conservadores, se decidió crear una nueva Constitución de carácter centralista. Este giro implicó que los conservadores tomaran el mando del país y pusieran fin al sistema federal. Las Siete Leyes, como se le conoce a esta Carta, también delimitó las responsabilidades de los funcionarios. Cabe recordar que esta Constitución, además de los tres poderes federales, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, creó el Supremo Poder Conservador, órgano que tenía como objeto frenar los posibles abusos de los tres poderes federales; así, el artículo 17 estableció que el Supremo Poder Conservador no podría ser censurado o juzgado por sus opiniones; si algún miembro de ese poder era inculcado por algún delito, la acusación se haría frente al Congreso General; determinó las modalidades para poder hacer una acusación al presidente de la República (artículo 47); señaló las prerrogativas de dicho funcionario (artículo 15); determinó las responsabilidades de los Consejeros del gobierno (artículo 26) y de los Ministros (artículo 32); por último, enlistó los delitos que provocarían “acción popular” contra los magistrados y jueces que los cometieren (artículo 36).

La expulsión de las tropas francesas tras la invasión de éstas en territorio nacional, la costosa lucha en Texas y los conflictos internos, provocaron la disolución del Congreso, con lo cual se reunió una Junta de Notables para redactar una nueva Constitución.

El resultado de este Congreso consistió en la promulgación en 1843 de las Bases Orgánicas, estatuto también de corte centralista. Las disposiciones jurídicas que regularon la responsabilidad de los funcionarios del gobierno centralista de acuerdo con esta carta, fueron las siguientes:

A los diputados y senadores se les concedió el fuero de inmunidad con carácter absoluto (artículo 73); se estableció un Gran Jurado el cual debía declarar si había o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes que hubieran cometido los secretarios de Despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, consejeros del gobierno y gobernadores del Departamento (arts. 76 y 77); el presidente de la República no quedaba exento de los procedimientos de responsabilidad, sin embargo, contaba con cierta inmunidad (artículos 78 y 90).

También estableció la facultad que se dio al presidente de la República en el artículo 87, es decir, el primer mandatario podía suspender de sus empleos y privar de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, “a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes”; “imponer multas que no pasen de quinientos pesos a los que desobedecieran sus órdenes, o faltaren al respeto debido...”; las mismas atribuciones fueron conferidas, aunque no tan estrictas, a los gobernadores (artículo 142).

Durante los primeros meses de 1847; México enfrentó una guerra contra los Estados Unidos propiciada por la independencia de Texas, creándose una crisis financiera y política que permitió a los liberales reinstalar un sistema federal de gobierno, así, mediante el Acta Constitutiva y de Reforma se restituyó la Constitución de 1824.

Las disposiciones contenidas en el Acta de 1847 relacionadas con las responsabilidades de los funcionarios públicos aparecerían consagradas en varios artículos. Entre las

novedades presentadas en dicho documento se encuentran: se erigió la Cámara de Diputados como Gran Jurado para conocer de las causas contra altos funcionarios y se otorgó al Senado la posibilidad de erigirse en Jurado de Sentencia, exclusivamente para declarar si el acusado era o no culpable; y se dejaba a la Suprema Corte la designación de la pena, según lo previniera la ley correspondiente (arts. 12 y 13).

En lo referente a la responsabilidad administrativa se expidieron algunos decretos con el fin de eliminar comportamientos deshonestos que tuvieran los empleados del gobierno, como el decreto del 5 de octubre de 1852 sobre la prescripción salarial de los empleados; el 28 de junio de 1853, sobre la Ley Penal para los empleados de hacienda, y el del 27 de diciembre de 1853, referente a la Ley para hacer efectiva la responsabilidad de los jueces.

Cabe señalar que las dos últimas leyes fueron muy severas, debido a que la primera de ellas contemplaba la pena de muerte y presidio para el infractor, mientras que la segunda imponía la privación del empleo e inhabilitación perpetua para obtener otro en la administración de justicia.

El desorden político, económico y social, imperante en 1853, durante el gobierno de Santa Anna, impulsó una lucha que desembocó en la elaboración del Plan de Ayutla. Este documento exigía entre otras cosas la reunión de una Asamblea que creara una nueva Constitución.

Después del triunfo de la llamada revolución de Ayutla, el 5 de febrero de 1857, y de largos trabajos en el Congreso se promulgó la Constitución de 1857.

2.1 CONSTITUCION DE 1857

En materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, la Constitución de 1857 recogió, depuró y perfeccionó la experiencia legislativa de los constituyentes anteriores y la consignó en el título cuarto. En éste se detallaron las responsabilidades y sanciones aplicables a los Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte y los secretarios de Despacho, estableciendo asimismo una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su cargo y delitos oficiales en que incurrieran por faltas u omisiones, durante el ejercicio de su empleo, extendiendo dicha responsabilidad hasta un año después de haber terminado sus funciones. También se respetó la institución del Gran Jurado, creando procedimientos distintos si el delito era común u oficial (artículos 103, 104, 105 y 107).

La Constitución de 1857 pugnó por un control más enérgico de los funcionarios estatales y reguló con firmeza el fuero de inmunidad de carácter absoluto a favor de los diputados; únicos integrantes del Congreso, ya que se optó por el sistema unicameral.

Al presidente de la República se le concedió el fuero de inmunidad de carácter relativo, ya que durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común; los gobernadores de los estados podían ser acusados por infracción a la Constitución y a las leyes federales (artículo 103).

Por otra parte también se expidieron algunos decretos y circulares en materia de responsabilidad administrativa, como el decreto del 11 de septiembre de 1857, el cual prohibía a los funcionarios públicos tener dos cargos o empleos. La Constitución de 1857 promovió muchos cambios que de alguna forma afectaron al clero y a los militares; en consecuencia, muy

pronto se dieron brotes de insurrección que culminaron en una guerra civil llamada Guerra de los Tres Años o de Reforma.

Durante esta lucha, iniciada en diciembre de 1857, México tuvo dos gobiernos: el de Benito Juárez, quien defendía la legalidad de la Constitución recién promulgada, y el de los conservadores dirigidos primero por Félix Zuloaga y después por Miguel Miramón, quienes la desconocían.

Sin embargo, el régimen de Juárez se vio nuevamente en peligro cuando los conservadores, en acuerdo con Napoleón III, decidieron implantar una monarquía en México ofreciendo el poder a Maximiliano de Habsburgo quien los asumió en 1864, y sustentó su gobierno en el Estatuto Provisional del Imperio. Este documento sólo dedicó el artículo 12 para reglamentar las obligaciones de los funcionarios del Imperio.

Para 1867 las fuerzas juaristas consiguieron derrotar al gobierno imperial y Juárez estuvo una vez más al frente del Ejecutivo, respaldado por la Carta Magna de 1857.

El 3 de noviembre de 1870 el presidente Benito Juárez promulgó la primera ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la Federación; es importante señalar que esta ley constituyó la base jurídica de nuestro moderno sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contiene esta Constitución se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la Constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera del contexto penal.

Por otra parte debe de tomarse en cuenta que conforme al nombre del referido título cuarto sólo se estableció la

responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su articulado se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la Federación.

2.2 LEY JUAREZ

Como ya se dijo, el 3 de noviembre de 1870, el presidente Benito Juárez promulgó un decreto conocido como “Ley Juárez”, considerado como la primera ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la Federación; asimismo es importante subrayar que esta ley constituyó la base jurídica de nuestro moderno sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

El magistrado Delgadillo Gutiérrez señala al respecto: “El Decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como “Ley Juárez”, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios de Despacho, gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

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

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

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

Conforme a la disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicameral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

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

La resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar, además, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos

oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes, por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculpado a disposición de los tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho y, además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

No obstante que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que <...el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado>, situación que a partir de 1874 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicamaral.(9)

2.3 REGIMEN JURIDICO DEL PORFIRISMO

A la muerte de Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada subió a la presidencia; primero de manera provisional ya que desempeñaba el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia, y posteriormente como presidente electo.

Durante el régimen de Lerdo de Tejada (1872-1876) se reinstaló el sistema bicamaral; la Cámara de Senadores volvió a formar parte del Congreso por lo que se incorporó la legislación respectiva sobre las responsabilidades de los senadores (artículos 103, 104, 105). Para el siguiente periodo presidencial Lerdo de Tejada intentó reelegirse pero tuvo una gran oposición.

(9) DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos"
Editorial PORRUA, S.A. México, 1996 pp 44-46

Por un lado el presidente de la Suprema Corte, José Ma. Iglesias desconoció su gobierno y se declaró presidente interino, y por otro, Porfirio Díaz proclamó el Plan de Tuxtepec cuyo lema principal era la “No reelección”. El movimiento que secundó dicho Plan llevó a Porfirio Díaz a la presidencia; éste gobernó de 1876 a 1880, y tras el periodo de Manuel González (1880-1884) Díaz volvió a ejercer el poder Ejecutivo, mismo que abandonó hasta 1911.

El cambio constitucional en relación al tema durante estos 35 años consistió en el restablecimiento, en 1904, de la vicepresidencia y, en consecuencia, el señalamiento de las responsabilidades de éste en el artículo 103 de la Constitución.

El 6 de junio de 1886, el presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de responsabilidades de los funcionarios públicos, denominada “Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal”.

La Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, regulaba la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, enlistados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, que a saber eran: diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los Estados y el propio presidente de la República el cual sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo por los delitos de traición a la Patria, violaciones graves a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Esta ley, reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que la Ley Juárez, también establecía la responsabilidad por los delitos comunes cometidos durante el tiempo de encargo del funcionario en cuestión; asimismo, en forma clara determinó la declaración de procedencia, de debía de dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos

funcionarios públicos, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

Regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario público solicitara de la Cámara de Diputados la declaración de Inmunidad, para suspender la sustentación de algún juicio en su contra; este procedimiento culminaba con la declaración de procedencia o en su defecto de improcedencia, dentro de la propia Cámara de Diputados, erigida como Gran Jurado.

Además de las resoluciones a que se hace referencia, existía otra denominada declaración de incompetencia, que se emitía cuando el delito o falta se había cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozaba de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviera fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia (Cámara de Diputados y Senadores respectivamente), pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y posteriormente de 1929.

2.4 CONSTITUCION DE 1917

El 23 de septiembre de 1916, el entonces presidente Venustiano Carranza, después de hacer hecho varias reformas a la Constitución de 1857, considerando que ésta ya no se adaptaba a las necesidades de la Nación, lanzó una

convocatoria para la formación de un nuevo Congreso Constituyente.

El 1º de diciembre de 1916 se celebró la primera sesión ordinaria en la que Venustiano Carranza dio a conocer su mensaje, proyecto de Constitución y en él hizo referencia entre otros puntos, a las responsabilidades de los funcionarios de la Federación.

Asimismo, sugirió la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la Nación, a fin de evitar que ejercieran, en perjuicio de ella, el poder que se les había conferido; de igual forma propuso que se quitara a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación.

En enero de 1917 se dictaminaron los artículos 108 al 114 referentes a las responsabilidades de los funcionarios públicos. La mayoría de los artículos fueron aprobados y sólo el 108 y 109 provocaron debates.

Se puede decir que, los planteamientos sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos plasmados en la Constitución de 1917, sufrieron pocas modificaciones en relación a la Carta Magna de 1857, como el artículo 108 al que sólo se agregó como sujeto de responsabilidades al procurador general de la República, y se especificó que el presidente de la República sólo podría ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común

Es así como el 1º de mayo de 1917 entró en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que en el texto original de su título cuarto estableció las bases de la responsabilidad de los servidores públicos, sin incluir a los demás empleados de la Federación.

Retomando lo anteriormente dicho, la Constitución de 1917 dispuso que los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho y el procurador general de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo; los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y demás leyes federales.

La Constitución de 1917, fundamentalmente reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido.

2.5 REGIMEN JURIDICO POST-REVOLUCIONARIO

Durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, en base al decreto publicado el 31 de diciembre de 1936 el Congreso de la Unión le concedió facultades extraordinarias para legislar en materia penal, expidiendo la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados (L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.) que se publicó el 21 de febrero de 1940.

Esta ley reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados, en caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

Señaló como sujetos de la Ley a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales,

denominando altos funcionarios a; el presidente de la República; a los senadores y diputados al Congreso de la Unión; a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; a los jefes de Departamento Autónomo; al procurador general de la República y a los gobernadores y diputados de las legislaturas locales.

Asimismo en su artículo 13 enumera con el carácter de delitos de los altos funcionarios federales los siguientes:

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas;
- 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano;
- 3.- El ataque a la libertad de sufragio;
- 4.- La usurpación de atribuciones;
- 5.- La violación de garantías individuales;
- 6.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales,
- 7.- Cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y de los altos funcionarios locales, gobernadores y diputados, las violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

Las sanciones por la comisión de estos delitos consistían en: la destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido y/o la inhabilitación de cinco a diez años.

La ley en comento de igual forma hizo una diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, serían faltas oficiales.

Del mismo modo, esta ley estableció diferentes procedimientos para fincar responsabilidades a los funcionarios en cuestión, dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo

cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

El 4 de febrero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, derogatoria de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados, también conocida como Ley Cárdenas.

Esta nueva ley, en cierta medida prosiguió con el sistema de responsabilidades que había estado vigente; a este respecto el magistrado Delgadillo Gutiérrez, en su libro denominado Sistema de responsabilidades de servidores públicos, destaca: "...el nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al art. 1º, en los siguientes términos:

Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la ley.

Del texto transcrito encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados delitos

oficiales se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor. (10)

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 <<Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

El ataque a las instituciones democráticas;

El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;

El ataque a la libertad de sufragio;

La usurpación de atribuciones;

Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación a uno o a varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;

Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y,

En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

(10) DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO
responsabilidades de los servidores públicos”

Editorial PORRUA, S.A. México, 1996 pp 51-52

“El sistema de

El artículo 4 define las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno.

Señala como sanción en relación con las faltas oficiales: la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieran las leyes y reglamentos respectivos.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO VIGENTE EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES

El presente capítulo contiene un análisis jurídico y político de los artículos que conforman el régimen legal vigente en materia de responsabilidades de los servidores públicos y del propio Estado Federal; asimismo, se señalan también, modificaciones y adiciones que, en su caso, han tenido algunos preceptos desde su expedición y vigencia hasta nuestros días.

La naturaleza jurídica de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado, sin embargo la responsabilidad es un tema no sólo del Derecho Constitucional, sino del Derecho Administrativo, Derecho Civil (responsabilidad del Estado), Derecho Penal, Derecho Laboral y Procesal, por eso resulta importante para el estudio de esta materia, conocer el régimen jurídico que regula las responsabilidades del Estado y de sus servidores.

Como se apreciará en el desarrollo de este capítulo, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, cuenta con algunas contradicciones, carencias y ambigüedades, que provocan que en nuestro país se cometan severas injusticias tratándose de las responsabilidades de los servidores públicos.

Del mismo modo, nuestro régimen legal de responsabilidades debe ser objeto de profundas adecuaciones que fortalezcan la seguridad jurídica tanto de la sociedad, al puntualizar de manera clara las obligaciones que su cargo impone a los servidores públicos, cómo a éstos a quienes el

ejercicio de la función pública puede repercutir en el ámbito personal del servidor público como individuo.

3.1 TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El presente capítulo aborda el estudio de los artículos 108 al 114 contenidos en el título cuarto de nuestra Constitución; dichos preceptos señalan las responsabilidades de los servidores públicos, delimitan sus funciones y previenen y sancionan sus conductas ilícitas.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución, fundamentalmente el título cuarto (artículos 108 al 114), así como los demás artículos relacionados con el mismo, es decir, 22, 73 fracción VI base 4^a, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134.

Asimismo, el 31 de diciembre de 1982 se publicó en el propio Diario Oficial la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual entró en vigor al día siguiente; ello como respuesta a la imperiosa necesidad que planteaba la nueva redacción del título cuarto de la Constitución general.

El anterior texto del título cuarto de la Constitución tenía deficiencias en cuanto a su redacción y alcance. Hablaba de los altos funcionarios de la Federación y sus responsabilidades, así como de la inmunidad del Presidente de la República, otorgándoles a todos ellos el llamado fuero constitucional; reglamentaba el procedimiento de desafuero y el juicio político de responsabilidad de estos mismos.

El texto vigente recogió el mismo sistema, suprimió la denominación de altos funcionarios, pero conservó esta

institución e inclusive la amplió; ensanchó algunos conceptos; cambió el nombre de fuero constitucional y habló de una declaración de procedencia de juicio penal de esos funcionarios; igualmente conservó la institución que antes se llamaba “desafuero”, lo que significa que subsiste el “fuero constitucional” bajo otra denominación; trató lo relativo a la responsabilidad del resto de los funcionarios y empleados públicos y suprimió la tan criticada figura de la destitución por mala conducta de funcionarios judiciales.

El artículo 108, en su primer párrafo, comienza diciendo que para efectos de responsabilidad a que alude ese título se reputan servidores públicos... por otro lado, resulta ociosa la enumeración que hace (representantes de elección popular, miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal –quizá hubiera sido mejor decir Poderes Judiciales Federal y del Distrito Federal-), pues a continuación se refiere a funcionarios y empleados, y si ello no fuera suficiente, continúa remachando al mencionar a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral; me pregunto si no hubiera sido más adecuado que este párrafo dijera simplemente que los funcionarios y empleados públicos federales son responsables por... En el párrafo cuarto ordena que el derecho local debe hacer lo mismo: “en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios”.

Por su parte, el artículo segundo de la ley reglamentaria, a nuestro entender, contiene una disposición inconstitucional, pues al indicar quiénes son sujetos de la ley, remite a los mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional; pero además agrega a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales; ello,

además de ir más lejos del precepto constitucional en perjuicio de muchas personas, puede resultar sumamente peligroso.

A continuación el texto constitucional habla de la inimputabilidad de Presidente de la República, como en el texto anterior.

Luego habla de los funcionarios locales, añadiendo a los magistrados de los tribunales superiores de los estados, señalando, al igual que en la redacción anterior, que son responsables por violación a la Constitución y a las leyes federales, agregando ahora “así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”, como si el debido manejo de dichos fondos y recursos no estuviera consignado en la Constitución y en las leyes federales.

En el artículo 109 constitucional se dan los lineamientos generales de lo que debe ser la legislación sobre responsabilidad.

El primer párrafo manifiesta que la responsabilidad en que incurran los servidores públicos tendrá no sólo un alcance político, sino además administrativo, penal, civil, etcétera. Disponiendo que deberán expedirse legislaciones tanto federal como locales de esta cuestión.

A continuación enumera tres fracciones; sin embargo, los tres párrafos posteriores, así como el primer párrafo, no los incluye en esta enumeración.

La primera fracción habla del juicio político de responsabilidad. Anteriormente se disponía que éste procedía en contra de los llamados “altos funcionarios de la Federación”, ahora les cambia la denominación por “funcionarios enumerados en el artículo 110”. En el párrafo segundo de la misma fracción se determina que no procede el juicio político por la mera

expresión de ideas; el mismo no hace sino repetir lo dispuesto en el artículo sexto constitucional (libertad de expresión).

La fracción II reglamenta una perogrullada, ya que dispone que la comisión de delitos será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, como si algún delito no debiera ser perseguido y sancionado en los términos de la legislación penal ¿o la citada fracción habrá querido decir que se sancionará de acuerdo con el derecho penal común?, parece que así fue, puesto que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no regula delitos oficiales, sino que ello se dejó para un capítulo especial del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia del fuero Federal.

Se suprimió el juicio por jurado popular que anteriormente existía para los llamados delitos oficiales.

En la fracción III se habla de las sanciones administrativas que se aplicarán a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Después de la fracción III viene un párrafo no numerado, en él se dice que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas –políticas, penales y administrativas- se desarrollarán autónomamente. La segunda parte del párrafo señala que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, téngase presente que ello ya se encuentra dispuesto en el artículo 23 de la propia Constitución.

El anterior artículo 111, segundo párrafo, disponía que un funcionario encontrado culpable en un juicio de responsabilidad quedaba a disposición de las autoridades comunes para que lo juzgasen en caso de que el mismo hecho tuviese señalada otra

pena; ello quería decir que la resolución del Congreso, si era condenatoria, implicaba la declaración de procedencia del proceso penal ordinario, cuando hubiese delito que perseguir.

El siguiente párrafo, del artículo 109 constitucional en vigor, habla del enriquecimiento ilícito que se presume cuando los servidores públicos aumentan sustancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia lícita, disponiendo que en ese caso siempre procederá sanción pecuniaria aparte de las otras penas que correspondan. Ello se hizo con el fin de frenar los abusos que anteriormente se cometieron al llevarse a cabo las “investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos”.

La nueva regulación del juicio político de responsabilidad trae dos innovaciones al respecto del anterior: aumenta el número de funcionarios que pueden ser sujetos a él y complica el procedimiento tratándose de funcionarios estatales.

En efecto, los que antiguamente se llamaban “altos funcionarios de la Federación” dejan de ser “altos” para ser simplemente “sujetos de juicio político”. La enumeración creció, pues anteriormente comprendía a senadores y diputados federales, ministros de la Suprema Corte; secretarios de Estado, procurador general de la República, gobernadores y diputados locales, y por supuesto el Presidente de la República, con un carácter especial. Ahora se comprende también a los jefes de departamentos administrativos; el nuevo artículo 110 habla además, lo que resulta redundante, del jefe del Departamento del Distrito Federal (hoy jefe de gobierno del Distrito Federal), el procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales o equivalentes de las entidades del sector paraestatal, y, finalmente, se agregan los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados.

El artículo 111 regula lo que antes se denominaba proceso de desafuero de altos funcionarios de la Federación, ahora simplemente de declaración de procedencia, lo que técnicamente sigue siendo incorrecto ya que se trata de una inmunidad procesal.

El procedimiento para declarar la procedencia del juicio penal ordinario, respecto de los servidores públicos, básicamente es el mismo que para el de desafuero, aunque ahora con dos innovaciones: si el ulterior proceso penal concluye con sentencia absolutoria, el funcionario inculcado podrá reasumir su función (que ya la contenía la anterior ley reglamentaria, no la Constitución) y, tratándose de los funcionarios estatales mencionados, la declaración de procedencia será para el efecto de que la legislatura local, en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

La primera innovación es muy adecuada, ya que es justo que si no fue culpable el funcionario procesado, se le restituya en el goce y ejercicio de sus derechos; sin embargo, la realidad será otra, ya que mientras se concluya un proceso penal en todas sus instancias, lo más seguro es que haya terminado el período de ejercicio de la función para la cual fue electo o designado.

Pienso que la segunda innovación, en el fondo, no es más que una compilación inútil del procedimiento, sobre todo que no determina cuáles son o puedan ser esas atribuciones de las legislaturas locales.

Respecto de los dos últimos párrafos del artículo 111 en vigor, no les encuentro sentido. Téngase presente que este procedimiento para declarar la procedencia penal contra los mencionados funcionarios, se lleva a cabo no sólo por delitos cometidos en ejercicio de la función pública (es decir los que antes se llamaban "delitos oficiales"), sino por cualquier ilícito penal, federal o local. Pues bien, el penúltimo párrafo del artículo que se analiza habla de delitos que acarrear un beneficio

económico a su autor o causan daños y perjuicios patrimoniales, igualmente el último párrafo dispone que las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos del beneficio obtenido o de los daños y perjuicios causados; evidentemente se refiere a que el delincuente sea uno de los funcionarios enumerados al principio del artículo; ahora bien, como el procedimiento regulado en el mismo artículo no se reduce a responsabilidades criminales surgidas con motivo del ejercicio de una función pública, sino a cualquier delito, resultará que se está creando un régimen jurídico penal especial o de excepción para los funcionarios en cuestión.

El artículo 112 de la Constitución establece que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos señalados en el artículo 111 primer párrafo, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

El artículo 113 trata lo relativo a la responsabilidad administrativa, de lo cual no habla el anterior título cuarto ni ningún otro precepto constitucional. Se señala que la legislación ordinaria deberá señalar las causas para determinarla, las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones, las cuales consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, de orden económico (dentro de los límites que el propio artículo marca) y las demás que las leyes señalen

El artículo 114 es el último del título cuarto constitucional y habla de los plazos preclusivos para iniciar el juicio político de responsabilidad y de la prescripción tanto en materia penal como administrativa, en lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos. Respecto de los primeros, será el tiempo que dure el cargo, más un año; por lo que toca a la prescripción de la responsabilidad penal, ésta nunca será menor a tres años, lo mismo que tratándose de causas graves de responsabilidad administrativa.

Respecto de los funcionarios señalados por el artículo 111, el plazo de prescripción de los delitos a ellos imputados no comenzará a correr mientras desempeñe su cargo.

Se señala que tratándose de juicio político de responsabilidad, "las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento". O está mal redactada esta frase o se está disponiendo un absurdo. En efecto, tal vez quisieron decir que las sanciones se empezarían a aplicar dentro del año siguiente de iniciado el procedimiento, o que la sentencia o resolución se deberá dictar antes de un año de iniciado el procedimiento, pues si se intentara aplicar dentro de ese año la sanción, ésta no podría ser superior a los doce meses, y en consecuencia, las penas de destitución no tendrían sentido, ya que se destituye para siempre; de otra forma sería suspensión.

He querido dejar para lo último el comentario del párrafo final del artículo 109, que personalmente me parece que representa la piedra de toque del fracaso de todo sistema vigente de responsabilidades de los servidores públicos. Este párrafo se refiere a las denuncias que los ciudadanos pueden hacer respecto de los servidores públicos, las cuales se harán bajo "la más estricta responsabilidad" del denunciante. Dicho en otros términos, si un ciudadano se atreve a presentar una denuncia en contra de un servidor público y finalmente éste no es hallado responsable (lo cual es sumamente probable debido a cualquier falla procesal o a la enorme dificultad de probar fehacientemente la conducta de un funcionario), el denunciante podrá ser acusado del delito de difamación o calumnia y demandársele por la vía civil para que responda por daño moral; ello no es más que una amenaza para que ningún ciudadano ose presentar denuncia contra servidor público alguno.

En la redacción anterior del artículo 111 constitucional se concedía acción popular para denunciar delitos comunes u oficiales cometidos por los altos funcionarios; la ley

reglamentaria lo ampliaba al caso de investigación por enriquecimiento inexplicable de funcionarios y empleados públicos, y al denunciante no se le podía castigar por delito de calumnia judicial, salvo casos extremos, ni mucho menos exigirle responsabilidad civil por daño moral. Si antes no se abusó de ese derecho, no se justifica que se suprima, más aún que la denuncia ciudadana es el medio más común de conocer abusos de los funcionarios y empleados públicos, que en la mayoría de los países se consagra como un derecho de los propios ciudadanos.

En síntesis, la disposición en comento hace prácticamente negatoria la posibilidad de que las autoridades correspondientes conozcan y castiguen los delitos, las faltas y los abusos de los servidores públicos, como lo demuestran los años de vigencia que lleva la reforma constitucional del 28 de diciembre de 1982 y su correspondiente ley reglamentaria.

3.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto constitucional no es nueva, sin embargo, sobre las que la antecedieron tiene la virtud de que su aplicación está más apegada a la realidad. No dudo que este cuerpo de leyes tenga algunas faltas, pero de igual forma cuenta con interesantes aciertos.

La presente ley en su artículo primero nos enumera las materias que reglamenta, que a saber son: los sujetos de responsabilidad en el servicio público; las obligaciones en el servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban de resolver mediante juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones; las

autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y el registro patrimonial de los servidores públicos.

El artículo segundo de la ley en comento nos envía al artículo 108 constitucional que en sus párrafos primero y tercero enumera los servidores públicos a quienes se enjuiciará conforme al procedimiento administrativo, cuando incurren en alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 47 de esta ley, tales servidores son: los representantes de elección popular; los miembros de los Poderes Judiciales Federal y Judicial del Distrito Federal; los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; los servidores del Instituto Federal Electoral y por último los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia locales.

Estos últimos serán responsables cuando incurran en violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

De conformidad con la parte final del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades, son sujetos de la misma, además quienes manejen o apliquen recursos económicos federales.

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 108 constitucional el Presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común; en consecuencia, con esta salvedad, goza de inmunidad durante el período de su encargo.

Conviene insistir que los funcionarios anteriormente citados, son sujetos de Responsabilidades Administrativas, aunque en algunos casos también del juicio político.

Las autoridades competentes para la aplicación de la ley que se analiza, enumeradas por el artículo 3, son: las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; las dependencias del Ejecutivo Federal; la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; el Tribunal Fiscal de la Federación; los tribunales de trabajo, en los términos de la legislación respectiva; y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes. Como se puede ver, este artículo, no menciona expresamente a las contralorías internas ni a las coordinaciones sectoriales de entidades que son muy importantes para la aplicación de esta ley, como tampoco al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que también participa en la aplicación de la ley.

El título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referente a las responsabilidades administrativas, es realmente el más importante y novedoso de esa ley. Desafortunadamente está redactado en forma poco técnica y más bien desordenada, como se vera más adelante. Aquí se tratan las causas de responsabilidad administrativa, las autoridades competentes para hacerlas efectivas, las sanciones correspondientes y los procedimientos aplicables.

Al hablar de las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, las enumera bajo el rubro de "obligaciones de los servidores públicos". A mi entender está mal usado el término, pues prácticamente todas las normas del derecho público imponen obligaciones a servidores públicos, de lo cual resultará imposible que todas esas obligaciones queden comprendidas en toda una ley, mucho menos en un solo artículo (artículo 47). Se trata, de aquellas obligaciones cuyo cumplimiento es causa de responsabilidad administrativa, en consecuencia, se debió hablar de "causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos" y no de obligaciones de los mismos.

Por cierto, la parte final del primer párrafo del artículo 47 está redactada de manera incoherente, pues al mencionar el procedimiento y las sanciones por responsabilidad administrativa, dice textualmente “sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas”. Si está hablando de los servidores públicos en general, es absurdo que a ellos se les apliquen las normas específicas de las Fuerzas Armadas; quizá se pretendió decir que a los miembros de las fuerzas Armadas se les seguiría aplicando su derecho propio, o que a pesar de que un servidor público incurra en responsabilidad administrativa no pierde sus derechos laborales, tales como antigüedad, jubilación, pensión, etcétera. El caso es que la redacción del artículo en comento es poco afortunada.

Son 24 las causas de responsabilidad mencionadas en el artículo 47:

- 1.- Falta de diligencia
- 2.-Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos
- 3.- Desvío de recursos, facultades e información
- 4.- Descuido de documentos e información
- 5.- Mala conducta y faltas de respeto con el público
- 6.- Agravios o abusos con los inferiores
- 7.- Falta de respeto a un superior o insubordinación
- 8.- El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las deudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las ordenes que recibe
- 9.- Ejercer funciones que no le correspondan
- 10.- Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año
- 11.- Ejercer otro cargo incompatible
- 12.- Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada .
- 13.- No excusarse cuando tenga impedimento
- 14.- No informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento

- 15.- Recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando
- 16.- Pretender obtener beneficios extras de su remuneración
- 17.- Intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal
- 18.- No presentar su declaración de bienes
- 19.- Desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría
- 20.- No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos
- 21.- Obstruir el libre ejercicio de las instituciones encargadas de tutelar los derechos humanos
- 22.- Celebrar pedidos y contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de bienes, prestación de servicios y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público
- 23.- Incumplimiento de cualquier disposición jurídica
- 24.- Las demás que impongan las leyes.

En el artículo 52, se habla de la Contraloría Interna de la Secretaría de la Contraloría; en el artículo 57 se menciona que en todas las dependencias deberá haber una Contraloría Interna, la cual determinará si existe o no responsabilidad administrativa y aplicará las sanciones disciplinarias por acuerdo del titular de la dependencia; pero tratándose de infracciones graves o en razón de su naturaleza, deberá dar vista a la Contraloría General.

A dichas contralorías internas corresponde, de acuerdo con el artículo 60, imponer sanciones disciplinarias y económicas menores al equivalente a 200 días de salario mínimo, pues las superiores a ese monto corresponden a la Contraloría General. De acuerdo con el artículo 57, todo 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 practicare la Secretaría de la Contraloría, ella misma se avocará su conocimiento o lo turnará a la correspondiente contraloría interna, en razón de las reglas

de competencia apuntadas en el artículo 62 de la ley en cuestión.

Cuando apareciera una presunta responsabilidad penal, se deberá dar vista a la Secretaría de la Contraloría y al Ministerio Público que corresponda.

Tratándose de entidades, parece ser, aunque no está claro, que el coordinador sectorial correspondiente tiene las mismas atribuciones y competencia que la contraloría interna.

Cuando corresponda proceder en contra de los contralores internos, los sancionará la Secretaría de la Contraloría General.

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

Las sanciones administrativas están contempladas por el artículo 53, las cuales consisten en: apercibimiento público o privado; amonestación pública o privada; suspensión, destitución; sanción económica e inhabilitación. Esta última, se aplica por actos que impliquen lucro o causen daños y perjuicios, si el lucro o el daño es de un valor inferior a 200 días de salario mínimo, la pena será de 1 a 10 años, si supera ese monto, será de 10 a 20 años.

El artículo 54 señala los elementos que deben tomarse en cuenta al imponer las sanciones administrativas. En principio no señala si dichos elementos se tomarán en cuenta para agravarla o para atenuarla; éstas son, respecto al sancionado: sus circunstancias económicas, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencia; respecto al hecho o acto que lo motivó: la gravedad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las condiciones exteriores, los medios de ejecución y el monto del beneficio, daño o perjuicio causados.

Las reglas para la aplicación de las sanciones están contenidas en los artículos 55 y 56.

Respecto a los ilícitos que causen un daño o perjuicio, se prevén sanciones económicas (lo mismo que cuando se obtiene un beneficio); sin embargo; encontramos una falla muy grande al no establecerse un medio expedito y fácil para resarcir al perjudicado, lo cual además hará que prácticamente los particulares no tengan interés en denunciar ni en que se sancione a un servidor público cuando incurra en una falta de responsabilidad; pero sobre todo es una injusticia que no se repare de la misma manera el daño y perjuicios causados.

A mi parecer resulta cuestionable la constitucionalidad del artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dado que la sanción económica puede llegar hasta la totalidad del patrimonio del servidor público de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 22 constitucional, porque dicha sanción es impuesta por la Secretaría de la Contraloría (artículo 56, fracción VI de la ley en comento), y pienso que ello contraría al artículo 21 constitucional, que dispone que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consisten en multa o arresto hasta por 36 horas; si el trabajador fuera jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Existe un procedimiento para aplicar sanciones, regulado por los artículos 64 a 78 de la Ley en comento, el cual es común para la Secretaría de la Contraloría como para las contralorías internas; sin embargo, no se incluye el caso de las sanciones para los servidores públicos de las entidades, aunque por analogía, pienso, también se les aplica.

En los artículos 66 a 69 se señalan los requisitos formales de las actuaciones que deben ser seguidas, así como la obligación de llevar los dos libros de registro, por parte de la Secretaría de la Contraloría (procedimientos disciplinarios y sanciones impuestas, incluyendo las de inhabilitación) y las constancias de inhabilitación que ésta expida. En cuanto al procedimiento propiamente dicho, establecido en el artículo 64, el mismo sigue las líneas generales de lo que ha sido en llamar el debido proceso legal.

Para impugnar las resoluciones sancionadoras existe un recurso administrativo que se denomina de revocación, el cual es obligatorio tratándose de resoluciones de un superior jerárquico y optativo cuando sea el caso de una resolución de la Secretaría de la Contraloría. En ambos casos hay la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Contra la sentencia de este último, si son absolutorias el recurso de revisión ante los tribunales colegiados de circuito, el cual puede ser interpuesto por la Secretaría de la Contraloría o por el superior jerárquico; sin embargo, la Ley de Responsabilidades debió precisar más su procedencia, de acuerdo con el texto del inciso I del artículo 104 constitucional, y no dejarlo en forma tan vaga como lo hace el artículo 74 de esa ley.

Se prevé que si el servidor público se allanare, la sanción pecuniaria se reducirá a las dos terceras partes, quedando a juicio de quien aplique la sanción, en este caso, imponer las sanciones de suspensión, separación o inhabilitación.

Las facultades sancionadoras, tanto de los superiores jerárquicos como de la Contraloría, prescriben en un año si el beneficio obtenido o el daño causado no exceden el importe de diez días de salario mínimo; pues si la responsabilidad económica fuere superior a la cantidad señalada, el plazo de prescripción será de tres años.

Por último, llegamos al título cuarto que trata lo relativo al registro patrimonial. Una de las más grandes falacias del sistema de responsabilidades de funcionarios públicos es el régimen de “declaración patrimonial”, pues no son más que trámites burocráticos inútiles que no llevan a nada; es obvio que los servidores públicos que tienen la habilidad de hacerse indebidamente de riquezas no van a cometer la torpeza de ir precisamente a declararlos y hecharse ellos mismos la soga al cuello.

La enumeración de los funcionarios obligados a presentar su declaración de situación patrimonial, ante la Secretaría de la Contraloría, es hecha en el artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la fracción primera se hace mención de los funcionarios del Poder Legislativo Federal; en la segunda, de los del Poder Ejecutivo Federal; en la tercera de los del sector paraestatal; en la cuarta, de los del Departamento del Distrito Federal; en la quinta, de los de las procuradurías de la República y del Distrito Federal; en la sexta, de los del poder Judicial Federal; en la séptima, de los del poder Judicial del Distrito Federal; en la octava, de los del Tribunal Fiscal de la Federación y de los tribunales de trabajo y demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes; y finalmente, en la novena, de lo de la Secretaría de la Contraloría General.

Por último, el párrafo final contradice el sentido de todo el artículo comentado, pues faculta al Secretario de la Contraloría General de la Federación para aumentar el número de servidores públicos obligados a declarar sus bienes.

Los funcionarios obligados a ello tienen que hacer manifestaciones patrimoniales al tomar posesión, al dejar el cargo y todos los años que dure su encargo, en los meses de mayo.

Dichas manifestaciones se tienen que hacer en los términos que señala la Secretaría de la Contraloría. La misma Secretaría tiene facultades para realizar visitas de inspección y auditorías, para verificar la exactitud de las mismas.

En todo caso, si el servidor público no acredita el origen legal de sus bienes adquiridos durante su encargo, incurrirá en el delito de enriquecimiento ilícito.

Para estos efectos se toman en cuenta los bienes del cónyuge y dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.

En los artículos penúltimo y antepenúltimo de la ley que se estudia se legisló sobre obsequios a funcionarios y empleados públicos.

Bajo pena de incurrir en el delito de cohecho, se prohíbe a los funcionarios, durante el tiempo que dure su encargo y un año después, recibir obsequios de valor superior al equivalente a diez días de salario mínimo, de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público. Cuando un servidor público reciba un obsequio indebido, lo deberá entregar a la Secretaría de la Contraloría; ahora bien, la ley no indica lo que deberá hacer esta dependencia con dicho bien, si se pierde a favor de la Nación o de la beneficencia pública, o se le devolverá al servidor público cuando termine su encargo.

Por último, el artículo 90 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala, que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación hará al Ministerio Público, en su caso, declaratoria de que el funcionario sujeto a investigación patrimonial, no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio de los bienes

adquiridos durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

3.3 CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL

Con lo que respecta a la responsabilidad objetiva del Estado, el Código Civil para el Distrito Federal, en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal en su artículo 1928 textualmente dice:

“El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”.

Si analizamos el precepto, en principio el directamente responsable del daño causado es el funcionario, quien deberá responder con su patrimonio de la responsabilidad en que haya incurrido. Digo que, con su patrimonio en virtud de que, la obligación que aquí se plantea es esencialmente civil, ya que si se planteara en el aspecto final, se estará a lo que disponga la ley relativa. Sólo en el caso de que el funcionario no tenga bienes suficientes para responder de la obligación, o teniéndolos no sean suficientes para cubrir el monto del daño, será responsable el Estado; aunque debemos advertir que el supuesto aquí planteado es cuando el funcionario causó el daño con motivo de las funciones que se le tienen asignadas en la administración pública; de otra manera, esto es, si el daño se causó en lo personal, responderá también en lo personal.

A esa obligación del Estado, que también tienen los particulares, en algunos casos, cuando el infractor tiene relación

de dependencia, es lo que la doctrina a denominado responsabilidad objetiva.

Rafael De Pina define la responsabilidad objetiva como: "Aquella que emana de un riesgo creado, que se traduce en un evento dañoso, de cuyas consecuencias perjudiciales está obligada a responder la persona que, en cierto modo se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar el daño" (11)

Asimismo, con relación al artículo 1928 del código civil, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, se modificó el artículo 1916 del preciado ordenamiento legal. Originalmente el precepto decía: "Independientemente de los daños y perjuicios, el juez puede acordar a favor de la víctima de un hecho ilícito, o de su familia, si aquella muere, una indemnización no podrá exceder de la tercera parte de lo que importe la responsabilidad civil. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará al Estado en el caso previsto en el artículo 1928".

Me refiero tan sólo a los dos primeros párrafos del artículo 1916 reformado, que son los que interesan al tema tratado. El texto actual dispone: "Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

(11) DE PINA VARA RAFAEL "Diccionario de Derecho"
Editorial PORRUA, S.A. México, 1993 pp 443

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual.

Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme los artículos 1913, 1928, ambas disposiciones del presente código”.

Durante mucho tiempo hubo y aún lo sigue habiendo, polémicas en torno al Estado. Como entidad soberana, se ha dicho siempre tendrá una relación de supraordinación con respecto a los particulares, y nunca podrá estar en un plano de igualdad ni lo debe de estar.

Sin embargo, existen otras corrientes que conciben al Estado como entidad soberana, pero al mismo tiempo como sujeto de derechos y obligaciones, con el carácter que de persona moral le da el Código Civil en su artículo 25, fracción primera.

Los atributos de la ley, son que ésta es general y abstracta, esto es, que es aplicable a todos y no debe reducirse a un determinado sector. Con la concepción de la igualdad ante la ley, el Ejecutivo Federal, quiso que el Estado, también sea responsable de los actos que sus servidores causen con motivo de sus funciones de otra manera aún considerándosele como persona moral, conforme el anterior texto, se encontraba en un plano de desigualdad con respecto a las demás personas.

3.4 CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO COMUN

Bajo la denominación de delitos cometidos por servidores públicos, fueron trasladados un buen número de los actos u omisiones en que incurrían los servidores públicos, de la anterior Ley de Responsabilidades, al Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia del fuero federal, lo que constituye un gran acierto del legislador que de esta manera respeta y pone en práctica la debida sistematización de las normas al ubicarlas en el código correspondiente.

Tales actos, quedan comprendidos en los artículos décimo y undécimo del mencionado documento.

El artículo 212 del Código Penal, dispone que es servidor público toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Las disposiciones son aplicables también 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 los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos.

Para la aplicación de las penas, ordena el artículo 213 que deberá tomarse en cuenta: si el trabajador es de base o funcionario, empleado de confianza; su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio; sus percepciones; su grado de instrucción; la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivas de delito.

La categoría del funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena, sobra decir que son aplicables todas las reglas y disposiciones relativas de los códigos penal y de procedimientos penales, en la acusación o defensa de los servidores públicos, que incurran en cualquiera de los delitos que a continuación se citan.

Los títulos a que me vengo refiriendo, específicamente tipifican como delitos el:

- 1.- Ejercicio indebido del servicio público;
- 2.- Abuso de autoridad;
- 3.- Coalición de servidores públicos;
- 4.- Uso indebido de atribuciones y facultades;
- 5.- Concusión;
- 6.- Intimidación;
- 7.- Ejercicio abusivo de funciones;
- 8.- Tráfico de influencia;
- 9.- Cohecho;
- 10.- Peculado;
- 11.- Enriquecimiento ilícito, y
- 12.- Delitos cometidos en la administración de justicia.

3.5 OTRAS LEGISLACIONES

El régimen jurídico de los servidores públicos es muy variado, ya que, en primer lugar, existen dos ramas del derecho que regulan su relación, una, el del Derecho Disciplinario, y otra que podría ser denominada Derecho Laboral Burocrático; y en segundo término, este Derecho Laboral se encuentra integrado a su vez por varios sistemas que establecen, de acuerdo con la calidad y tipo de relación de los trabajadores, sistemas diferentes, que más adelante señalaré.

El Derecho Disciplinario consiste en el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, las cuales están fundamentadas en la facultad de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, con arreglo a lo dispuesto por los artículos 89, fracciones I y II, y 90, que establecen un sistema de sanciones a efecto de que la actuación de los servidores públicos se ajuste a los valores tutelados, establecidos en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La aplicación de las normas disciplinarias por la Administración Pública, no tiene como supuesto la relación laboral, sino la calidad o posición de sus trabajadores en cuanto servidores públicos, de donde se deriva la sanción por el incumplimiento de las obligaciones para con la sociedad. Los órganos encargados de la imposición de sanciones disciplinarias actúan en función de autoridad, totalmente ajena a cualquier relación laboral.

No hay que confundir las normas disciplinarias de la Administración Pública Federal, que por su naturaleza revisten actos de autoridad, con las normas que regulan directamente las relaciones obrero-patronales, que se caracterizan por su contenido prestacional.

El fundamento constitucional y legal del Derecho Disciplinario lo constituye el título cuarto de la Constitución

Política y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La regulación de las relaciones laborales entre la Administración Pública Federal y sus servidores, está integrada en varios sistemas como son:

El establecido por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo. Este sistema regula las relaciones obrero-patronales entre los trabajadores y ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Entre los organismos descentralizados que se encuentran bajo este sistema están: Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad.

El regulado por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. El artículo 1º de esta ley establece las dependencias y los trabajadores que se encuentran bajo este régimen, en las que incluye a los trabajadores de los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y a ciertos organismos descentralizados que identifica de manera expresa.

El de los trabajadores de confianza. Estos trabajadores, al quedar excluidos en el régimen de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (artículo 8) su sistema jurídico-laboral se integra por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, los principios generales del derecho y los criterios y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El de los Miembros del Servicio Exterior Mexicano. El Servicio Exterior Mexicano es el órgano permanente del Estado que se encarga de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados

extranjeros u organismos y reuniones internacionales (artículo 1º de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano), su personal de carrera estará integrado por quienes ingresen a las ramas diplomática, consular y administrativa.

Este personal por disposición del artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado queda excluido de su régimen, rigiéndose por lo establecido en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, así como por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, de acuerdo a lo dispuesto por la fracción XIII del artículo 123.

El de los Miembros de las Fuerzas Armadas (Ejercito Mexicano y Marina Nacional). También los miembros del Ejercito y Armada Nacional, con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quedan excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (artículo 8), y por lo tanto su régimen quedará integrado por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y las demás leyes que contiene la disciplina castrense, entre ellas, la Ley Orgánica del Ejercito y Fuerza Aérea Mexicana, y la Ley Orgánica de la Armada de México, de acuerdo a lo señalado por la fracción XIII del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO IV

EL PRESIDENCIALISMO Y EL PARTIDO DOMINANTE

En la ciencia jurídica, como en la política misma, es necesario examinar desde diversos ángulos el papel que pueden jugar las instituciones de gobierno en la configuración de las prácticas democráticas.

En este capítulo se abordará la práctica del presidencialismo como un proceso que no se ha modificado desde hace tiempo, además de observar cómo se maneja en un periodo de transición y reforma del Estado, con algunas implicaciones sobre el caso mexicano.

El presidencialismo sigue siendo un poderoso imán para muchos países, quienes lo siguen percibiendo como la única salida política sólida, que a su vez permite el liderazgo político capaz de conservar la gobernabilidad, y la centralidad administrativa, aún cuando sus efectos reales se encuentren en franca oposición con las expresiones de la sociedad civil, que exigen nuevos espacios democráticos que vayan más allá de las instituciones existentes.

Disponer de umbrales mínimos de instituciones y prácticas de gobierno es una condición básica, aunque no suficiente para desarrollar los procesos democráticos.

Partiendo de esta característica, diversos autores como él Juan Linz han hecho notar que de la selección y planificación en las secuencias de tiempo y orden escogidos para diseñar un régimen, dependerá de que éste, en la práctica genere productos políticos totalmente diferentes de los sistemas con los que se tenía una inicial similitud en su forma de gobierno.

Si partimos de la necesidad de crear un régimen de gobierno, y se opta por el presidencial, debemos tener en cuenta

la influencia individual que éste tendría, además si se combina con la eficiencia y la representatividad que se granjea a través del voto universal. Considerando no sólo los medios con que los gobiernos mismos trabajan, sino la manera en que los gobernados aceptan y respetan las decisiones que el jefe del Ejecutivo tome. El sistema presidencial se legitima a través del voto, como lo manejan algunos autores, el presidencialismo latinoamericano de carácter, en su origen es un producto sui géneris, es un híbrido producto de varios componentes tanto doctrinarios como empíricos, de la teoría y de la práctica de los procesos políticos.

La sobrevivencia de un modelo democrático ciertamente depende no sólo de sus factores institucionales, sino de la acción y coincidencia de intereses ideológicos, que los otros poderes no legislativos, y legislativos puedan tener para mantenerlo en operación.

De esta forma entre los rasgos característicos que definen al sistema presidencial puro, Juan Linz nos hace destacar que el titular del poder ejecutivo sea predominantemente producto de algún tipo de elección popular, sea en forma directa o indirecta, para desempeñar su cargo dentro de un periodo establecido por la ley, aunque se pueda tener la opción de reelegirse con base en las propias previsiones que señalen los ordenamientos constitucionales en vigor.

En este sentido, es importante recordar la principal aportación que los autores de la teoría política clásica nos ofrecen para identificar el carácter democrático originalmente asociado con el sistema presidencial mismo, que parte de dos elementos: la combinación de gobierno moderado y el gobierno mixto que se sintetiza en el Espíritu de las Leyes de Montesquieu. Por gobierno mixto se entiende, la combinación y equilibrio vertical de los principios rectores que animan a las diferentes formas de ejercicio de poder soberano.

En Montesquieu, el principio de una distribución de poderes obedecía a un reconocimiento en todas las divisiones sociales mediante el cumplimiento de las leyes.

Eficiencia y representatividad dentro del sistema presidencialista tratan de hallar su máximo equilibrio posible, pero los hechos, la condición misma de mantener un efectivo control político y social, terminan por empujar a las instancias ejecutivas a que comiencen por absorber de hecho o por la vía de las reformas, buena parte de las atribuciones anteriormente conferidas a otras instancias de poder, incluso, eliminar la elección popular de los miembros del poder judicial, para así no tener problemas de intereses con respecto al presidente en turno.

El alejamiento gradual que se demuestra entre el binomio presidencialista-democracia se expresa en el momento en que el titular del Ejecutivo quiere, entre sus nuevas capacidades, obtener la libertad de seleccionar y remover a los miembros de su gabinete, en tanto que es Jefe de Estado y gobierno.

En momentos de transición y globalización mundial, este punto se ha convertido en un punto muy recurrente en cuanto al debate entre los partidarios y críticos del presidencialismo, dado que en el fondo se discute una supuesta homogeneidad dentro del poder Ejecutivo, que permita una mayor coherencia para promover el desarrollo de las políticas públicas, en caso de que existan reparos para su instrumentación.

Aparentemente, el sistema presidencial en condiciones de correcto funcionamiento democrático proporciona una consistencia inmediata al ejercicio de gobierno; pero, como sabemos, en los hechos, los presidencialismos son menos flexibles que los modelos parlamentarios en caso de que se presenten crisis políticas, de gabinete o mociones de censura hechas por el propio Congreso.

Este sistema de gobierno llevado a su extremo carece de suficientes previsiones legales, sociales e incluso políticas, que podrían en todo caso garantizar la posible realización de elecciones anticipadas, y que además no pongan en riesgo la continuidad de las actividades administrativas. El presidencialismo, en su forma distintiva de único ganador, conduce a un sistema cerrado, con pocos participantes, o a uno muy polarizado alrededor de selectos círculos políticos, en tanto no logra controlar oposiciones tan marcadas en la propia sociedad política.

Quienes defienden el sistema presidencialista, como modelo de poder óptimo bajo márgenes definidos, consideran que éste también puede desplegar una función positiva de arbitraje para dirimir controversias de carácter irresoluble en presencia de sistemas políticos muy polarizados ideológicamente, o muy divididos en términos de número de fuerzas políticas concurrentes dentro de la misma administración.

Los críticos del sistema presidencial opinan que este sistema de gobierno es muy susceptible para el desarrollo de prácticas clientelares o de patronazgo, y a su vez subordina la autonomía de los otros poderes y de los grupos sociales hacia el titular del Ejecutivo; y la burocracia en turno transforma su función de arbitraje en un ejercicio abierto, en un ejercicio patrimonialista, tal como ocurre en el caso de México.

El caso de México no se queda atrás y corre a la par de otros procesos mundiales, en cuanto al planteamiento de que si este régimen le permite alcanzar un cambio sustancioso, a partir de la década de los setenta con la reforma impulsada por el expresidente López Portillo.

El cambio político en México ha sido gradual y mucho menos conflictivo que en otras transiciones políticas, en parte debido a lo bien organizado y amplio del sistema político

mexicano; así, esto hace, a diferencia de otros países, que el gobierno no tome los tintes de autoritarismo que suelen observarse en los regímenes de América del Sur.

La liberación política en el caso mexicano involucra una ampliación de canales de participación política que van mucho más allá de las formas institucionales. Si cuestionamos al régimen político mexicano en el periodo que va de 1960 a 1976, encontramos varios factores que lo alejaron de la legitimidad granjeada desde la fundación del partido en el poder; y estos factores hacen que el gobierno mismo busque legitimarse. Así se implantó la reforma política de 1977, para admitir nuevos partidos en la Cámara de Diputados.

A pesar de los cambios hechos a la ley electoral, el gobierno no ha sabido darle el empujón final para el cambio que puede ser definitivo, quedándose en un proceso de marcha-retroceso. Aunada a la crisis política y económica de 1981-1982, el cambio que se podría haber dado se contuvo por la impertinencia que pudo atribuírsele, a pesar de que la respuesta a la crisis por parte del gobierno mexicano varió de acuerdo a circunstancias específicas, contuvo el proceso de liberalización del mismo sistema político.

No es sino hasta entrada la década de los ochentas cuando el régimen reconoce grandes triunfos de la oposición, que no sólo se obedecen al simple reclamo de una sociedad que se expande, sino también a la falta de vigilancia de las crecientes necesidades poblacionales, sin embargo, nunca se llegó a pensar ni siquiera por la propia ciudadanía que esta añeja patología fuera el 6 de julio de 1997 a darle a la oposición el triunfo electoral en la más importante plaza política del país.

Con esto, tenemos que los elementos liberales de la élite política, buscarían mantener la flexibilidad del régimen en respuesta al necesario cambio político, además de no perder

vigencia en el ámbito nacional; en sus dos niveles, estatal y federal.

Para matizar un estudio en el caso mexicano, deberemos tomar en cuenta las disposiciones constitucionales, legislativas y no legislativas que tenemos; estas forjan un sistema presidencial fuerte.

El doctor Jorge Carpizo dice al respecto; "...el presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la Constitución y el sistema político. Las causas del predominio del presidente mexicano son:

- a) Es jefe del partido dominante;
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo;
- c) Su marcada influencia en la economía;
- d) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él;
- e) La fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación;
- f) La concentración de recursos económicos en la federación especialmente en el Ejecutivo;
- g) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales;
- h) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado;
- i) El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal; y
- j) Un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione..."(12)

(12) CARPIZO JORGE "La formación del Estado Mexicano"
Editorial PORRUA, S.A. México, 1984 p. 73

Los factores descritos formalizan el poder que se ejerce y se explica bajo contextos más particulares que aquí se exponen.

Si retomáramos para su análisis la estructura altamente centralizada e institucional del presidencialismo mexicano, observaríamos como se ha visto garantizada porque a pesar de no tener derecho a reelegirse puede elegir a los miembros del gabinete sin restricción alguna por parte del Congreso.

El poder legislativo se logra porque en éste la permanencia y la circulación de las élites han estado garantizadas al permitirse la reelección de los parlamentarios –aunque no de forma inmediata dentro de la misma Cámara Legislativa- en tanto no prohíbe que quien haya servido como diputado al siguiente lo haga en la otra Cámara como senador.

La representatividad de los intereses regionales había sido cubierta en forma eficaz, a partir de la estructura corporativa-burocrática que prevalece en la relación gobierno-partido oficial, y de éstos con las organizaciones sociales, dado que en un sistema presidencial mexicano tampoco existen prohibiciones sustantivas para que los funcionarios de gabinete puedan hacer uso patrimonial de sus cargos.

Cabría preguntarnos sobre el papel que juega la representación política en el sistema presidencial, ya que en las Cámaras a la hora de legislar se ven influenciados por el peso del presidente y todo el aparato obedece a los planteamientos hechos por el titular del Ejecutivo en su proyecto de gobierno.

Si bien en nuestra Carta Magna, encontramos que se trata de una República Representativa y Federal, el peso histórico que se le ha otorgado al Ejecutivo va más allá de lo que se podría establecer, con la nueva forma de buscar la representatividad de los diversos poderes de la Unión en las Cámaras.

La crisis política actual nos muestra varios indicadores a partir de los cuales el Ejecutivo en México ha acentuado su debilidad: podríamos mencionar una ruptura de la regla no escrita para garantizar el carácter inclusivo y rotatorio de las élites mexicanas, expresado en el hecho de que el presidente se retira de la vida política activa, con buena parte de sus colaboradores. Con esto la clase política sexenal estaba obligada a una negociación que proporcionara igual oportunidad de acción y liderazgo a cada uno de los grupos.

El agotamiento y disfuncionalidad crecientes del presidencialismo, nos muestra que dicha capacidad de negociación para establecer el pacto social y/o político, además de que los acuerdos dentro de la clase gobernante se han roto, no se dará en la medida que amplios sectores de dicha coalición claman por espacios mayores, o, simplemente han decidido imponer su propio proyecto económico.

Este proceso ha acelerado profundas desigualdades sociales y económicas acumuladas a lo largo del desarrollo de los gobiernos postrevolucionarios. Desgraciadamente, el momento político actual nos muestra que las posibilidades para que la presidencia asuma su papel en esta suerte de liderazgo se vuelve poco práctico, debido al incremento de los actores políticos, y a que éstos toman su papel de una forma diferente a como se venía actuando en el pasado. Por ende la Reforma del Estado, tan necesaria, no será posible sin la participación de todos los sectores.

El camino que ha tomado la presidencia podría ser el adecuado; el intentar recomponer varias instancias básicas del sistema, a efecto de revertir su creciente ingobernabilidad.

La presidencia mexicana se convertirá en la piedra angular del proceso de transición política, en la medida en que comparta, o no, las decisiones fundamentales del sistema con otras instancias del poder.

4.1 EL PRESIDENCIALISMO COMO OBSTACULO PARA LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACION EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES

El sistema presidencial mexicano, junto con el partido político predominante, constituyen dos de las piezas más importantes del sistema político mexicano, el que, con sus defectos, vicios e injusticias, ha dado a nuestro país varios decenios de estabilidad política, un gobierno civil, cierto número de libertades y algunas posibilidades de realización personal, pero de igual manera también nos ha envuelto en graves crisis económicas, problemas de inseguridad social, desempleo, corrupción, impunidad, etcétera.

Del análisis de las diversas y numerosas facultades que posee el presidente y de sus relaciones con los poderes legislativo y judicial, surgen las causas de por qué contamos con un ejecutivo muy fuerte y con atribuciones tan amplias que le dan un amplio margen de decisión. Sus decisiones sólo tienen el límite determinado por la existencia de unos cuantos factores de poder.

La ley fundamental estructura un ejecutivo poderoso, y la práctica concreta del sistema político mexicano lo fortalece aún más; sin embargo debe de actuar de acuerdo con la Constitución, es decir su marco de acción debe de ser la Carta Magna, para que no peligren la libertad y la seguridad de los habitantes del país.

De igual forma, es necesario que operen los controles legislativos que la constitución establece para lograr un equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo. Cuando la ley fundamental supone, para el ejercicio de una atribución, la participación del congreso, ésta debe ser real y no virtual; estas dos voluntades deben armonizarse y no subordinarse el legislativo al ejecutivo; si no existe esta participación real por parte del Congreso, se dejan manos libres al presidente para el

ejercicio de múltiples facultades, y se tolera por lo tanto un régimen autoritario.

Un verdadero sistema democrático implica necesariamente la independencia de los poderes legislativo y judicial, para que ambos ejerzan con plenitud las atribuciones que la Constitución les confiere y, al hacerlas efectivas, eviten que todo un país se rijan por la voluntad de un solo hombre.

El presidente debe ejercer plenamente los poderes que le otorga la ley fundamental, pero ningún otro; su actuación debe de estar subordinada a la Constitución, debe existir un equilibrio entre los poderes políticos, y el judicial debe de actuar con independencia.

El presidente de la República realiza actos jurisdiccionales; es decir, resuelve controversias entre partes. Tradicionalmente se ha considerado que los aspectos que comprenden su labor jurisdiccional se refieren a: el Tribunal Fiscal de la Federación; el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo del Distrito Federal; las juntas federales y del Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y las cuestiones agrarias.

Como se puede ver en la práctica, no obstante que no existe en la actualidad fundamento ni legal ni teórico para afirmar que estos órganos formalmente son parte del Ejecutivo, y que inclusive gozan de cierta autonomía en sus fallos, puede afirmarse que esa autonomía sufre menoscabo en los casos en que el Ejecutivo está interesado políticamente en la resolución; lo mismo sucede con las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por tanto resulta bastante cuestionable la aplicación de la legislación en materia de responsabilidades. Cuando hablamos de responsabilidades de los servidores públicos, actualmente y de acuerdo con lo que se ve a diario en la práctica,

misteriosamente sólo se sancionan enérgicamente a aquellos servidores públicos de “bajo” rango, en tanto que los “altos” funcionarios públicos difícilmente son sancionados, no importando que aquellos servidores públicos de “baja” jerarquía se les juzgue por delitos o infracciones menores a los ojos de la justicia, más no de los juzgadores; en tanto que los “altos” funcionarios públicos que religiosamente cometen fraudes millonarios, ya sea en contra de particulares o del propio Estado, abusos de autoridad, intimidaciones, etcétera, son sancionados en contadas ocasiones, por tal razón, cuando alguno de éstos es castigado tal y como lo indica la ley, se convierte en una noticia de “primera plana” y se ensalza la intachable labor de los jueces y/o magistrados.

Por otra parte, en lo referente a la responsabilidad patrimonial del Estado tal parece que aun prevalece dentro del criterio de jueces y magistrados aquella declaración hecha por el entonces presidente de la República Adolfo López Mateos, cuando se le cuestionó sobre este tema, explicación que retoma en una de sus obras el maestro Carrillo Flores, quien a la letra dice: “El Presidente López Mateos no aceptó el proyecto considerando, y no puedo negar la fuerza de su argumento, que son muy limitados los recursos del erario para que además de gastarse en servicios públicos e inversiones, se usen para indemnizar por todos los actos irregulares que se cometan en la Administración Federal”.(13)

Resultaría interesante saber ¿cuántos de los presidentes sucesores de López Mateos, comparten su opinión?, ¿cuántos más pugnaron por su aplicación?, ¿quiénes directamente intervinieron en estos casos?, probablemente son preguntas a

(13) CARRILLO FLORES ANTONIO “La Justicia Federal y la Administración Pública”

Editorial PORRUA, S.A.

México, 1973

pp 23

las cuales nunca se les va a poder encontrar una respuesta; sin embargo resulta evidente que el presidencialismo influye directamente e inclusive obstaculiza la adecuada aplicación de la legislación en materia de responsabilidades.

4.2 EL PARTIDO DOMINANTE Y SU INFLUENCIA DENTRO DEL AMBITO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

El hablar del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como partido político dominante, resulta por demás polémico, toda vez que por décadas éste ha sido el partido oficial y hasta la fecha sigue siendo a nivel federal mayoritario dentro de nuestro régimen político mexicano; entendiendo por régimen político (no gobierno) una forma de existencia del Estado que depende de la correlación de fuerzas sociales en un país dado.

Resulta obvio que mientras domine el PRI en el Congreso de la Unión, y mientras este partido a su vez sea dominado por la Presidencia de la República, el poder judicial no tendrá autonomía. Por lo mismo, se entiende que teniendo contrapesos el poder ejecutivo las políticas económica y social podrían ser resultado de una auténtica representación política que sólo podrá lograrse con una auténtica democracia; de aquí la importancia de la demanda democrática de la sociedad.

La profundización de la democracia y la creación de nuevas instituciones suponen limitar los poderes presidenciales, establecer una real división de los poderes y asegurar la plena independencia de legislativo y judicial respecto del ejecutivo, lo que se ha llamado la reforma de los poderes del Estado.

Resulta evidente la influencia que ejerce el partido dominante, escudado en el presidencialismo, sobre los poderes legislativo y judicial, provocando alteraciones en la eficiencia de sus actos y por ende un mal funcionamiento del sistema político.

Existen múltiples casos que ponen en evidencia esta nociva intervención demeritando el trabajo realizado por los poderes legislativo y judicial, provocando una gran inconformidad por parte de los grupos políticos de la oposición y por la ciudadanía en general que cada vez más le preocupan y se involucra activamente dentro de la vida política del país.

Con respecto a las responsabilidades de los servidores públicos, el partido dominante, en muchas ocasiones, provoca a través del gran peso político que tiene, que jueces y magistrados lleguen a pasar por alto conductas de “altos” funcionarios públicos constitutivas de delitos o infracciones, quedando de esta forma impune la actividad que la propia ley de la materia sanciona como ilícita. Es bien sabido que cuando se es militante del partido dominante se goza de ciertos privilegios que otorga el mismo, llegando incluso a disfrutar por así llamarlo de “inmunidad política” al cobijo de la cual se cometen actos que en cualquier otra persona se sancionarían con todo el rigor de la ley.

También, es conocido, que en cada sexenio existen personas intocables, que pueden ser delincuentes consumados y que sin embargo permanecen ajenos a la acción de la justicia, es así como hemos visto desfilar a familiares, amigos, amantes, conocidos y un sin número de personas que son protegidas del partido político oficial en turno.

En lo concerniente a la responsabilidad patrimonial del Estado, se tiene que ésta en la práctica es inexistente toda vez que los titulares de las diferentes instituciones de la administración pública agotan al máximo el presupuesto que les es destinado para la realización de sus actividades, y por consecuencia no existe presupuesto alguno para indemnizar a las personas que demanden tal responsabilidad. Resultaría interesante poder conocer ¿cómo y en qué es gastado ese presupuesto?, de esta forma se podrían resolver muchas dudas que existen al respecto de este tema y que nos hacen pensar que los funcionarios al frente de la administración pública se

enriquecen a costa del presupuesto que les es entregado para la realización de las gestiones a las que están obligados. Todo esto, también solapado por el partido político dominante, el cual, de igual manera ve incrementadas sus arcas con las gratificaciones que tiene a bien recibir por parte de sus protegidos, que obviamente resultan ser militantes del mismo.

Resulta irónico, el contar con una ley vigente que sanciona a los malos servidores públicos que se enriquecen a costa del patrimonio de la Nación, si en la práctica no es aplicable en su totalidad, es decir, si existen personas protegidas por el sistema político oficial que no van a ser sancionadas por sus conductas delictivas en detrimento del país, siendo que se trata de traidores a la patria.

Por las razones expuestas y por muchas otras es que se debe de evitar la influencia del partido dominante dentro de las actividades de los poderes legislativo y judicial, ya que de no atender esta añeja patología se incrementará la inconformidad ciudadana pudiéndose llegar a un estado caótico, en el que va a imperar todo menos un verdadero Estado de Derecho.

CAPITULO V

EL CAMBIO DEMOCRATICO COMO OPCION PARA LA DEBIDA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Los comicios federales realizados en julio 6 de 1997 constituyen sin duda, uno de los procesos electorales más importantes para el país. Un proceso que se caracterizó, entre otras cosas, por una elevada competitividad partidista, una significativa participación ciudadana, la ausencia de controversias postelectorales, una gran legitimidad de las autoridades recién elegidas y el rediseño de la geografía electoral del país. Pero sobre todo, por ser los primeros comicios realizados dentro de un renovado marco normativo, substancialmente mejor que el anterior y producto de una serie de reformas que permiten avanzar en la construcción de un sistema democrático que consolide los procesos electorales como mecanismo incuestionable de acceso al poder.

Más allá de los análisis sobre el perfil de los candidatos, del desempeño en las campañas y crisis de liderazgos, que cada uno de los partidos y sus asesores o especialistas deberán revisar y evaluar, las elecciones intermedias del 6 de julio de 1997 parecen haber marcado un cambio político profundo en el conjunto de las instituciones y estructuras que regulan la lucha por el poder electoral y su ejercicio; es en este sentido que asistimos a un cambio en el régimen político caracterizado por la presencia de tres fuerzas políticas similares, lo que habla de una nueva distribución de poder electoral entre partidos políticamente iguales.

Al PRI se le cumplió el peor escenario posible, el PAN sufrió una inesperada derrota en el Distrito Federal que distorsionó sus cálculos nacionales y el PRD obtuvo un crecimiento espectacular

en términos de votos y curules, aunque se mantuvo como un partido eminentemente regional.

De acuerdo con los datos definitivos proporcionados por el IFE y corregidos a partir de los resultados de las impugnaciones dados a conocer por el Tribunal Federal Electoral, el PRI obtuvo el 39 por ciento de la votación nacional para diputados, que si bien lo conservan en el primer lugar, muy arriba de sus dos principales contendientes, significa una caída del 11 por ciento respecto a los resultados para diputados que obtuvo en 1994, y el 22 por ciento respecto a 1991. La caída en la votación priísta se reflejó también en las curules que logró ganar, habiendo obtenido en total 164 diputaciones de mayoría relativa, es decir, 109 diputaciones menos que hace tres años.

Sin embargo, gracias al sistema plurinominal o de representación proporcional, le fueron asignadas 75 diputaciones más, con lo que llegó a 239 en total, por lo que por primera vez en su larga historia, perdió la mayoría relativa en la Cámara de Diputados.

En términos regionales, el PRI también sufrió serias derrotas. En el Distrito Federal, segunda entidad con mayor número de electores del país, cayó en su votación a tal grado que no solamente perdió la jefatura del gobierno de la ciudad de México, sino que además no logró ganar ninguna de las cuarenta diputaciones locales para la Asamblea y ninguna de las treinta diputaciones federales de dicha entidad; además, perdió dos de las seis gubernaturas en disputa, Nuevo León y Querétaro, que tienen particular relevancia en términos de la nueva geografía electoral que se está construyendo en México.

Debe destacarse, sin embargo, que el PRI se recuperó significativamente en entidades con fuerte competencia como Puebla, Oaxaca, Veracruz y Tabasco, en donde logró conservar sus niveles tradicionales de votación y recuperarse frente al PAN y PRD.

El PAN, que después de 1988 venía siendo el principal beneficiario del desmantelamiento de la hegemonía priísta, mantuvo prácticamente su votación nacional de 1994, al aumentar únicamente un 2 por ciento y ubicarse en un 26.9 por ciento, obteniendo 64 curules de mayoría relativa y 57 de representación proporcional, colocando prácticamente con igual votación al PRD.

A nivel regional, el PAN tuvo un desempeño desigual, ya que por un lado triunfó en dos gubernaturas importantes como son Querétaro y Nuevo León, pero por otro sufrió una estrepitosa derrota en el Distrito Federal, en donde cayó al tercer lugar en votación. Por segunda vez, después de la experiencia desastrosa de las elecciones presidenciales de 1988, el PAN descubre que su principal adversario es el PRD, como única fuerza que le disputa los desprendimientos del PRI.

El PRD, por su parte, rebasó sus propios cálculos al haber obtenido el 25.5 por ciento de la votación nacional para la Cámara de Diputados, lo que significa un incremento del 10 por ciento respecto de 1994, habiendo alcanzado 70 diputaciones de mayoría y 55 de representación proporcional; asimismo, en el Distrito Federal no sólo ganó la jefatura del gobierno, sino que obtuvo 38 de las 40 diputaciones locales de mayoría y 28 de las 30 diputaciones federales que se disputaron.

Como resultado de los comicios, las oposiciones en su conjunto se han convertido en mayoría nacional. El PAN gobierna a casi 38 millones de personas y el PRD a 17.5 millones que equivalen al 61 por ciento de la población nacional. Asimismo, en la Cámara de Diputados las oposiciones cuentan con la mayoría absoluta, con lo que el PRI pierde el control del Congreso, dando origen a lo que se llama gobierno no unificado o compartido, y que de manera equívoca algunos comentaristas han dado en llamar gobierno dividido.

Los resultados electorales de julio pasado han abierto el debate público alrededor de tres temas principales: la viabilidad de un gobierno no unificado, la reforma y retos de los tres principales partidos políticos nacionales y la gobernabilidad.

Para unos, lo relevante del evento del 6 de julio de 1997 fue la limpieza y equidad del proceso electoral derivado de la reforma de 1996, lo que habla del tránsito definitivo de los mexicanos a la vida democrática porque el voto fue libre y respetado; para otros, lo que destaca es el triunfo del presidente de la República que por encima de intereses partidistas hizo predominar la democracia electoral, lo que le ha valido ser reconocido en el extranjero y por los dirigentes partidistas nacionales.

El principal avance de las elecciones en cita es sin lugar a dudas la limpieza, credibilidad y confianza ciudadana en los pasados comicios, entre líneas encontramos algo más, y es el hecho de que en el pasado proceso electoral se vivió la derrota del PRI, lo que dio por resultado la división en tres fuerzas de la Cámara de Diputados, que cancela la mayoría absoluta de una de las fracciones parlamentarias, y abre la expectativa real de alternancia, pasando de la periferia al centro.

El hecho relevante es que el electorado votó por la diversidad de caminos, buscó la alternancia en el poder, y ese solo hecho convierte al 6 de julio en una fecha central para la historia política de México.

Algunos de los problemas que podrían derivarse de la existencia de un gobierno no unificado en México, como sería el caso establecido en el artículo 64 constitucional que otorga a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, así como decretar las contribuciones necesarias para cubrirlo y revisar la cuenta pública del año anterior. En este caso, la cuestión radica en lo que sucedería si la Cámara de

Diputados no aprueba el presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo, puesto que la ley o reglamentos internos del Congreso no prevén una salida.

Es en casos como éste que las oposiciones deberán definir compromisos explícitos a favor de la gobernabilidad y estabilidad, lo que es muy probable que ocurra, porque además les permitirá cosechar el voto moderado para el año 2000.

Es cierto, que los grandes problemas de México no admiten ni la ingenuidad ni los simplismos de aquellos que suponen que el problema de México se resuelve solamente con la democracia. Sin embargo, debe admitirse que gracias a ella, una vez resuelto el problema político alrededor de las urnas, las fuerzas que gobiernan estarán en condiciones de responsabilizarse todas ellas y cada una en el ámbito en que le corresponde gobernar, y de proponer y asumir soluciones políticas públicas para enfrentar los retos de la pobreza, el desempleo, la inequidad, del desarrollo político.

El viejo discurso que centraba el debate en un gobierno unipartidista al que enjuiciaba desde las oposiciones sobre su capacidad para cumplir compromisos, está por desaparecer. Ahora las oposiciones han dejado de serlo en ámbitos específicos en los que también tendrán la responsabilidad de rendir cuentas.

En los gobiernos modernos, la gobernabilidad se define a partir de dos componentes básicos: la efectividad de las políticas públicas y la legitimidad de tales medidas.

Estamos entrando al momento en que habrá que centrar la atención en el ejercicio del gobierno, en su capacidad para gobernar a partir de la pluralidad partidista, lo cual supone la reconstrucción de los sistemas de intercambio político; es decir, de los medios para gobernar.

Lo anteriormente expuesto, nos hace pensar, que se abre una nueva opción por virtud de la cual se realice un acertado y eficiente trabajo por parte de las personas que hoy se encuentran al frente de un curul o de un escritorio y que tienen a bien la importante tarea de satisfacer las necesidades que la ciudadanía demanda, mismas que hizo manifiestas al momento de inconformarse con el sistema político actual y acudir a las urnas a depositar su voto por quien le proponía un cambio en el cual no tenían nada que perder pero mucho que ganar. Dentro de esta demanda va implícita la debida aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que de ser aplicada correctamente ayudará a erradicar viejas patologías del sistema político imperante que no han hecho más que causar un grave daño a nuestro Estado de Derecho.

5.1 RESULTADOS ELECTORALES DEL 6 DE JULIO DE 1997

Las elecciones del 6 de julio de 1997 abren un capítulo, en la historia nacional de gran intensidad y condensación; dichos comicios representan la estación de llegada de un largo proceso democratizador, caracterizado tanto por la amplia extensión social que ha convocado, como por la profundidad de los cambios que anuncia.

Este hecho es el punto de arranque de tareas sumamente complejas ahora que el 60 por ciento de los electores se manifestó contra la conducción priísta del Distrito Federal, en este sentido, el mandato popular expresado en las urnas es inequívoco y constituye para el PRD un reto gigantesco, que podríamos resumir en dos grandes temas: contribuir a crear las mejores condiciones para el tránsito a la democracia, y gobernar, en la crisis, una de las ciudades más grandes y problemáticas del mundo.

Después del 6 de julio, muchos mexicanos de todas las categorías sociales, se convencieron de que sí es posible un cambio político en México, por la vía democrática y a fondo, que toque puntos esenciales y no sólo aspectos externos o de apariencia.

Se fortaleció la esperanza de corregir las cosas en éste país, de iniciar un trato nuevo entre gobernantes y gobernados en el que los primeros respeten y vean por los segundos y estos crean en sus gobernantes y cooperen con ellos en la solución de los problemas comunes.

Uno de los efectos de la votación del 6 de julio es el fortalecimiento en organización y convicción de grupos que se ocupan de la defensa de México y de su cultura en los más inesperados escenarios.

La profundización de la democracia en México, por la que tantas generaciones han luchado, parece por fin llegar. No porque sea un punto final, sino porque apenas es el comienzo de la creación de nuevas instituciones, de nuevas conductas y políticas; hay mucho que hacer y tal es precisamente la oportunidad que se abre después del 6 de julio.

Por supuesto, la realización de relativas elecciones limpias no se agota con el arribo de los candidatos de la ciudadanía. Su verdadera importancia radica en algo más: en que se abre la posibilidad de una participación política creativa de la propia ciudadanía, y de importantes variantes en el modelo económico hasta aquí impuesto por el gobierno, concentrador de la riqueza y empobrecedor de las mayorías.

La transición democrática en que ya estamos, que por supuesto implica modificaciones de sustancia en los órganos, procedimientos y comisiones de la Cámara de Diputados, deberá reflejarse también, como es claro, en políticas de fondo que tengan un eminente contenido social, y que corrijan radicalmente

el abandono del pueblo y las desigualdades abismales entre pobreza y riqueza que ha impuesto la política económica del gobierno. Estas son tareas inminentes de las oposiciones y, por supuesto, en cuanto al PRD, el contenido de su política, el verdadero reflejo que deberá asumir de la voluntad ciudadana que ha rechazado tajantemente la política anti-igualitaria y empobrecedora del Viejo Régimen del PRI-gobierno.

Tengamos presente que la democracia no sólo es una técnica y un instrumento para la transparente expresión de la voluntad popular; es algo más y se refiere a la sustancia del ejercicio del poder, al contenido de las decisiones políticas, en la penuria y el abandono social es imposible que florezca la democracia, en las desigualdades y en los extremos de riqueza y pobreza no se desarrollan las instituciones democráticas, inclusive están en grave peligro de naufragar.

Tales reflexiones nos llevan de la mano al corazón de la polémica sobre los modelos del desarrollo y acerca de la dirección de las políticas económicas que se han aplicado en México. En este punto, la defensa de los intereses establecidos han propiciado argumentos mentirosos y distorcionadores.

Hoy nadie sostiene un estatismo fuera de lugar que ha exhibido ya en muchas latitudes sus debilidades y fracasos; tampoco un populismo demagógicamente dispendioso de los recursos públicos para el desarrollo. Pero tampoco hoy nadie puede aceptar que el mercado desencadenado sea capaz de resolver los gravísimos problemas sociales a que se enfrenta un país como el nuestro.

Esta es la gran falacia y la rueda del molino que se nos ha querido hacer tragar por quienes han aprendido las técnicas de la economía en el corazón de las grandes potencias. Para los países dominantes y para quienes siguen sus elaboraciones teóricas: los funcionarios del aparato económico del gobierno tales enfoques son funcionales, pero no lo son para las

necesidades de nuestro desarrollo. Por el contrario, sólo han servido para enriquecer más a núcleos ya enriquecidos y para empobrecer a las mayorías.

No se trata pues de regresar a un estatismo o a un populismo dejados atrás por ineficientes. Se trata de plantear otras prioridades, otros medios, otros fines en el esfuerzo del desarrollo nacional. Se trata de ver con claridad que el mercado es incapaz de resolver los problemas sociales y las carencias, y que sólo un esfuerzo colectivo orientado y coordinado por un Estado democrático es capaz de resolver esos problemas urgentísimos, que en una sociedad como la nuestra sólo el Estado es capaz de enfrentar con éxito el problema educativo, el de la salud, el de la vivienda, el de la seguridad social, por sólo mencionar unos cuantos.

Sí, la transición democrática en México implica fortalecer, la transparencia electoral y operar una profunda reforma de los poderes del Estado, y lograr la autonomía de los poderes legislativo y judicial respecto del ejecutivo, pero su tarea va más allá y tiene que ver, entre otras responsabilidades, con el replanteamiento y reformulación del modelo de desarrollo que ha imperado y que se ha aplicado ruinosamente para nuestro pueblo.

Este conjunto, ciertamente no fácil de llevar a cabo, es precisamente la política nueva para el nuevo sistema político democrático que deseamos construir.

Después del 6 de julio, el convencimiento de que debemos de superar la etapa entreguista de gobiernos desorientados, sin sentido patriótico y equivocados, lo mismo en política económica como en política exterior, se ha confirmado junto con el convencimiento de que es posible salvar y rehacer el país; el 6 de julio se abrieron las ventanas de este país sofocado por la ineficacia y la corrupción a nuevos vientos frescos, de esperanza

en un cambio y de confianza en que se puede alcanzar si hay organización, unión e ideas claras.

5.2 LA NUEVA CONFIGURACION DEL PODER LEGISLATIVO

El poder legislativo en la actualidad, tiene que ver con el futuro de nuestras sociedades. Nuestro país hoy en día, al igual que el resto del mundo, tiene nuevas circunstancias que entre otras cosas, ofrecen perspectivas distintas para consolidar el desarrollo social y democrático. La mayoría de los países se preparan en todos los ámbitos de la vida humana, con objeto de arribar al siguiente milenio; ya no sólo al próximo siglo, en condiciones que les permitan conjugar el crecimiento con la estabilidad política.

En el ámbito mundial se ha configurado una nueva correlación de fuerzas, que abre mayores posibilidades para ensanchar los caminos de la democracia, y para procesar y dar cause a diversos intereses en el marco del derecho. Los pueblos fundan cada vez más sus esfuerzos en la libertad y la igualdad, el pluralismo y la justicia.

La marcada tendencia hacia el fortalecimiento de la democracia no podría, sino considerar fundamentalmente a una de sus instituciones centrales, el poder legislativo. El parlamento en su caso el Congreso, junto con la celebración periódica y pacífica de elecciones, con el fortalecimiento de las instituciones políticas y el sufragio universal, constituyen instrumentos de la democracia.

El poder legislativo, no sólo tiene razón de ser en el perfeccionamiento de las leyes o en entidad fiscalizadora y de equilibrio entre los poderes, sino, además, en la capacidad de reflexión de los problemas o sucesos que inciden o emergen de la comunidad, para discutir y deliberar, e influir en las decisiones fundamentales que marcan el rumbo de la sociedad; es así, que

poder legislativo y democracia, son conceptos vinculados, en el proceso democrático actual.

Del poder legislativo se ha dicho que tiene tres funciones básicas: legislar, controlar y legitimar.

La función de legislar, sobre todo en regímenes presidencialistas, se ha visto mermada en beneficio del poder ejecutivo. Generalmente el poder legislativo legitima acciones que se adoptan en las instancias de gobierno o de partido. Cualquier estudio al respecto, mostraría que la mayoría de las iniciativas y la decisión política de promoverlas, no son originadas en el parlamento. Entre otras cosas, porque no se ha asumido a plenitud sus esencias o funciones originales o porque no se cuenta con la infraestructura técnica y humana que permita que los legisladores generen sus propias iniciativas.

En este contexto, el parlamento, en muchas ocasiones, gasta sus energías en la producción de normas jurídicas de desigual rango e importancia y no se concentra en la elaboración de las normas básicas.

La función de control, aún en los regímenes parlamentarios, no siempre es eficiente; sin lugar a dudas, en la mayoría de las ocasiones por la preponderancia del jefe de gobierno, la incapacidad material y a veces jurídica de los grupos parlamentarios, y por la pérdida de centralidad del propio legislativo. La función de control debe inscribirse en un proceso más técnico, objetivo e imparcial, por que ésta suele convertirse en una caja de resonancia de las distintas alternativas políticas y sociales, que ayuda a conformar la opinión pública y a hacer transparentes las acciones del gobierno y de la vida política.

Las funciones de legitimación, son de las más importantes hoy en día, por cuanto complementa las decisiones que se adoptan en el gobierno o en el seno de los partidos. Los parlamentos representan intereses sociales y políticos, por tanto

legitiman la formación de los gobiernos y las acciones que emprenden. Por ello, el legislativo, debe transitar hacia una legitimación de las acciones de gobierno, en tanto sean congruentes con las aspiraciones de sus representados y de la realidad imperante.

El poder legislativo, tiene ante sí retos que debe superar para dignificar su imagen, consolidar su actuación dentro del Estado y generar credibilidad y confianza en el ciudadano.

Parece ser entonces, que el poder legislativo, debe pugnar por recuperar sus esencias o funciones originales; reconocer los condicionantes políticos, sociales y económicos de nuestra época, que inciden en sus tareas y que materialmente tienden a ubicarlo en desigualdad frente a los otros poderes, y por último, reconocer las funciones verdaderas, las reales, para superarlas con criterios democráticos.

El poder legislativo en la actualidad, asiste a un nivel de reclamo social creciente. Este sistema se inscribe en la petición de la sociedad de crecer y confiar en los cuerpos que la representan.

En la concreción de este objetivo está la clave para acceder a un desarrollo democrático, para avanzar hacia un estado más perfecto, como lo es el de la eficiencia institucional.

Junto con la afirmación de su propio desempeño, el parlamento debe asumir, sin ningún tipo de limitación, su auténtica responsabilidad en búsqueda de la eficacia. Hoy, surge con fuerza el reclamo de un parlamento que corresponda a las expectativas de una sociedad civilizada, plural, verdaderamente progresiva y exigente, reencontrada con sus mejores tradiciones democráticas.

Desde el inicio del proceso conocido como parlamentarismo, una idea ha obsesionado a los politólogos y legisladores; lograr la mejor forma de interpretar y canalizar la

representación popular, en otras palabras, aumentar el grado de participación popular en las decisiones legislativas; hoy en día, ese objetivo se persigue a través del perfeccionamiento de los llamados instrumentos de la democracia semidirecta.

Pareciera que al fin, se ha asumido en toda su significación la crisis de representatividad que sufren los partidos políticos, a los que la opinión pública ya no ve en su tradicional función de intermediarios entre las instituciones gubernamentales y las aspiraciones de la sociedad.

Sea en lo relativo a su organización y conducción; sea en cuanto al sentido del voto; sea en dirección de una mayor transparencia y claridad en los mecanismos de financiamiento, lo cierto es que si los partidos políticos desean seguir siendo mecanismos institucionales válidos y aceptados, deberán cambiar, evidenciando su comprensión social.

Es preciso recordar que los partidos políticos pertenecen a la sociedad antes que al Estado, por lo cual todo cambio, debe partir de los propios partidos y de la sociedad, principalmente antes que del Estado.

Un proceso democrático se le engendra, se le educa, se le cuida y se le fortalece; defender la democracia no es sólo defender una determinada forma institucional, sino un sistema de vida. A partir de ésta, se genera el camino de defensa de las instituciones, de los valores, de los derechos y obligaciones de los ciudadanos; así surge el concepto de participación.

En toda sociedad, la diversidad de organizaciones y grupos debe ser un factor permanente de atención y consulta de los gobernantes y una expresión de las necesidades emergentes de los gobernados.

La mayor participación de los individuos en la solución de problemas y en el control de los gobernantes, debe ser una

variable ligada a la búsqueda de recursos motivadores para terminar con la pasividad social e institucional.

Si el ciudadano participa se está gobernando a sí mismo y por lo tanto, está haciendo política, no política partidista sino política en el más alto sentido del término, porque está pensando los problemas que aquejan a todos y procurando exponer soluciones o caminos para la acción del gobierno en beneficio de la generalidad.

En este campo, el poder legislativo debe actuar de manera decidida, para entender que el reclamo participativo, el camino y el desafío hace tiempo comenzaron, pero que es inaplazable la generación de una gestión política para interrelacionar el poder legislativo, con la participación social y la democracia.

El poder legislativo está en condiciones de reflexionar sobre la iniciativa popular: el plebiscito, el referéndum, fortalecimiento de órganos e instituciones electorales con mayor participación ciudadana, equilibrio funcional entre los tres poderes, recuperación de funciones originales, representación estatal o municipal en función directa de votos obtenidos para erradicar la sobrerrepresentación; en síntesis, el poder legislativo tiene la oportunidad de ser el auténtico órgano deliberante, que constitucionalmente, o tal vez social o políticamente, tiene que ejercer sus funciones propias: iniciativa legislativa, debate, esclarecimiento y facultad de control y equilibrio.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- A través del trabajo anterior se advierte que la situación real en que se encuentran los ciudadanos afectados por los hechos o actos culposos de los agentes o autoridades de la Administración Pública Federal, no se ha remediado con la vía del artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, no obstante la significativa importancia que tuvo este precepto al sujetar al Estado a una responsabilidad propia por los actos de sus servidores.

SEGUNDA.- Por su parte, la abrogada Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, que a imitación de modelos extranjeros pretendió introducir en nuestro país la llamada falla o falta de servicio por el riesgo objetivo incorporado, a la prestación de aquel y sin culpa o dolo de los servidores públicos, resultó ser estéril frente a la reticencia del Ejecutivo Federal de darle cumplimiento en el punto de construir presupuestalmente partidas para el pago de los créditos que en contra del Gobierno Federal se hubieran liquidado y determinado conforme a ese ordenamiento.

TERCERA.- La evolución de las técnicas de intervención administrativa en la vida social y económica del país conlleva al incremento acelerado de riesgos a cargo de los particulares, que generan un peso social de magnitud considerable, cuyo resarcimiento, si se quisiera dar cabal cumplimiento a los artículos 14 y 16 constitucionales, debería corresponder al Erario Público Federal por la vía de una redistribución de las cargas impuestas a los particulares y por aplicación del principio general del derecho de igualdad ante la ley. En este sentido, las ideas preexistentes, la escasa doctrina nacional generada al respecto, y los exiguos precedentes jurisprudenciales, deberían fundar el planteamiento realista de un nuevo ordenamiento jurídico que satisficiera, al menos en el grado de avance de las relaciones

Estado-sociedad de nuestro país, el cumplimiento del bienestar común en el Estado-social de derecho.

CUARTA.- De acuerdo con lo anterior, y considerando que las reformas al título cuarto constitucional no pueden estimarse satisfechas según el estado de su actual regulación legal, sino que, desde mi punto de vista, se deben de extender hasta la protección, por la vía de resarcimiento o indemnización, de los intereses particulares.

QUINTA.- Las elecciones del 6 de julio de 1997 abren un capítulo, en la historia nacional de gran intensidad e importancia para el país; asimismo, constituye para el PRD un reto gigantesco, quien tendrá que crear las mejores condiciones para el tránsito a la democracia, a través del rígido control de los servidores públicos a su cargo en un esfuerzo por acabar con las viejas prácticas que muchas veces solapaban la conducta ilícita de éstos. Este contexto social y político, también representa el desafío singular de satisfacer las necesidades de una sociedad moderna, sumamente dinámica y cada vez más compleja, que ha manifestado su rechazo abierto al inmovilismo revestido artificialmente con las luces de la política neoliberal.

PROPUESTAS

Las bases jurídicas que requieren actualmente un sistema eficaz de reparación e indemnización en favor de los particulares, podrían partir de las siguientes premisas:

1.- Generalmente, la conducta de un servidor público que cause lesiones antijurídicas a terceros implica una infracción a los deberes consignados en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a su vez provocará la puesta en marcha de las facultades sancionadoras de la Administración Pública, en la vía disciplinaria, conforme al procedimiento previsto por el artículo 64 del mismo ordenamiento.

2.- Conforme a los artículos 55 y 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la sanción que se imponga será hasta por dos tantos del daño causado o del lucro obtenido.

3.- La finalidad disciplinaria se obtiene con la imposición y ejecución de la sanción económica al servidor público, sin perjuicio del destino que se dé a las sumas correspondientes, por lo que en su caso ésta podrá aplicarse a favor de la víctima, ya que de lo contrario sería injusto que el particular afectado patrimonialmente se viera en la necesidad de acudir a la vía ordinaria a reclamar la reparación de sus daños respecto de un servidor público que al haber sido sancionado por la Administración Pública podría ver disminuida su solvencia.

4.- Sólo para los efectos de la ley, podría considerarse que la Administración Pública se subroga en la acción del afectado en el sentido de asegurarle la ejecución de su acción resarcitoria, si en el ejercicio de su actividad disciplinaria la Administración Pública está en condiciones de garantizar, al menos parcialmente, la solvencia del servidor público responsable, por

la vía de la retención de una suma de dinero a cargo de aquél, constituida por uno de los dos tantos del daño causado o beneficio obtenido, cobrados al responsable según el procedimiento que se propone.

La extensión de las facultades disciplinarias, para estos efectos, comprendería a toda la Administración Pública Federal Centralizada, puesto que las Entidades Paraestatales responden con el patrimonio que se confía a su gestión y en el régimen del derecho común al que el Estado ha decidido someterlas. Las organizaciones públicas estatales sin personalidad jurídica y los fideicomisos quedarían incluidos en el primero de los regímenes indicados.

5.- En cuanto al procedimiento aplicable, se partiría de lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dando oportunidad al interesado afectado de concurrir al mismo, con observancia de las formalidades respectivas.

De esta manera, la determinación administrativa de la responsabilidad podrá concluir por una parte, en la imposición de una sanción disciplinaria, y por la otra, en la creación de un título jurídico en favor de la víctima, suficiente para reclamar el pago del daño acreditado.

6.- La iniciación del procedimiento podrá determinarse por queja fundada del agraviado, a condición de que su pretensión establezca la cantidad líquida del daño o contenga las bases de su determinación.

En este sentido, se considera conveniente que con el escrito de queja o denuncia, la Administración Pública Federal decretara el embargo preventivo en bienes del servidor público objeto de la denuncia, que podrá sustanciarse conforme a las prescripciones del Código Fiscal de la Federación, dado el carácter del crédito fiscal que a la responsabilidad de los

servidores públicos confiere el artículo 4 del mencionado ordenamiento, además de que constituyen un aprovechamiento en términos del artículo 3 del citado Código Fiscal de la Federación.

Las formalidades exigidas por el artículo 16 constitucional quedarían satisfechas con la sola observancia de la competencia, la fundamentación y motivación del acto y su carácter escrito, pues al no constituir el embargo precautorio un acto de privación sino de molestia, el contradictorio que requiere la privación de derechos quedaría obedecido, conforme al artículo 14 con la observancia de las formalidades dentro del procedimiento que se menciona.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO MIGUEL

Teoría General del Derecho Administrativo

Editorial Porrúa, S.A.

México, 1988

ALTAMIRA GIGENA JULIO

Responsabilidad del Estado

Editorial Astrea de Rodolfo Depalma y Hermanos

Buenos Aires, 1978

BARRAGAN JOSE

Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos (Las responsabilidades de los servidores públicos)

Editorial Porrúa, S.A.

México, 1984

BIELSA RAFAEL

Principios de Derecho Administrativo

Editorial Depalma

Buenos Aires, 1978

CARPISO JORGE

La formación del Estado Mexicano

Editorial Porrúa, S.A.

México, 1984

CARRILLO FLORES ANTONIO

La responsabilidad del Estado en México

Tribunal Fiscal de la Federación, cuarenta y cinco años al servicio de México, vol. II

México, 1982

DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO
Sistema de responsabilidades de los servidores públicos
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1996

DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO
Elementos de Derecho Administrativo
Editorial Limusa y Noriega Editores
México, 1994

DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO Y LUCERO
ESPINOSA
Elementos de Derecho Administrativo (segundo curso)
Editorial Limusa y Noriega Editores
México, 1994

DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO
Principios de Derecho Tributario
Editorial Limusa y Noriega Editores
México, 1996

FIX ZAMUDIO HECTOR
Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho
comparado (Las responsabilidades de los servidores públicos)
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1984

FRAGA GABINO
El Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1984

GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO
Derecho de las obligaciones
Editorial José M. Cajica J.R., S.A.
Puebla, 1971

NAVA NEGRETE ALFONSO
Derecho Procesal Administrativo
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1970

ORTIZ REYES GABRIEL
El control y la disciplina en la administración pública federal
Editorial Fondo de Cultura Económica
México, 1988

PEREZ CARRILLO AGUSTIN
La responsabilidad jurídica (conceptos dogmáticos y teoría del
derecho)
Editado por la U.N.A.M.
México, 1979

SERRA ROJAS ANDRES
Derecho Administrativo (tomo II)
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1984

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1997)

Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia del fuero Federal. (1997)

Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero Federal. (1997)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (1997)

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (1997)

Ley Orgánica del Congreso General. (1995)

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. (1995)