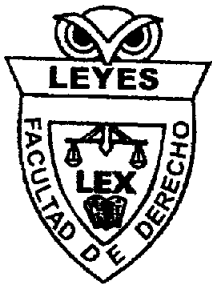


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LA NECESIDAD JURÍDICA DE HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN LA FUNDACIÓN LEGISLATIVA”

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
BERTHA ALICIA SÁNCHEZ ALCALÁ



ASESOR DE TESIS: LIC. JESÚS VÍCTOR CASTILLO



MEXICO, D.F.

SECRETARIA DE EXAMENES PROFESIONALES, 2005.

m 349957



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CIVIL

OFICIO INTERNO SEMCIV/11/08/05/38

ASUNTO: Aprobación de Tesis

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ,
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

La alumna BERTHA ALICIA SÁNCHEZ ALCALÁ , elaboró en este Seminario bajo la asesoría y responsabilidad del Lic. Jesús Vilchis Castillo, la tesis denominada "LA NECESIDAD JURÍDICA DE HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA" y que consta de 150 fojas útiles.

La tesis de referencia, en mi opinión, satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con apoyo en la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, se otorga la aprobación correspondiente y se autoriza su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales de esta Universidad.

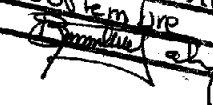
La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de esta Facultad.

Reciba un cordial saludo.

"POR MI RAZA HABDRA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D. F. 11 de Agosto de 2005


LIC. LUIS GUSTAVO ARRATÍBEL SALAS
Director del Seminario

LGAS'egr.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: Bertha Alicia Sánchez Alcalá
FECHA: Noviembre 18, 2005
FIRMA: 

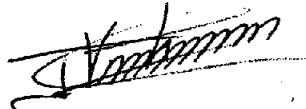
MÉXICO, D.F. 6 DE JUNIO DEL 2005

Lic. LUIS GUSTAVO ARRATIBEL SALAS
Director del Seminario de Derecho Civil UNAM
PRESENTE

Fui autorizado para dirigir y revisar el trabajo intitulado "LA NECESIDAD JURÍDICA DE HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA" Mismo que fue elaborado por la alumna: BERTHA ALICIA SÁNCHEZ ALCALÁ con No. de cuenta 8736158-4 el cual a mi consideración ha sido una investigación seria, con la bibliografía adecuada, por lo que, considero, reúne los requisitos legales y formales que exige el reglamento de exámenes profesionales.

Después de haber revisado y corregido en su totalidad el trabajo en cuestión, le solicito tenga a bien aprobarla y autorizar su impresión, salvo su docta opinión al respecto.

Por lo anterior, le agradezco las atenciones que se sirva prestar a la portadora de la presente, manifestándole la más alta y distinguida consideración de mi persona.



ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU."
Lic. JESÚS VILCHIS CASTILLO

A LA UNAM:

Impulso indiscutible de preparación
profesional del país y de América Latina.

A MI ASESOR:

JESÚS VILCHIS CASTILLO,
quién gracias a sus consejos y
atinados comentarios hicieron
posible la culminación del presente trabajo.

AL LIC. LUIS GUSTAVO ARRATÍBEL SALAS:

Quién ha sabido llevar a buen termino la dirección
del seminario de Derecho Civil de la UNAM, mi admiración.

A TODOS MIS MAESTROS:

Quienes infundieron en mí
el valor y amor por el derecho.

A DIOS:

Como creyente de él le agradezco
todas las bondades recibidas.

A MI MADRE:

Mujer ejemplar que siempre predicó
con el ejemplo para que sus hijos salieran
adelante.

A MI PADRE:

Con agradecimiento para ti.

A MIS HERMANOS Y HERMANAS:

Gracias por su apoyo solidario y fraternal

A MIS AMIGAS Y AMIGOS.

**“LA NECESIDAD JURÍDICA DE HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD
CIVIL EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA”**

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

**EVOLUCIÓN HISTÓRICA SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS
LEGISLADORES EN NUESTRO PAÍS**

1. Antecedentes de la responsabilidad de los Servidores Públicos y Legisladores.	4
2. La responsabilidad de los Legisladores en la Nueva España.	5
2.1 El Juicio de Residencia.	6
2.2 La visita.	9
3. La Época Independiente.	11
4. La Constitución de 1857 y las primeras Leyes de responsabilidades.	14
5. La Constitución de 1917.	18
6. La Ley de Responsabilidades de 1940, 1980 y 1982.	22
7. Sujetos y causas.	41
8. Sanciones y autoridades aplicadoras.	41
9. Procedimiento y otras cuestiones (tipos de responsabilidad).	44

CAPÍTULO 2

LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN GENERAL

1. Concepto de responsabilidad.	50
2. Clases de responsabilidad.	53
3. La responsabilidad civil extracontractual y sus elementos.	57
4. Efectos de la responsabilidad civil extracontractual, daño moral y hecho dañoso.	70

5. Excluyentes de responsabilidad.....	76
--	----

CAPÍTULO 3

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS LEGISLADORES EN ALGUNAS LEGISLACIONES

1. Generalidades	82
2. Argentina.....	84
3. Venezuela.....	87
4. Brasil.....	88
5. España.....	93
6. Estados Unidos de América.....	96
7. Francia.....	98
8. En algunos Estados de la Republica Mexicana.....	101

CAPÍTULO 4

PROPUESTA PARA HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD CIVIL A LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU CARGO

1. Elementos de la responsabilidad civil	106
2. El fundamento de la responsabilidad.....	111
3. El fuero Constitucional del que gozan nuestros legisladores.....	115
4. El ausentismo como supuesto de responsabilidad civil.....	123
5. Ignorancia excusable e inexcusable y cuantificación del daño pecuniario y extrapecuniario	124
6. La reparación del daño.....	126
7. Consideraciones Procesales.....	135
8. Demostración de la Propuesta.....	139

CONCLUSIONES.....	142
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	146
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

El trabajo de tesis tiene como propósito que en el mismo, se resalte la importancia que tendría en nuestro derecho la aplicación de la responsabilidad civil a los legisladores, es decir, cuando estos no cumplan con el cargo o funciones para los cuales fueron designados, porque, iniciar un juicio político para su desafuero, es largo, tedioso y en nuestro país casi imposible, y precisamente, será aquí donde entraría la responsabilidad civil para que los legisladores y demás representantes de elección popular tengan un freno a sus atribuciones y cumplan de manera efectiva con sus obligaciones.

En la actualidad, las leyes existentes sobre la responsabilidad hacia los legisladores o función legislativa, es casi nula y no tiene aplicación efectiva, utilizándose al respecto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual muchas de las veces debido al fuero constitucional de estos la hace ser inoperante.

Con lo expuesto, se pretende dar una mayor credibilidad a las leyes existentes y en su momento fincarle a los legisladores responsabilidad civil por el mal desempeño de su cargo. Para ello nuestra tesis la dividimos en cuatro capítulos los cuales a continuación se detallan.

En el capítulo primero hablamos de la evolución histórica sobre la responsabilidad de los legisladores en nuestro país de manera general, es decir, sus primeros antecedentes, los juicios y medidas para evitar la irresponsabilidad de los legisladores desde la época independiente hasta la Constitución de 1917 y las leyes de responsabilidades propias de la materia de 1940, 1980 y 1982. Asimismo, se

habla de los sujetos, causas, sanciones y autoridades aplicadoras así como de otros tipos de responsabilidad.

La responsabilidad civil en general es analizada en el capítulo segundo de nuestra exposición señalando su concepto, clases de responsabilidad, los efectos de la responsabilidad civil extracontractual, el hecho dañoso y el daño moral así como las excluyentes de responsabilidad.

En el capítulo tercero hacemos un estudio comparativo sobre la responsabilidad civil de los legisladores en algunas legislaciones extranjeras haciendo lo propio con algunos Estados de la República.

Finalmente, para redondear con nuestro estudio en el capítulo cuarto planteamos una propuesta para hacer efectiva la responsabilidad civil a los legisladores en el desempeño de su cargo para así contribuir en lo conducente a enriquecer el acervo jurídico en esta materia.

El objetivo que se pretende alcanzar es que, mediante una adecuada fundamentación y motivación de lo expuesto se finque la responsabilidad civil a que se hagan acreedores los legisladores, ya sea por el daño moral o hecho dañoso y económico que causen por la no atención o negligencia en el desempeño de sus funciones e inclusive por el ausentismo injustificado de la Cámara de Diputados, Senadores o Asamblea Legislativa correspondiente.

El método que se utilizó en el desarrollo de la presente investigación será del inductivo al deductivo apoyándonos en material bibliográfico especializado de la materia hemerografía, enciclopedia, diccionarios y demás fuentes que ayuden a enriquecer la presente investigación.

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN HISTÓRICA SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS LEGISLADORES EN NUESTRO PAÍS

El capítulo que a continuación vamos a exponer, tendrá como propósito, que en el mismo se señalan las primeras manifestaciones sobre la responsabilidad hacia los legisladores y servidores públicos en general de acuerdo al espíritu de servicio que deben tener con sus gobernados o quienes los eligieron.

Tomando en cuenta esto, desde ningún punto de vista el legislador debe actuar en beneficio personal, o sea, anteponer sus intereses al interés público, social o nacional, que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de las facultades que integran la competencia legal del órgano que representa o encarna. Por lo consiguiente el funcionario público cualquiera que sea la índole de sus atribuciones o su categoría debe ser considerado servidor público. Está unido a los gobernados a través de dos nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible. El primero, el que entraña la obligación de ajustar los actos de sus funciones a la Constitución y a la Ley, y el segundo, el que consiste en realizarnos honestamente con el espíritu de servicio que aludimos.

En el primer caso estos actos están sometidos al principio de legalidad *latu sensu* o sea de Constitucionalidad y de legalidad *strictu sensu* y en el segundo caso al de responsabilidad.

Los dos conceptos son concordantes ya que sobre los mismos descansa la democracia. Al violarse el principio de legalidad (*latu sensu*) los actos de autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada estado democrático existen y al violarse el de responsabilidad el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a las sanciones que estén previstas en la legislación.

Estas dos situaciones comprueban la diferencia operativa de dichos principios pues tratándose de la contravención al principio de legalidad (*latu sensu*), los actos son anulables para que como consecuencia se restaure el imperio de la Constitución o disposiciones legales violadas y por lo que respecta al de responsabilidad, tales actos sujetan al encargado del órgano estatal respectivo a las expresadas sanciones, independientemente de la impugnación jurídica de los mismos. El primero somete al órgano del Estado, como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo encarna. Los gobernados independientemente de los medios jurídicos que disponen para hacer respetar el régimen legal y Constitucional también disponen de otros que conciernen a la exigencia de responsabilidad a las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su

comportamiento ha sido antijurídico. El orden jurídico de un estado no solamente debe proveer a los gobernados los medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades sino establecer un régimen o sistema de responsabilidad para las personas en quienes la Ley deposita el ejercicio del poder público. Para el gobernado es obvio que es más útil valerse de un medio de impugnación contra los actos autoritarios, para preservar su esfera de derecho puesto que tal medio tiene como consecuencia inmediata la invalidación de tales actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado. En la generalidad de los casos, satisfecho el interés del gobernado en particular, como consecuencia del ejercicio del medio impugnativo de los actos de autoridad que lo agraven, la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario público de quienes tales actos emanen, representa una importancia secundaria, la cual no debería registrarse dentro de un ámbito netamente democrático. Considerando que un sistema de responsabilidad para los gobernantes debe ser el eficaz complemento de los medios jurídicos de impugnación en varios regímenes Constitucionales sea implementado éste incluyendo nuestro país.

Por lo anterior, será oportuno precisar lo siguiente.

1. Antecedentes de la responsabilidad de los Servidores Públicos y Legisladores.

La responsabilidad de los funcionarios públicos es un signo de la democracia; en todos los regímenes bajo esta forma de gobierno se han implantado instituciones jurídicas que la prevén sustantivamente y la regulan adjetivamente.

Pero aunque dicha responsabilidad tenga esa denotación, no por ello ha dejado de exigirse a funcionarios importantes en los sistemas monárquicos absolutistas en los que sólo el rey era irresponsable ante sus súbditos y únicamente responsable ante Dios.

“El monarca era el autor de las Leyes humanas sin estar sujeto a ellas. Este principio del que ya hemos hablado y que es el de *Legibus solutus* impedía toda responsabilidad jurídica que aquel pudiese contraer en el ejercicio del poder del estado. Es más, el rey irresponsable sujetaba a responsabilidad a los funcionarios públicos en quienes delegaba el desempeño de ciertas funciones que a él originariamente correspondían en virtud de su investidura divina.”¹

Como podemos ver, la responsabilidad de los funcionarios públicos desde tiempos remotos se ha castigado para poner una traba a los abusos de las autoridades. A efecto de tener una mejor comprensión sobre el tema, será oportuno señalar lo siguiente.

¹ ARCE BRAVO, Enrique. Sociedad Burocrática y corrupción. 2ª edición, Editorial Pensamiento Nuevo. México, 1987. p. 121.

2. La responsabilidad de los Legisladores en la Nueva España.

La responsabilidad de los legisladores durante la Colonia en la Nueva España se dio de diversas maneras pero, lo que más era evidente durante la Colonia es que la Corona se empeñaba en controlar las actividades de los funcionarios coloniales para proteger sus propios intereses, muchas veces puestos en riesgo por el derecho de conquista, blandido por los capitanes, la codicia y la corrupción de la presión colonial.

El gobierno indiano puede calificarse de gobierno de los juristas y más concretamente, de los jueces. Pero este modo de ser era un trasplante de instituciones metropolitanas fundado en el fin primordial perseguido por el Estado español en los siglos XVI y XVII, que era la defensa de la justicia y de la fe, cuando dice Sánchez Agesta "el rey fue, ante todo, un juez, el primer juez, el juez que estaba sobre todos los jueces para garantizar la justicia a todos los súbditos."²

Fueron diversos los medios ideados y establecidos para cuidar el desempeño de los funcionarios al servicio de la Corona. El Juicio de residencia era uno de ellos, pero no el único; a su lado prosperaron también la visita, la pesquisa y el informe, si bien estos últimos muchas veces estuvieron al servicio del primero. La visita se implantó de manera sistemática en Indias durante el reinado de Felipe

² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 6ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000. p. 32

II; pero su versatilidad y mudabilidad ha llevado a que se afirme que “la Visita, por su propia índole de encauzamiento discrecional para la Corona, motivado por situaciones que fueron casi siempre extraordinarias, no es institución que se deja reducir a inmediatas definiciones de síntesis, en cuanto a su significado y alcance histórico.”³

Resumiéndolo podemos decir que el acto de jurisdicción con que algún superior se informa del proceder de los ministros inferiores o de los súbditos, o del estado de las cosas en los Distritos de su Jurisdicción, pasando personalmente a reconocerlo, o enviando en su nombre otro que los ejecute es el reconocimiento o informe que se hace en las oficinas públicas de los instrumentos y géneros que respectivamente tocan a cada uno, para ver si están fieles o según Ley u ordenanza.

Para tener una adecuada comprensión sobre los temas citados, será oportuno precisarlos a continuación.

2.1. El Juicio de Residencia.

Recordemos la institución llamada “Juicio de residencia” a que se sometía a los Virreyes Españoles y al que ni el mismo Hernán Cortés pudo sustraerse, y cuyo

³ Ibidem. p. 33.

juicio importa un nítido antecedente jurídico Novohispano del Juicio Político o Juicio de Responsabilidad de los funcionarios públicos, así como el "impeachment" del derecho anglosajón.

"Al juicio de residencia estaban sujetos los funcionarios públicos al concluir su mandato, pudiendo presentar cualquier persona que se sintiese agraviada por ellos, su reclamación ante el tribunal *ad hoc*, personificado en un juez (oidor) designado por el rey."⁴

Si el residenciado era el Virrey, y el fallo le era adverso podía apelar ante el Consejo de Indias, organismo que durante el esplendor de su autoridad, tenía facultad para llamar a cuentas a dicho funcionario aún antes de la expiración del plazo de su función gubernativa.

Según Don Juan de Solórzano, "el mencionado juicio no sólo procedía para la averiguación y pesquisa de las acciones del virrey, oidores y demás ministros de las audiencias de las Indias y de otros que en ellas hubiesen tenido cargos de administración de justicia o hacienda real, sino también cuando por cualquier modo dejaban los oficios y eran promovidos a otros mayores agregando que: Con ese freno estarían más obligados a cumplir con sus obligaciones, y se moderarían

⁴ *Ibidem*. p. 129.

los excesos e insolvencias que en provincias tan remotas puede y suele ocasionar la mano poderosa de los que se hayan tan lejos de la real.”⁵

En el plano Constitucional mexicano la responsabilidad de los funcionarios públicos se plasmó normativamente en la Constitución de Apatzingan de 14 de octubre de 1814 al establecerse en ella el Tribunal de Residencia.

“En su Artículo 224, disponía que dicho Tribunal debería conocer privativamente de las causas concernientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia, pudiendo admitir todas las acusaciones que se formularan contra los citados funcionarios dentro del término perentorio de un mes después de constituido. En cuanto a los Diputados se previno por el Artículo 59 que podían incurrir en los delitos de Herejía y Apostasía y los que se perpetrasen en contra del Estado señaladamente por los de Infidencia, Concusión y Dilapidación de los caudales públicos.”⁶

Por lo que se refiere a los integrantes del Supremo Gobierno, que eran tres, su responsabilidad podía consistir en arrestar a un ciudadano por más de 48 horas sin remitirlo a la autoridad competente. Esto lo contemplaban los Artículos 227 y 666.

⁵ Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. 2ª edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1994, p. 321.

⁶ *Ibidem*. p. 322.

En el proyecto de Constitución de 1857, se previó el juicio político en sus Artículos 105 a 109.

Eran objeto de este juicio los Secretarios del Despacho, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Circuito y de Distrito y los Funcionarios Públicos de la Federación cuyo nombramiento fuera popular.

En lo referente al Presidente de la República, su responsabilidad provenía de cualquier falta o abuso que cometiese en el ejercicio de sus funciones y además por los delitos graves del orden común.

Del juicio político, debería conocer un jurado de Acusación y posteriormente un jurado de sentencia.

El primero debía estar compuesto de un miembro de cada entidad federativa que designaran las respectivas legislaturas; y, en el segundo fungiría como tal el Congreso de la Unión, organismo que podía dictar fallo condenatorio por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, en la inteligencia de que si el acusado era el presidente de la República, el jurado de sentencia lo debería presidir sin voto, el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

2.2. La visita.

A partir de la Constitución de 1857 se reguló lo relacionado a la visita a las dependencias gubernamentales, donde despachaban los servidores públicos, era

una visita sorpresiva para detectar anomalías en los funcionarios de esa época para así darse cuenta de las posibles anomalías que éstas pudieran tener.

“En este ordenamiento se consignaron normas similares a las que se contienen sobre materia de responsabilidad de los funcionarios públicos en la actual Ley Suprema y que ya hemos comentado.”⁷

En cuanto al Presidente y Vicepresidente de la República, el Artículo 103 de dicho ordenamiento Constitucional, establecía que podían ser acusados de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Por lo que respecta a los delitos oficiales, la Cámara de Diputados debía fungir como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia, así lo establecía el Artículo 105.

“En el caso de que el jurado de acusación emitía un veredicto de culpabilidad, el funcionario acusado quedaba inmediatamente separado de su cargo y puesto a disposición de la Cámara de Senadores, para que ésta, elegida en

⁷ MONSERRAT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades legales de los servidores públicos. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001. p. 31.

jurado de sentencia, procediese a aplicar, a mayoría absoluta de votos y previa audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, la pena establecida por la Ley.”⁸

Consideramos pertinente hacer la observación de que dentro del sistema unicameral que se implantó en la Constitución de 1857 y hasta antes de la restauración del Senado, era la Suprema Corte de Justicia, la que en Tribunal Pleno dictaba el fallo correspondiente por el delito oficial que hubiese cometido el alto funcionario.

3. La Época Independiente.

En la época independiente y bajo la vigencia de las Constituciones en 1847 se estableció el acta constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847.

“Este ordenamiento en su Artículo 16 también definía la responsabilidad del Presidente de la República, estableciendo que era responsable de los delitos que cometiese durante su mandato sean comunes u oficiales siempre que dichos actos no estuviesen autorizados por la firma del secretario responsable, o sea que actuara de manera personal. También establecía en su Artículo 17 que los secretarios del

⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México, 1808-1979. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 33.

despacho respondían de todas las infracciones de la Ley que cometieran ya sea por actos de comisión o de omisión.”⁹

El Estatuto Orgánico Provisional de la República dado en el Palacio Nacional de México el 15 de Mayo de 1856. También este estatuto en su Artículo 85 hablaba sobre la responsabilidad del Presidente de la República y acerca de las prerrogativas, establecía que no podría ser acusado de delitos del orden criminal durante su mandato ni un año después, sino únicamente delitos de traición a la Patria y forma de gobierno establecida, tampoco podría ser acusado de delitos comunes sino hasta después de pasado un año de haber terminado sus funciones.

“En su Artículo 92 establecía que los ministros serían responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas, contra el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, ante la Suprema Corte de Justicia, previa declaración de formación de causa hecha por el Consejo de Gobierno a mayoría absoluta de votos.”¹⁰

José María Lafragua hizo un comunicado a los gobiernos de los Estados esta comunicación en su decimosexto párrafo decía: “Las demás disposiciones de la sección sexta contienen principios de orden administrativo, que probaran a la

⁹ Ibidem. p. 38.

¹⁰ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 20002. p. 9.

República el deseo que anima al Gobierno de hacer el bien al país que le ha confiado sus destinos. Continúa diciendo: Una de ellas prohíbe al Presidente enajenar parte alguna del territorio: su simple lectura revela su importancia y da una nueva garantía. Otra declara la responsabilidad de los ministros; sobre este particular nada dijo el Plan de Ayutla, pero la conciencia de los individuos que forman el gabinete ha suplido esa falta a cuyo fin se ha dispuesto que los juicios de responsabilidad que contra ellos se sigan sean decididos por la Suprema Corte de Justicia, previa declaración del Congreso. Que el Tribunal Supremo deba conocer de estos casos, se comprende con solo considerar que se trata de faltas oficiales; y en cuanto a la declaración, el Consejo de Gobierno ha creído encontrar un precedente fundado en la Ley de 27 de noviembre que exige esa misma solemnidad cuando se trata de juzgar a los Magistrados de la Suprema Corte."¹¹

El Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de Junio de 1856.

"Este proyecto trataba lo referente al juicio político diciendo que estaban sujetos a éste: Los Secretarios del Despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Distrito y de Circuito y los demás funcionarios de la Federación cuyo nombramiento sea popular por cualquier falta o abuso cometido

¹¹ *Ibidem*, p. 12.

en el ejercicio de sus funciones. El Presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común.”¹²

4. La Constitución de 1857 y las primeras Leyes de responsabilidades.

La Constitución Política de la República Mexicana fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Esta Constitución establecía que: “Los Secretarios del Despacho y los individuos de la Suprema Corte de Justicia son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones que cometan en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son también por infracciones a la Constitución o Leyes federales. Acerca del Presidente de la República determinaba que será responsable durante el tiempo de su encargo por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.”¹³

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de Abril de 1865.

¹² Ibidem. p. 17.

¹³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p. 205.

Este estatuto acerca de la responsabilidad de los servidores públicos, entre otras cosas decía: Los ministros son responsables ante la Ley y en la forma que ella determina, por sus delitos comunes y oficiales.

Reforma de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 en su Artículo 103, el 13 de noviembre de 1847.

Esta reforma acerca del tema que estamos tratando decía: "Que los Senadores, los Diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables de 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 ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados son igualmente responsables por infracciones a la Constitución y Leyes federales. El Presidente de la República es también responsable, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la Patria, violación expresa de la libertad electoral y delitos graves del orden común."¹⁴

Posteriormente este mismo Artículo tuvo una nueva enmienda como a continuación veremos.

¹⁴ Ibidem. p. 206.

Reforma de la Constitución Política de la República Mexicana en su Artículo 103 el 6 de mayo de 1904.

Decía que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión y los Secretarios del Despacho, son responsables de 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 ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados son responsables por infracciones a la Constitución y Leyes federales.

El Presidente y Vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrán ser acusados por traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Resumiendo lo anterior, se puede decir que, la constitución de 1857 reglamentó la responsabilidad de los funcionarios públicos en sus Artículos 103 al 108 de la siguiente manera:

“Artículo 103. Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y Leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero

durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común."

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

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

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

“Artículo 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.”

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

“Artículo 108. En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.”

5. La Constitución de 1917.

La Constitución Política de 1917 invocó el espíritu de regulación de la Constitución de 1857, ya sí en sus Artículos 108 al 114, reguló lo referente a la responsabilidad de los servidores (funcionarios públicos) de la siguiente manera.

“Artículo 108. Los senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del 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 ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados y los Diputados a la Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común."

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

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

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

"Artículo 110. No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo,

cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la Ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el Artículo anterior.”

“Artículo 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la Ley.

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

En los casos de este Artículo y en los del 109, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el Artículo 20.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero, y la de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud."

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

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

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

6. La Ley de Responsabilidades de 1940, 1980 y 1982.

Las principales Leyes de Responsabilidades de los funcionarios públicos, se emitieron en 1940, 1980 y 1982, razón por la cual a continuación, comenzaremos explicando la Ley de Responsabilidades de 1940.

“Este ordenamiento consideró altos funcionarios de la Federación al Presidente de la República, a los Diputados y senadores al Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte de justicia, a los secretarios del despacho y al Procurador General de la República, habiendo incluido indebidamente en su Artículo segundo a los jefes de departamento autónomo, sin que a estos funcionarios los mencione el Artículo 108 Constitucional, por este hecho considero que la Ley antes mencionada incurrió en un notorio vicio de inconstitucionalidad, ya que fuera de los altos funcionarios de la Federación a que se refiere el mencionado Artículo 108 Constitucional ningún otro funcionario debe ser reputado con la mencionada calidad.”¹⁵

La Ley de Responsabilidades de 1940 en su Artículo 13, pretende tipificar como delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación a diversas situaciones generales que de ninguna manera cumplen con los requisitos de tipicidad que se originan en el párrafo tercero del Artículo 14 Constitucional. Los llamados delitos susceptibles de imputarse a los referidos altos funcionarios federales eran los que mencionaba el Artículo 13 de la Ley que se comenta, precepto que los consideraba de la siguiente manera: El ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de Gobierno Republicano, representativo federal, el ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación a las garantías individuales de violación a la Constitución o a las Leyes

¹⁵ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. Op. cit. p. 39.

federales 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 y las omisiones de carácter grave, en los términos anteriores.

Independientemente de que la presentación de tales delitos no configuraba hechos específicos de que pudieran ser responsables los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de Gobierno Republicano, representativo y federal y a la libertad del sufragio podían considerarse como meras impugnaciones de carácter ideológico y no delictivo a las mencionadas formas de gobierno.

Esto aunado a la vaguedad en la demarcación de los delitos atribuibles a los altos funcionarios federales, se reitera porque las fracciones VI y VII del Artículo 13 de dicha Ley consideraron con ese carácter cualesquiera infracciones a la Constitución o a las Leyes federales y a las omisiones de carácter grave en el supuesto de que causaran graves perjuicios a la Federación, a algún estado o motivaren algún trastorno en el funcionamiento de las instituciones.

La técnica legislativa en materia penal impone la obligación de expresar, en las Leyes sustantivas, el tipo delictivo de que se trate con toda precisión, señalando todos y cada uno de los elementos que lo integran. Se considera que los delitos susceptibles de atribuirse a los altos funcionarios de la Federación señalados en el Artículo 13 de la Ley que se comenta carecieron de tipicidad y el mencionado

precepto se considera a su vez violatorio de la disposición Constitucional del Artículo 14, tercer párrafo. A mayor abundamiento dada su vaguedad y su alcance difuso era poco posible que en la realidad cualquier alto funcionario federal asumiese alguna conducta que tradujese los resultados previstos desdibujadamente en dicho Artículo 13, por lo que respecto a ellos la Ley que comentamos era impráctica y nunca pudo aplicarse en la realidad.

El principio de igualdad aristotélica reza:

“Tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales.”

Este principio se resquebrajó con la Ley de Responsabilidades de 1940 en virtud de que trató desigualmente a los iguales, como funcionarios públicos en lo que a delitos y penas corresponde por la sola circunstancia de su jerarquía. En aras de esta igualdad aristotélica todos los funcionarios públicos sin distinción de categoría ni actividades deben ser penalmente responsables por los delitos federales y del orden común que perpetren. Respecto de los funcionarios distintos a los altos de la Federación que mencionaba el Artículo 2º de la Ley en cuestión y el Artículo 108 Constitucional, tal ordenamiento secundario, en su Artículo 18, consagraba infinidad de figuras delictivas, muchas de las cuales coincidían en su tipicidad con los delitos del orden común.”¹⁶

¹⁶ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000. p. 271.

Los hechos a que hacía referencia el citado Artículo 18 no podían ser cometidos por los altos funcionarios de la Federación, de cuya circunstancia se derivó la desigualdad de dicha Ley, misma que se acentuó por el hecho de que para una y otra categoría de funcionario público la penalidad era diferente, es decir, severa para los que no tenían la suerte de ser secretarios del despacho, ministro de la Suprema Corte de Justicia, Procurador de la República, diputado o senador al Congreso de la Unión, y sumamente leve para quienes ostentaban esta investidura.

De conformidad al Artículo 11 Constitucional, de los delitos y faltas oficiales de los funcionarios públicos (distintos de los altos) debe conocer un jurado popular (párrafo quinto).

Atendiendo a la coincidencia entre diversos delitos oficiales y los del orden común en que incurrió el Artículo 18 de la Ley de 1940, sus autores eran sometidos al veredicto de dicho jurado no obstante que hubiesen cometido un delito del orden común disfrazado legalmente como oficial y ya sabemos que en la mayoría de los casos el funcionario o empleado público responsable era declarado "inocente" no obstante haber quedado plenamente comprobados el "corpus delicti" y su responsabilidad penal.

Fácilmente se advierte la ambivalencia a que nos referimos entre delito oficial y delito común por lo que a los altos funcionarios respecta, auspiciaba su impunidad, situación que se vino a remediar con la Ley de responsabilidades de 1979 que a continuación comentaremos.

Respecto a la Ley de 1980 podemos hacer referencia al oficio que el C. Profesor Enrique Olivares Santana, Secretario de Gobernación de ese entonces, envió a los CC. Secretarios de la Cámara de Diputados el día 13 de noviembre de 1979 que a la letra dice: "Para los efectos Constitucionales y por instrucciones del C. Presidente de la República, con el presente les envío Iniciativa de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Reitero a ustedes las seguridades de mi consideración distinguida.

Sufragio Efectivo no Reección."¹⁷

Considero que es de vital importancia citar estos considerandos ya que lo que a continuación escribiré se refiere a la importancia que reviste el antecedente mas próximo a nuestra actual legislación, la cual en gran parte se fundamenta en los preceptos de su antecesora, que a su vez se apoya en todos y cada uno de los antecedentes citados en el primer capítulo de este trabajo.

¹⁷ CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. 4ª edición, Editorial UNAM, México, 1998. p. 321.

En su exposición de motivos el ejecutivo federal hacía las siguientes consideraciones:

“La Constitución de 1917, consigna el principio de que el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. En nuestro sistema, el funcionario o empleado público debe cumplir fielmente con el compromiso, derivado de su responsabilidad.

El desempeño leal y patriótico de las funciones inherentes a su encomienda, constituye la mejor garantía para reafirmar el consenso popular y con ello, el desenvolvimiento integral del país.

Desde el inicio de su vigencia la Carta Magna previó en el texto de su título cuarto, las responsabilidades de los funcionarios públicos; estableció las reglas sustanciales y las etapas del procedimiento y, en el Artículo 111, facultó al Congreso de la Unión para expedir a la mayor brevedad, una Ley de responsabilidad de todos los funcionario y empleados de la Federación y del Distrito Federal.”¹⁸

Después de los debates en lo general y particular de la iniciativa correspondiente en la Cámara de Diputados, el ejecutivo decretó el 31 de

¹⁸ Ibidem. p. 327.

diciembre de 1979 la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual entró en vigor un día después y de la misma haremos a continuación un análisis de sus principales títulos. Por eso se le denomina, Ley de Responsabilidades de 1980.

Esta Ley determina en su Artículo 3° como delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios de la Federación o empleados del Distrito Federal que redunden en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho. Considero que esta Ley comete un grave error al calificar como delitos en general a los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho ya que no es lo mismo una falta administrativa que un delito, como tampoco es lo mismo traspapelar un documento que disponer de una cantidad destinada a un servicio público en beneficio propio y al final ambas acciones redundan en contra del interés público y el buen despacho.

Menciona en su Artículo 3° que delitos son los que perjudican el buen despacho y los intereses públicos pero mas adelante en su Artículo 4° únicamente nos dice: "que serán faltas oficiales las que afecten de manera leve el buen despacho y los intereses públicos" y no señala qué actos u omisiones constituirán estas faltas. Esta apreciación la hago porque considero que una falta administrativa por acción u omisión afecta determinadamente a los intereses públicos y al buen despacho,

no los afecta poquito o mucho, simplemente los afecta, por esta razón considero la deficiencia antes mencionada.

La Ley en cuestión en su Artículo 8º determina con respecto a los altos funcionarios que gozan de fuero, que no lo gozarán por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el tiempo en que gocen de fuero, lo mismo ocurrirá con los delitos comunes que cometan con ese motivo.

Aquí podemos ver como la misma Ley está abriendo la posibilidad para que los funcionarios abandonen sus cargos, específicamente tratándose de los de elección popular. Un representante popular es electo para eso, para representar a sus electores permanentemente como lo prometen en campaña y se presta a juego el aceptar un cargo, empleo o comisión temporalmente y cuando las condiciones políticas del mismo no sean favorables regresar al escaño, por esta razón consideramos incaptable tal consideración por fortuna esta Ley se encuentra derogada.

Respecto a los gobernadores de los estados y los Diputados a las legislaturas locales, la Ley de responsabilidades de 1980, señala que únicamente serán responsables por violación a la Constitución y Leyes federales y por los delitos y faltas tipificadas en la misma (Artículo 2º).

Claro que dejando a salvo la jurisdicción de las legislaturas locales, la determinación de las causas a seguir por delitos comunes locales cometidos por estos funcionarios.

Consideramos que la personalidad de ambos es importantísima en el contexto nacional, se que la soberanía de los estados es intocable, pero esta Ley no debió dejar al libre albedrío de las legislaturas locales el enjuiciar los delitos comunes de los funcionarios de las entidades, considero que esta Ley debió prever por lo menos la formación de una comisión de Diputados federales de la entidad de que se trate para supervisar la aplicación correcta de las Leyes.

Tanto en la Ley en vigor como en las anteriores dicho tema no se trató, razón por la cual me pregunto: ¿Cuántos funcionarios locales han cometido infinidad de delitos comunes durante su cargo y nunca se ha sabido por ejemplo que un gobernador haya sido encarcelado por tal motivo?.

Este es amo y señor de su entidad y únicamente por causas políticas lo han destituido previa desaparición de poderes o bien pidiendo un permiso por motivos de salud quedando impunes los delitos cometidos en sus correrías. Esta falla la fundamento aún mas cuando pregunto, qué se hace en un caso de éstos en los estados que no cuentan con una Ley de responsabilidades como son los casos de los estados de: "Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima,

Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Querétaro, en las cuales ni siquiera nos imaginamos como prevén la Comisión de Delitos Oficiales o los castiga o bien imaginémonos como resuelven sus problemas, estados como Chiapas cuya Ley de responsabilidades data de 1903, en el mismo caso se encuentran los siguientes: Durango 1976, Guerrero 1953, Jalisco 1922, México 1955, Michoacán 1941, Nayarit 1935, Oaxaca 1975, San Luis Potosí 1926, Sinaloa 1975, Sonora 1949, Tabasco 1952, Tamaulipas 1932, Tlaxcala 1928, Veracruz 1920, Yucatán 1937 y Zacatecas 1955.”¹⁹

No dudamos que estas Leyes hayan tenido reformas pero consideramos que es necesario un cambio radical que comience con el nombre y se adapte a los requerimientos de los tiempos actuales.

Previene el Artículo 10 de la Ley de 1980 que las faltas oficiales de los funcionarios que no gocen de fuero así como también de los empleados sin esta prerrogativa se sancionarán con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación para obtener otro cargo hasta por un año. La reparación del daño también está prevista por este Artículo quedando a salvo los intereses de los particulares o de la Federación para exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario en cuestión o empleado.

¹⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p. 106.

Tal como lo hemos estudiado en el capítulo correspondiente a los antecedentes Constitucionales, el Artículo 11 previene que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos.

Previene el Artículo 16 y lo consideramos un acierto de esta Ley que los funcionarios que no gocen de fuero y que durante su encargo o con motivo de éste cometan delitos comunes serán juzgados por los tribunales competentes, debiéndose iniciar el procedimiento conforme lo previenen las Leyes penales aplicables al caso. El Artículo 17 determina que salvo los funcionarios que gocen de fuero los delitos y faltas oficiales serán juzgados por jurados populares. Considero que nos encontramos ante una grave deficiencia, ya que el Artículo 71 de esta Ley previene que el jurado popular de responsabilidades será integrado por un profesionista perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, nótese que no determina cuáles son las profesiones liberales o qué se entiende por éstas, y continúa diciendo que además de los anteriores intervendrán en su integración un profesor, un obrero, un campesino, un agricultor, industrial o comerciante; yo me pregunto que saben de la substanciación de un proceso estas personas, aquí se le quiso dar a la Ley un toque democrático, pero lo consideramos una falla proveniente de la misma Constitución ya que su Artículo 20 fracción VI así lo previene.

Respecto al Artículo referido al procedimiento en delitos y faltas oficiales en la Ley de 1980, se refería a los funcionarios que no gocen de fuero y nos cuestiona acerca del procedimiento que debe seguirse contra éstos por delitos y faltas oficiales recordando que los primeros son aquellos actos u omisiones del servidor público que redunden en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho y los segundos son aquellos actos u omisiones que afecten de manera leve a ambos.

El Artículo 63 de la Ley de 1980 prevenía que en los delitos y faltas oficiales imputables a los empleados de la Federación que no gocen de fuero, el procedimiento se incoará en la forma que determinen las Leyes penales.

Esto quiere decir que posteriormente a la averiguación previa o sea una vez que se hizo la consignación ante el juez correspondientes, éste decreta que por falta de elementos no ha lugar a la sujeción a proceso del funcionario o empleado acusado, comunicará su resolución a la autoridad de quien dependa su nombramiento para que aquel continúe en el ejercicio de sus funciones o en desempeño de su encargo, en caso contrario le transcribirá el auto de sujeción a proceso para que el funcionario continúe separado de sus funciones y a disposición del juzgado hasta la legal terminación del proceso.

Terminado el proceso, es decir, una vez que el Ministerio Público formule sus conclusiones, así como también el acusado y su defensor el juez debería remitir

el expediente en su caso al jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados públicos, sobre la formación del mismo hablaremos adelante.

El Artículo 66 de esta Ley prevé que desde que el funcionario acusado sea separado de su cargo se le deberá cubrir sus emolumentos hasta en un 50% hasta que no sea dictada la sentencia a cargo del jurado de responsabilidad, preveía el Artículo 67 que en caso de que la sentencia fuera absolutoria el empleado público deberá ser reinstalado en su empleo, cargo o comisión y tendrá derecho a los emolumentos que se le hubiera dejado de pagar, si la sentencia fuera condenatoria conforme al Artículo 10 de esta Ley, el funcionario quedará separado del cargo e inhabilitado por un término no menor de cinco y no mayor de diez años para obtener otro, tratándose de delitos oficiales y en lo que se refiere a faltas oficiales se sancionará al acusado con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes y no mayor de seis o inhabilitado hasta por un año para obtener otro cargo.

El jurado de responsabilidades por delitos y faltas oficiales preveía el Artículo 69 serían competentes para juzgar por este motivo a los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero, también debe entenderse por éstos a los jurados populares que deberán ser formados uno por cada uno de los Juzgados de Distrito y deberán estar formados, preveía el Artículo 71 de esta Ley por:

1. Un representante de los empleados públicos de la Federación o del Distrito Federal en su caso;
2. Un representante de la prensa;
3. Un profesionista perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no sea funcionario ni empleado público;
4. Un profesor;
5. Un obrero;
6. Un campesino;
7. Un agricultor, industrial o comerciante.

Estos deberían de ser mexicanos por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, saber leer y escribir y ser vecino del lugar donde radique el juzgado de Distrito correspondiente. El Artículo 83 determinaba que el veredicto del jurado en los casos de su competencia será inapelable.

Sobre el procedimiento por delitos del orden común en contra de funcionario o empleados que no gocen de fuero se estará a lo previsto por las Leyes penales correspondientes, sin mayor trámite. Por lo que se refiere a los funcionarios que gozan de éste, la Ley del 1979 ordenaba un procedimiento especial que a continuación describiremos de manera somera ya que acerca de este punto hemos escrito con anterioridad, únicamente trataremos de adecuar lo antes mencionado a lo que nos indica el punto en cuestión.

El Artículo 22 de esta Ley preveía que toda acusación que se reciba en la Cámara de Diputados sin importar su procedencia, relacionada a los delitos comunes de algún funcionario con fuero, se dará cuenta en sesión secreta y se turnará a la comisión instructora, si ésta fuera notoriamente improcedente, dará cuenta de la misma a la Cámara para que resuelva si se desecha o se continúa, sin perjuicio de reanudarla posteriormente si aparecieran motivos que la justifiquen.

Las secciones instructoras tendrán la facultad de hacer comparecer al acusador y al acusado, para examinarlos con respecto a la misma acusación. Posteriormente las secciones instructoras manifestarán si el hecho atribuido al funcionario está o no calificado como delito y si existen a juicio de las mismas secciones, elementos para que haya lugar a la formación de la causa, así como también si éste debido a sus funciones goza o no de fuero.

Una vez conocido el dictamen de la Comisión instructora, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en gran jurado al siguiente día haciéndolo saber al acusado y el acusador si lo hubiere. Aquí en este punto la misma Ley se contradice, ya que primero menciona el hecho de que todo escrito que se reciba, deberá ser turnado a la Comisión instructora, consideramos que la Cámara de Diputados no puede actuar por motu proprio en este caso a menos que dicha acusación la haga alguna de las comisiones fiscalizadoras como resultado de una investigación de rutina o revisión.

Continúa diciendo la Ley de 1979 que una vez hecha la declaración del Presidente, la Cámara de Diputados se erigirá en gran jurado, iniciando los trabajos con la lectura del expediente posteriormente se oirá al acusador y acusado y así como a sus defensores, reiterados éstos, se procederá a la votación del dictamen para cuya validez se requerirá de la mayoría absoluta.

Aquí podemos apreciar otra deficiencia ya que jamás podrá haber en la Cámara de Diputados a partir de la pluralidad de partidos y la existencia de Diputados uninominales que corresponden a las minorías o partidos de oposición una mayoría absoluta sobre cualquier punto que se trate en la Cámara de Diputados ya que éstos siempre estarán en contra de lo que la mayoría Priista vote, como se ha visto, esto únicamente con el propósito de llevar la contra, pero debemos de tomar en cuenta que esta Ley ya está derogada, más adelante analizaremos lo que nos dice a este respecto la legislación en vigor.

Continúa diciendo esta Ley en su Artículo 30 que si la declaración con respecto a la formación de causa es en sentido positivo, el funcionario en cuestión será separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales, si es en sentido negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero.

Respecto a la Ley de 1982 podemos decir que "el Artículo 114 Constitucional dispone que tratándose de demandas del orden civil: no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público. Esta declaración comprende a todos los funcionarios federales incluyendo al Presidente de la República."²⁰

Respecto a los daños y perjuicios que un funcionario pueda causar a los particulares en el ejercicio de sus funciones, el estado asume responsabilidad subsidiaria conforme a lo prescrito en el Artículo 1928 del Código Civil Federal.

Esta responsabilidad surge como obligación estatal de resarcir la damnificación, siempre que el funcionario público que hubiese originado con su conducta los daños, no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para hacer frente a dicha responsabilidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el particular damnificado moral y económicamente, por actos ilegales o ilícitos de un funcionario público, tiene el derecho de demandar a éste en lo personal, al pago de la indemnización respectiva ante el juez competente del ramo civil, antes de estar legitimado para ejercitar la acción indemnizatoria en contra del estado.

²⁰ MONSERRAT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Op. cit. p. 119.

En el proceso civil que se entable contra el funcionario público, éste responde con sus propios bienes y solamente cuando no los tenga o su valor resulte insuficiente para garantizar y pagar la indemnización, el estado asume la responsabilidad correspondiente, misma que es totalmente independiente de la responsabilidad penal de aquél.

En su Artículo 1º determina que esta Ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto Constitucional en materia de:

1. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
2. Las obligaciones en el servicio público;
3. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante el juicio político;
4. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
5. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; y
6. El registro patrimonial de los servidores públicos.

7. Sujetos y causas.

Respecto a los sujetos la legislación determina que serán los servidores públicos mencionados en el párrafo 1° y 3° del Artículo 108 Constitucional ya sean estos 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, así como el Presidente de la República y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Considero que esta Ley en sus consideraciones relacionadas con este punto, no menciona a todos los servidores públicos aunque los incluye en sus objetos, relacionando en la lista de éstos a sus funciones, si está considerando sus funciones también debe considerarlos como sujetos y ser explícita al citarlos ya que considero después de haber estudiado el tema a fondo que únicamente deben ser considerados aquellos que manejen fondos federales sino a todos los empleados y funcionarios en general ya que el gobierno se personifica por medio de éstos.

8. Sanciones y autoridades aplicadoras.

El desigual trato normativo que la Ley de 1940 establecía entre los altos funcionarios de la Federación y funcionario federales que no tienen esta calidad en cuanto a los delitos oficiales, quedó eliminado en el nuevo ordenamiento que sobre la materia fue publicado en el Diario Oficial de 4 de agosto de 1980.

Conforme a esta legislación, los funcionarios públicos de ambas categorías pueden ser responsables de los delitos oficiales que se mencionan en su Artículo 3.

El señalamiento de los mismos es semejante al que se contenía en el Artículo 13 de la Ley anterior, por lo que las consideraciones que en torno a este precepto hemos formulado las hacemos extensivas al invocado Artículo tercero.

Un aspecto muy importante en la Ley de responsabilidades es la que concierne a la escisión entre los delitos oficiales y los del orden común que cualesquiera de los funcionarios públicos pudieran perpetrar.

Así en la fracción VIII de su Artículo 3 dicha Ley disponía que tienen carácter de delito oficial los actos u omisiones que un funcionario cometa o incurra con motivo de su encargo o en desempeño del mismo: "siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes."

"Esta prevención eliminó la ambivalencia en que incurría el Artículo 3 de la Ley de 1980, al repetir como delitos oficiales varios de los que se encuentran tipificados como delitos comunes dentro de la legislación penal. En consecuencia conforme a este ordenamiento tanto los altos funcionarios de la Federación como los funcionarios federales que no tengan este carácter son igualmente responsables

de los delitos oficiales y de los delitos comunes que puedan cometer en ejercicio de su actividad pública o fuera de ésta.²¹

La exclusión del cuadro de delitos oficiales de los que deben estimarse como comunes y por lo que atañe a los funcionarios públicos que no tienen categoría de altos funcionarios públicos de la Federación, ha segregado la competencia del jurado popular y substituido la ingerencia de éste por la de los jueces de derecho. Dicho de otra manera en la Ley de responsabilidades de 1980 todo delito que cometa un funcionario público federal que no sea alto en el ejercicio de su cargo o con motivo de él y que no encuadre dentro del señalamiento establecido en el Artículo 3 deberá consignarse a un juez del orden penal, lo que indiscutiblemente eliminaba la impunidad que se derivaba de la actuación del mencionado cuerpo popular.

En lo referente a los aspectos procedimentales tratándose de altos funcionarios de la Federación, la legislación en cuestión, no hacía sino reiterar las disposiciones Constitucionales que ya se han estudiado; y por lo que atañe a los funcionarios públicos que no tienen dicha categoría, se siguen en términos generales los lineamientos de la Ley de 1940.

²¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Op. cit. p. 206.

En resumen considero que la legislación de 1980 sobre la de 1940 representa una indiscutible ventaja al suprimir la desigualdad con que se trataba a las dos clases de funcionarios públicos a que nos hemos referido, al considerar como delitos comunes los que suelen perpetrar dichos funcionarios frecuentemente y al excluir respecto de los no altos el jurado popular, el cual al absolver en la mayoría de los casos al procesado convicto, abría las puertas de la impunidad y por lo tanto de la corrupción.

9. Procedimiento y otras cuestiones (tipos de responsabilidad).

Respecto a este punto, la Ley en vigor determina que para aplicar las sanciones a que se refiere el Artículo 109 Constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que se refiere la misma Ley turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas, no pudiendo imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Respecto al procedimiento por causas de juicio político, esta Ley toma de las anteriores legislaciones su estructura y con base al Artículo 110 Constitucional son sujetos de juicio político los altos funcionarios de la Federación. Esta Ley no menciona cuáles son los altos funcionarios de la Federación; considero que ésta es una grave omisión ya que al no mencionarlos deja su determinación al criterio de

las personas que habrán de juzgarlos. Con relación a los gobernadores de los estados, éstos sólo serán responsables así como los Diputados locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia Locales por violaciones graves a la Constitución y las Leyes Federales que de ella emanen; al analizar esto considero que estamos ante una deficiencia de la Ley, ya que la Constitución no se puede violar leve o gravemente, simplemente se viola y ya, y su autor debe ser castigado conforme a la presente Ley de responsabilidades, éstos también serán responsables por el manejo indebido de los fondos y recursos federales.

El Artículo 6º de esta Ley determina "cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el Artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el Artículo tercero turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza."

El procedimiento con relación al juicio político es el mismo que analizamos en el inciso respectivo, respecto a la sanción administrativa que impone esta Ley, ésta será inhabilitación para obtener otro empleo a cargo dentro de la administración por un término que va de uno a veinte años.

En el Artículo 13 de esta Ley, establece que: "Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

1. Amonestación Privada o Pública;
2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
3. Destitución del puesto;
4. Sanción económica, e
5. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite éste último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del Artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento ó contrato que en su caso se haya realizado.”

En relación a los tipos de responsabilidad, los funcionarios públicos están sujetos a responsabilidad administrativa, civil y penal.

La primera proviene de la responsabilidad de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo, esto está previsto en el Artículo 128 Constitucional que a la letra dice: "Todo funcionario público, sin excepción alguna antes de tomar posesión del cargo, prestará la protesta de Guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen", y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios encarnan incumpliendo su imposición a las diferentes autoridades que los mismos ordenamientos determinan.

La responsabilidad administrativa se origina generalmente cuando un funcionario público no cumple con sus obligaciones legales en el ejercicio de sus funciones.

Por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae como persona, en ocasión de los actos de su vida civil ya que en este rubro su investidura de autoridad y el cargo que ostente son irrelevantes. Para fundamentar lo anterior nos remitimos al Artículo 114 Constitucional que a la letra dice: "En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad, para ningún funcionario público." La responsabilidad civil que aludimos se refiere a la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos relativos a sus funciones o con motivo de su cargo frente al estado y los particulares con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente.

Esta responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil, de delito o faltas oficiales.

En el primer supuesto si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico y moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes y sólo en el supuesto de que no los tenga o éstos sean insuficientes para cumplir dicha obligación el estado contrae responsabilidad subsidiaria como lo establecen los Artículos 1910 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal.

El nuevo párrafo del Artículo 113 Constitucional establece que la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causen los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las Leyes.

CAPÍTULO 2

LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN GENERAL

De manera general se puede decir que la responsabilidad civil es la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas por las que deba responder.

A efecto de tener una mejor comprensión sobre el tema en comentario es necesario puntualizar lo siguiente.

1. Concepto de responsabilidad

Existen diversas opiniones respecto al concepto de responsabilidad civil para referirse a esta figura jurídica es por ello que, para algunos autores consideran que el término reparación es más claro que el de responsabilidad, "otros sostienen que es el de responder el que debe utilizarse y finalmente, los que señalan que el derecho de daños es el más apropiado por que garantiza la reparación de intereses colectivos."²²

Actualmente la doctrina se ha dedicado a estudiar el tema de la responsabilidad civil tomando como idea central la reparación de los daños,

²² AGUILAR DÍAZ, José de. Tratado de la responsabilidad civil. 4ª edición, Editorial Trillas, México, 1997. p. 120.

sugiriendo inclusive que el término “responsabilidad sea sustituido por el de reparación.”²³ Ghersi considera “que esto es necesario en virtud de que el concepto de reparación, es más amplio y rico que el de responsabilidad por lo que permitirá que se estructure una teoría general sobre las situaciones dañosas.”²⁴

Se han estudiado las situaciones dañosas como género en virtud de que se considera que es necesario hacer un análisis más moderno del tema, sin dejar a un lado los principios de la doctrina tradicional.

Independientemente del término que se utilice, coincidimos con Bonnecase que señala “que responsable, responsabilidad, así como todos los vocablos cognados, expresan idea de equivalencia, de contraprestación, de correspondencia, por lo que la terminología variará según el autor del que se trate, sin que implique realmente una diferencia.”²⁵

Una de las dificultades para fijar el concepto de responsabilidad estriba en que toda manifestación de la actividad humana trae aparejado el problema de la responsabilidad ya que como se sabe, la responsabilidad siempre está ligada con el concepto de personalidad en virtud de que no puede hablarse de sanción, ni de

²³ Ibidem. p. 121.

²⁴ GHERSI. Los daños colectivos y la reparación. Cit. Por GARRIDO CORDOVERA, Lidia. 7ª edición, Editorial Universidad Argentina, 1998. p. 181.

²⁵ BONNECASE, Julián. Elementos de Derecho Civil. 7ª edición, Trad. del Lic. José M. Cajica Jr., Editorial Cárdenas Editor, México, 2000. p. 293.

indemnización, si no hay un individuo, o sujeto pasivo, que sea el que las deba recibir.

Pascual Estevil considera que "el daño puede manifestarse de maneras muy diversas y en circunstancias distintas en virtud de que los comportamientos del hombre en sí mismo y en relación a las demás personas, animales y cosas de las que ha de responder, indemnizando o reparando el interés lesionado, son plurales."²⁶

Asimismo, consideramos que el concepto de responsabilidad tiene como presupuesto la libertad del sujeto y es por ello que el derecho puede atribuirle los efectos dañosos de sus actos u omisiones.

Bonncase señala "que la responsabilidad es el resultado de la acción por la cual el hombre expresa su comportamiento, frente a un deber u obligación."²⁷ Por lo tanto, el punto más importante en el que hay que profundizar es en el de violación de la norma u obligación delante de la cual se encontraba el agente.

De lo anterior consideramos que es una idea que se aproxima a la definición de responsabilidad por que la noción de garantía se ha utilizado para sustituir el concepto de responsabilidad. Al respecto, Bonncase considera que el término

²⁶ PASCUAL ESTEVILL, Luis. Derecho de daños. 2ª edición, Editorial Bosch Barcelona, 1997. p. 189.

²⁷ BONNECASE, Julián. Op. cit. p. 298.

responsabilidad "equivale al cumplimiento indirecto de la obligación ya que condena al sujeto que no ha cumplido la obligación, al pago de daños y perjuicios y entonces, será necesario determinar el monto de los daños y perjuicios que se hayan causado."²⁸

En otras palabras, podemos definir a la responsabilidad como la sujeción de una persona que vulnera un deber de conducta impuesto en interés de otro sujeto, a la obligación de reparar el daño producido.

2. Clases de responsabilidad

Actualmente, cuando nos referimos a la responsabilidad, generalmente se entiende que es la responsabilidad civil, sin embargo, tengamos presente que la responsabilidad se clasifica, en cuanto a la rama del derecho que la regula, en responsabilidad civil y responsabilidad penal.

Borja Soriano define la responsabilidad civil como "la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra los daños y perjuicios que se le han causado."²⁹

Pascual Estevill señala que "la responsabilidad civil es el efecto que el ordenamiento jurídico hace recaer sobre el patrimonio de un sujeto que está

²⁸ Ibidem. p. 301.

²⁹ BORJA SORIANO, Manuel. Teoría General de las Obligaciones. 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001. p. 176.

correlacionado con la infracción de un deber prestario, ya sea éste de naturaleza positiva o negativa.”³⁰

Por su parte, Colín y Capitant exponen las diferencias prácticas más importantes entre los delitos civiles y delitos penales.

- 1) “La consecuencia o sanción no es la misma ya que mientras que el derecho penal tiende a castigar al culpable, imponiéndole una pena que puede ser corporal (que afecte a la vida, a la libertad o a la integridad del individuo) o pecuniaria; el derecho civil tiende a asegurar la reparación del perjuicio que se causó, imponiéndole al autor una condena únicamente de carácter pecuniario.

En el mismo sentido podemos señalar que el derecho civil únicamente considera a los delitos civiles como hechos productores de obligaciones. El derecho penal se ocupa también de los delitos, pero únicamente para asegurar su represión por medio del sistema de las penas. Los que tienen en común es que tanto en el derecho civil como en el derecho penal, un delito es siempre ilícito.

- 2) En los delitos penales, para que un acto constituya una infracción tiene que estar previsto por las Leyes penales; en los delitos civiles, cualquier

³⁰ PASCUAL ESTEVILL, Luis. Op. cit. p. 302.

hecho del hombre que cause un daño a otro da lugar a la reparación correspondiente a favor de la víctima.

- 3) La infracciones penales no son siempre delitos civiles, en virtud de que hay actos castigados por el derecho penal que no causan ningún perjuicio. Son actos que requieren ser reprimidos con una penalidad pero en donde no hay ningún interés individual perjudicado que dé lugar a una demanda civil.”³¹

No obstante estas distinciones, hay ocasiones en que un delito civil constituye también un delito penal, en cuyo caso habrá que seguir ciertas reglas para poder solicitar la indemnización de daños y perjuicios.

“Los hermanos Mazeaud distinguen la responsabilidad civil de la responsabilidad penal en cuanto al alcance de perjuicio. Es decir, que si el perjuicio alcanza a la sociedad, el autor puede ser castigado con una pena, a la cual se le llama responsabilidad penal. Si por el contrario, el perjuicio afecta a una persona privada, se puede obligar al autor a repararlo y entonces se le llama responsabilidad civil.”³²

Por lo anterior consideramos que la responsabilidad constituye una reparación del daño causado, no una sanción. Además, la responsabilidad penal también está vinculada con la responsabilidad moral ya que se requiere del

³¹ COLÍN Y CAPITANT, Henry. Curso Elemental de Derecho Civil. 2ª edición, Trad. Demófilo de Buen. Editorial Reus, España, 1990. p. 328.

³² *Ibidem*. p. 329.

elemento subjetivo del autor del daño. En la responsabilidad moral no se requiere necesariamente la existencia de una acción o una abstención y un perjuicio, a diferencia de la responsabilidad civil y penal en que éstos son elementos fundamentales. Sin embargo, la responsabilidad penal, además de esa acción u omisión y del perjuicio, requiere de la responsabilidad moral del agente.

La expresión responsabilidad civil, significa en el lenguaje jurídico actual, "el conjunto de reglas que obligan al autor de un daño que ha sido causado a otro sujeto, a reparar dicho perjuicio mediante el ofrecimiento de una compensación a la víctima."³³

Los elementos comunes en estas definiciones son:

- 1) La presencia de un daño; y
- 2) La obligación de reparar el daño causado.

De las definiciones anteriores se desprende que existe un vínculo de la obligación entre la víctima que sufre el daño y el responsable del mismo, ya que el responsable se convierte en deudor de la reparación y la víctima en acreedor de la misma.

³³ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000. p. 408.

La definición que adoptamos de responsabilidad civil es la siguiente: la obligación que surge a cargo de aquel sujeto que viola el deber genérico de no causar daño a nadie, de pagar los daños y perjuicios a la víctima.

“La doctrina a clasificado la responsabilidad civil en responsabilidad civil contractual y responsabilidad civil extracontractual, en función de que la fuente que dé origen a la obligación sea contractual o extracontractual, respectivamente.”³⁴

La responsabilidad civil contractual se distingue de la extracontractual en que la primera, se genera por el incumplimiento de una obligación preexistente mientras que la segunda, surge como consecuencia de la lesión de un interés e inobservancia de un deber de respeto y de conservación de la esfera de intereses ajenos, como a continuación lo señalaremos.

3. La responsabilidad civil extracontractual y sus elementos

Respecto a la responsabilidad civil extracontractual y sus elementos el distinguido jurista Estevill señala que, “los aspectos objetivo y subjetivo del ilícito aquiliano o extracontractual: el aspecto objetivo es el daño ocasionado injustamente, mientras que el subjetivo es la imputabilidad de la acción u omisión

³⁴ CARBAJAL AGUILAR, Leopoldo. Segundo Curso de Derecho Civil. 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999. p. 221.

al daño ocasionado a otra persona. Este requisito de la ilicitud imputable, cuando se relaciona con la realidad perjudicial y el nexo de causalidad, fundamenta la acción reparatoria de los daños producidos a la víctima."³⁵

Podemos decir que en muchas ocasiones, es difícil identificar el interés protegido por el derecho, respecto de cuyo daño va a proceder o no la acción resarcitoria. Consideramos que en este sentido, el daño no será resarcible si la conducta no constituye una violación culpable de la obligación general de respeto de la esfera del interés de las demás personas, por lo que el elemento objetivo depende del subjetivo. El problema que se presenta en relación con el elemento subjetivo, es identificar el nexo causal entre la actividad dañosa y el perjuicio.

Sin embargo, la ilicitud no está presente en todos los supuestos de responsabilidad extracontractual. A continuación analizaremos los elementos que la generalidad de la doctrina señala como constitutivos de la responsabilidad civil extracontractual.

Podemos resaltar la importancia de estudiar de manera exhaustiva el hecho jurídico y la estructura externa o resultado del mismo, en virtud de que además de ser fundamental en el estudio general del derecho, lo es especialmente en este tema de la responsabilidad o reparación del daño, toda vez que el hecho humano es

³⁵ PASCUAL ESTEVILL, Luis. Op. cit. p. 207.

necesario para que haya derecho y para que pueda hablarse de reparación, excluyendo así los hechos puros de la naturaleza, que aunque pueden generar daños, no constituyen fundamento para el acceso a la reparación.

La actividad humana puede consistir en una acción o una omisión. En cualquiera de los dos, el proceso exterior de la actividad humana es un elemento necesario ya que interfiere en la esfera jurídica de otro sujeto produciendo un daño. Esta actividad puede comprobarse fácilmente en los casos de reparación por responsabilidad subjetiva más no resulta tan fácil en los casos de responsabilidad objetiva o por intervención directa de las cosas. Aun en los casos de responsabilidad objetiva en los cuales la cosa interviene con autonomía, la conducta humana resulta ser causante de la situación dañosa ya que necesariamente hay una conducta humana previa a la relación de causalidad entre el daño y la cosa, sin la cual no se habría producido el daño.

Ilicitud

Pascual Estevill subraya "que la antijuricidad o ilicitud constituye el presupuesto necesario para la imputabilidad de la responsabilidad, sin embargo, los requisitos son distintos según se trate de un supuesto del ilícito penal o del ilícito civil. En el caso del primero, no es necesario que el perjuicio se constate

materialmente mientras que en el ilícito civil si se requiere comprobar la realidad perjudicial.³⁶

El Artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal impone la obligación de reparar los daños causados, siempre que se haya actuado ilícitamente o contra las buenas costumbres.

Nuestro Código Civil para el Distrito Federal define en su Artículo 1830 la ilicitud, estableciendo que es ilícito el hecho que es contrario a las Leyes de orden público o a las buenas costumbres, es decir, como aquélla conducta que es contraria a derecho o a las buenas costumbres.

Se ha considerado que hay una contradicción entre los dos Artículos mencionados en virtud de que el Artículo 1910 distingue lo ilícito de las buenas costumbres, mientras que el Artículo 1830 incluye lo contrario a las buenas costumbres dentro de su definición de ilicitud.

No es el mismo caso cuando se trata de la responsabilidad objetiva en donde la ilicitud en el obrar no es un requisito para que se impute la responsabilidad, ya que el Artículo 1913 dispone que aun cuando el sujeto no obre ilícitamente, deberá responder de los daños causados por el uso de mecanismos,

³⁶ Ibidem. p. 265.

instrumentos, etc. No obstante, se ha interpretado que aun obrando lícitamente es antijurídico en virtud de que viola el deber general de no dañar a nadie.

En este sentido lo expresa Pascual Estevil, “al señalar que la ilicitud en las relaciones obligacionales se intuye de manera implícita del propio incumplimiento de la obligación; mientras que en la esfera aquiliana la antijuricidad surge de la propia realidad perjudicial, que aun cuando el daño no se ha producido por la violación de algún precepto específico, sin embargo, su propia existencia muestra que el agente no se comportó con la prudencia y diligencia que exigía la naturaleza de la obligación de no causar daño a nadie.”³⁷

“De Miguel Perales considera que la ilicitud es un elemento esencial de la responsabilidad civil porque a través de aquélla se puede apreciar la existencia de la responsabilidad. Asimismo, define la ilicitud como “la cualidad del acto que viola una norma positiva o, en su defecto, el principio *alterum non laedere*, pero en todo caso esa violación debe existir, ya que de otro modo no es posible imponer a nadie una obligación por un acto lícito del que, por definición, no ha podido surgir un daño injustificado y, por ello, reparable.”³⁸

³⁷ *Ibidem.* p. 266.

³⁸ DE MIGUEL PERALES, Carlos. La Responsabilidad Civil por Daños al Medio Ambiente. 3ª edición, Editorial Civitas, México, 2000. p. 128.

El daño

“El daño es uno de los elementos necesarios para que surja la responsabilidad civil. La mayoría de los autores, si no es que todos, están de acuerdo en que necesariamente tiene que existir el daño para que haya responsabilidad porque traduciéndose la responsabilidad civil en obligación de resarcir, lógicamente no puede concretarse donde nada hay que reparar.”³⁹

Podemos decir que el daño, además de elemento esencial, es la verdadera razón de ser de la responsabilidad civil, lo que permite su existencia.

En nuestro derecho, el Código Civil para el Distrito Federal distingue el daño patrimonial del moral y hace referencia tanto a los daños como a los perjuicios.

El Artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal define el daño: “Se entiende por daños la pérdida o menoscabo que el contratante haya sufrido en su patrimonio por la falta de cumplimiento de la obligación.”

Por su parte, el Artículo 2109 define el perjuicio como la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido si la obligación se hubiera cumplido o si el daño no se hubiera causado.

³⁹ PENICHE LÓPEZ, Edgardo. Instituciones de Derecho Civil. 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000. p. 271.

El Artículo 1916 regula el daño moral y establece:

Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

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 al Artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos conforme a los Artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente código.

“Hay autores que han querido elaborar un concepto de daño más social que individual en virtud de que consideran que las situaciones de daño tradicional han cambiado en la actualidad.”⁴⁰

⁴⁰ CARMONA LARA, María del Carmen. La responsabilidad Jurídica en el daño ambiental. 2ª edición. Editorial UNAM, PEMEX, México, 1999. p. 125.

El propósito principal de esto es posibilitar una reparación basada en la equidad con el objeto de no dejar sin reparación al damnificado en aquellos casos en que por presentarse justificantes o eximentes de responsabilidad, se le deje sin reparación.

Esta nueva visión es resultado de las situaciones generadoras de daños que actualmente se presentan y que requieren de una adecuación del marco jurídico y de la doctrina tradicional para responder a las necesidades sociales. Esto resulta relevante para temas como el de daños al medio ambiente ya que son casos o situaciones nuevas que traen consigo daños sociales muy grandes y que requieren de nuevas soluciones.

Culpabilidad

Para los hermanos Mazeaud, este es un elemento que es esencial de la responsabilidad y que a su vez se divide en dos condiciones:

- 1) "La imputabilidad: Para que alguien pueda ser responsable de sus culpas, debe encontrarse en estado de comprender el alcance de sus actos, es decir, que esto se relaciona con la cuestión de capacidad. No puede imputársele responsabilidad a un incapaz que no tiene facultad de razonar sus actos.
- 2) Culpabilidad: Para definir la culpa, los hermanos Mazeaud siguen el criterio de los juristas romanos, concluyendo que para evitar un

daño a otro, el hombre debe portarse como lo hace, no el individuo dotado de una diligencia media, sino dotado también de prudencia y atención, en otro caso, el autor del perjuicio incurre en culpa, es responsable.”⁴¹

Para nosotros, es necesario distinguir entre la culpa civil y la culpa moral ya que la culpa jurídica se caracteriza por sus consecuencias perjudiciales en tanto que la culpa moral no constituye una fuente de responsabilidad.

También es necesario establecer la diferencia entre la culpa contractual y la culpa extracontractual: la primera consiste en el incumplimiento por parte del deudor de la obligación a que estaba sujeto por el contrato que lo ligaba a su acreedor, mientras que la segunda se basa en causar un perjuicio a otro ya sea por maldad e intención de dañar, o simplemente por la falta de las precauciones necesarias.

“Para Rojina Villegas, la diferencia entre la doctrina de la culpa extracontractual y la de la culpa contractual se basa en el tipo de interferencia que implica ya que en la primera se refiere a los hechos ilícitos por una interferencia negativa ya que se cumplen las obligaciones; y la segunda, comprende los hechos ilícitos por una interferencia positiva. Asimismo, define la culpa como todo acto

⁴¹ MAZEAUD, Henry y LEÓN. Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil. 4ª edición, Trad. de José M. Cajica, Editorial, Cajica, Puebla, México, 1982. p. 261.

ejecutado con negligencia, descuido, falta de previsión, o bien, con la intención de dañar en cuyo caso ya esa culpa toma el nombre de dolo."⁴²

Esto se aplica únicamente a los casos de responsabilidad subjetiva o por culpa, ya que en la responsabilidad objetiva o por riesgo creado, el elemento de culpabilidad se encuentra ausente.

En este mismo sentido, podemos señalar que cuando la culpa intencional o la negligencia estén presentes en los actos que causan un perjuicio, se estará frente a la responsabilidad subjetiva. Por el contrario, si en el momento de la producción del daño existe una relación física o nexo causal entre un riesgo por actividad determinada y el daño, se le atribuye un acto u omisión lícitos, estaremos en presencia de la responsabilidad sin culpa, en cuyo caso será más fácil la parte probatoria y consecuentemente, que proceda la reparación correspondiente.

Se distingue el dolo de la culpa o negligencia respecto de la culpa: si la culpa es el no prever o no evitar lo que pudo y debió preverse, el dolo consiste en no evitar el daño que se previó. El agente actúa con dolo si es consciente de que su comportamiento provoca o puede provocar un daño y no adopta las medidas necesarias para evitarlo, queriendo por ese solo hecho los daños.

⁴² ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano. T. V. Vol. II. 10a edición, Editorial Porrúa, México, 2001. p. 366.

“La doctrina y la jurisprudencia en España definen el dolo como la preordenación del hecho al evento dañoso.”⁴³

“Pascual Estevill admite la tesis que señala que la imputabilidad por culpa es la única fuente de obligaciones para reparar el daño ni el único presupuesto de la responsabilidad.”⁴⁴ Esto está relacionado de manera muy estrecha con la responsabilidad por el hecho ajeno, en virtud de que se ha considerado que hay ocasiones en que el elemento moral no interviene en el agente ni existe culpa por parte del perjudicado pero que por otras circunstancias se causa un daño. Ante estas situaciones, el legislador ha recurrido a la equidad, para que ningún hecho quede sin resolver.

En nuestro sistema jurídico, la noción de la culpa se desprende del Artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal que dispone: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause un daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia de la víctima.”

Aún cuando no menciona expresamente el elemento de culpa a cargo del autor del daño sino de la víctima como excepción a la imputación de responsabilidad, se desprende a través del hecho ilícito o contra las buenas costumbres que se considera como un término más amplio.

⁴³ DE MIGUEL PERALES, Carlos. Op. cit. p. 269.

⁴⁴ PASCUAL ESTEVILL, Luis. Op. cit. p. 199.

En consecuencia, está prohibido actuar con descuido, negligencia o falta de previsión. Por lo tanto, todo hecho del hombre que cause daño a otro violando esa regla general de conducta, obliga al culpable a la reparación del daño causado.

El nexo causal o la relación causal, es un elemento importante de la responsabilidad civil ya que si no existe un vínculo entre la actividad humana y el daño producido, no se puede exigir la reparación del mismo. En otros términos lo explica Rojina Villegas "al apuntar que para que la responsabilidad civil pueda imputarse a un sujeto determinado, es necesario que el sujeto sea culpable y que sea causante del mismo."⁴⁵

Gherzi se limita a analizar el nexo causal en la responsabilidad objetiva al observar que en ésta, hay una doble relación:

- a) "La relación acto humano-daño, es decir que existe una relación entre el acto u omisión de sujeto con la cosa que ha sido puesta en situación de causar el daño, ya que siempre hay un factor externo a la cosa que la coloque en situación generadora de daño, ya sea que se deba a un factor natural, en cuyo caso se excluye de responsabilidad al hombre, o por la conducta del hombre; y

⁴⁵ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. cit. p. 367.

- b) La relación cosa-daño que necesariamente requiere del presupuesto del factor humano.”⁴⁶

De lo anterior se puede comprender que el ordenamiento jurídico no hace distinción entre las circunstancias que concurren en el momento en que se causa el perjuicio de la esfera del interés ajeno, ya que el derecho únicamente reacciona ante la producción del daño, si entre éste y el interés que se ha perturbado existe en una relación. Por lo que es necesario demostrar que la protección jurídica de que goza el interés lesionado está destinada, a aquel tipo de intereses y en relación con la acción y omisión que lo han producido.

- l) Si bien el elemento causal es reconocido por la doctrina como fundamental para que exista responsabilidad, también se admite la dificultad de determinar la existencia del mismo.

También se ha señalado la importancia de no confundir la culpabilidad con la causalidad ya que no todo sujeto culpable es necesariamente el causante del daño, porque en el juicio de responsabilidad civil, el actor deberá probar tanto la culpa o el dolo del demandado, como la existencia del nexo causal entre el hecho ilícito y el daño, y que efectivamente se produjo un menoscabo o perjuicio en su patrimonio.

⁴⁶ GHERSI. La responsabilidad jurídica en el daño ambiental. Cit. por CARMONA LARA. María del Carmen. Op. cit. p. 268.

4. Efectos de la responsabilidad civil extracontractual, daño moral y hecho dañoso.

De manera inmediata, podemos decir que cuando alguien comete una lesión o daño la obligación inmediata para éste, es la reparación del daño, lo cual se traduce en que la víctima puede elegir entre el restablecimiento de la situación anterior o el pago de daños y perjuicios y en ambos casos, el pago de daño moral.

Nuestro Código Civil para el Distrito Federal regula la reparación del daño en el capítulo V de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos como la regla general para cualquiera de los casos que el mismo código regula que tienen como efecto o consecuencia la producción de un daño.

El primer párrafo del Artículo 1915 establece: "La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios."

El perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación, de conformidad con el Artículo 2109 del Código Civil para el Distrito Federal.

En relación con esta posibilidad de que el ofendido pueda elegir entre el restablecimiento de la situación anterior o en el pago de daños y perjuicios, los tribunales han manifestado que cuando la acción verse sobre responsabilidad extracontractual y proceda la condena, el juzgador debe fijarla en la obligación del restablecimiento de la situación anterior al daño causado, y sólo que ello no sea posible, habrá de condenar al pago de daños y perjuicios.

El Artículo 1916 establece que es el juez quien determina la indemnización por daño moral, tomando en cuenta las circunstancias concretas de cada caso. La determinación del monto de la indemnización es compleja.

Por su parte, el segundo párrafo del Artículo 1916 bis se refiere a los requisitos para que proceda la reparación del daño moral: "En todo caso, quien demande la reparación del daño moral por responsabilidad contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta."

Entre la responsabilidad civil contractual, es necesario que haya una relación entre los daños y los perjuicios y la falta de cumplimiento de la obligación. En la responsabilidad extracontractual, este último elemento no es necesario toda vez que aun cuando el agente del daño haya cumplido con sus obligaciones, si causa un daño tiene que repararlo.

Surge entonces la discusión doctrinal de qué es lo que debe considerarse como daño, si solo la repercusión perjudicial inmediata de un hecho determinado, o, al contrario, al perjuicio consumado y definitivo, ultima consecuencia de la cadena causal. Debe concluirse, desde luego, por la aplicación de la noción de daño, al perjuicio consumado.

Rojina Villegas establece reglas aplicables al ejercicio de esta obligación de reparar el daño dentro de la responsabilidad civil extracontractual:

- 1) "La reparación puede consistir a elección del ofendido, ya sea en una reparación pecuniaria, es decir, el pago de daños y perjuicios; o la restitución de la situación anterior.
- 2) La obligación de reparar comprende tanto los daños, como los perjuicios.
- 3) Aún cuando muchos autores dicen que dentro de la responsabilidad extracontractual no se puede estipular su exención o limitación, hay autores que opinan que sí puede establecerse esta estipulación en lo que se refiere al dolo o a la culpa leve, no así respecto de la culpa grave.
- 4) La acción para exigir la reparación de los daños causados, de conformidad con el Artículos 1934 de nuestro Código Civil para el Distrito Federal, prescribe en dos años, contados a partir del día en que

se haya causado el daño tanto en los casos de hechos ilícitos como de responsabilidad objetiva.”⁴⁷

Cuando se trata de reparación del daño en caso de muerte o incapacidad total o permanente, el segundo párrafo del Artículo 1915 del Código Civil para el Distrito Federal nos remite a las cuotas establecidas por la Ley Federal del Trabajo y fija la utilidad o salario máximo que se deben calcular para estimar el monto del daño, al respecto, los tribunales se han pronunciado en el sentido de que se debe estimar el monto del daño de acuerdo con los cálculos hechos por el propio legislador para cosas análogos, en los que se tiene que reparar a la familia, los daños causados por la muerte de la persona que la sostenía o ayudaba a su sostenimiento.

Sobre este punto, podemos decir que si bien este tipo de indemnizaciones no representan la reposición o el equivalente del bien dañado, su tendencia es a repararlo por vía de compensación.

Concluyendo, podemos señalar que la responsabilidad civil surge cuando se puedan probar los elementos constitutivos, dependiendo de cada una de las figuras que analizaremos más adelante.

⁴⁷ ROJINA VILLEGAS, Rafael. p.p. 153 y 161.

La reparación del daño será de acuerdo al tipo de daño causado, de tal forma que la reparación del daño patrimonial, lo contempla el Artículo 1915, su segundo párrafo se refiere al daño causado por las cosas, en cuyo caso nos remite a la Ley Federal del Trabajo.

De conformidad con el Artículo 1916, será el juez quien determine el daño moral, tomando en cuenta el grado de responsabilidad, las circunstancias económicas de la víctima, las circunstancias económicas del autor del daño, entre otras.

Respecto de lo anterior es conveniente señalar antes de abordar lo referido al hecho dañoso y daño moral lo que debemos entender de manera general, por daño. El daño de acuerdo con Eduardo Zannoni se define como "el menoscabo que, a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado, sufre una persona, ya en sus bienes vitales, naturales, ya en su propiedad, ya en su patrimonio."⁴⁸

De la definición anterior podemos decir, que el daño constituye uno de los presupuestos de la obligación de resarcir o, si se prefiere, de la responsabilidad jurídica. En otras palabras, no hay responsabilidad jurídica si no hay daño, pero el daño para generar responsabilidad, debe haberse producido en razón de un acto

⁴⁸ ZANNONI, Eduardo. El Daño en la Responsabilidad Civil. 2ª edición, Editorial Astrea, Argentina, 1993. p. 1.

antijurídico que, en su consideración objetiva, se atribuye a un sujeto sea título de culpa u otro factor.

Cuando se alude a las variaciones intrínsecas del daño de acuerdo con René Padilla “puede preverse tanto la agravación como la disminución del perjuicio. Distinguiéndose en uno u otro caso en punto a la relación de causalidad que guarda el daño agravado o disminuido respecto al hecho dañoso.”⁴⁹

Desde este punto de vista puede aludirse a variaciones del contenido de los daños que tienen su causa en el hecho dañoso y a variaciones que no tienen relación de causalidad con él.

Conviene tener presente que las variaciones extrínsecas del daño a que nos referimos son aquellas que pueden modificar su contenido desde el hecho dañoso hasta el dictado de la sentencia definitiva.

Respecto al daño moral indirecto podemos decir que este debe entenderse de acuerdo con Graciela Messina “como el menoscabo a un interés no patrimonial que es consecuencia del ataque a un bien patrimonial de la víctima. Es decir, que el

⁴⁹ PADILLA, René. Sistema de la Responsabilidad Civil. 4ª edición, Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 1998. p. 25.

daño moral, en tal caso, es la derivación del hecho lesivo a un interés patrimonial.”⁵⁰

Es conveniente señalar que de acuerdo al Artículo 1078 del Código Civil Argentino hacia una referencia directa al daño moral indirecto considerando resarcible que decía “el agravio moral que el delito hubiese hecho sufrida la persona... En el goce de sus bienes, o hiriendo sus afecciones legítimas.” Por supuesto que la comprensión normativa resulta amplia en el ámbito de la responsabilidad contractual como indemnización al daño moral indirecto que es consecuencia del incumplimiento.

A manera de resumen, podemos decir que de aquí, se deriva sin duda, un daño moral que deviene de un perjuicio a un interés contractual afectado, frustrado, en razón del incumplimiento y que en general es de orden patrimonial.

5. Excluyentes de responsabilidad.

En la actualidad dentro del terreno de la responsabilidad extracontractual hay distintos supuestos en que se exime la responsabilidad como es el caso de los siguientes supuestos:

⁵⁰ MESSINA DE ESTRELLA GUTIÉRREZ, Graciela N. La Responsabilidad Civil en la Era Tecnológica. 2ª edición, Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 1998. p. 28.

- a) Cuando el hecho lesivo que se produce por culpa exclusiva del perjudicado;
- b) Cuando se produce por caso fortuito o fuerza mayor;
- c) Cuando es resultado del acto de un tercero.

En estos casos, aquél que llevó a cabo el acto u omisión que está relacionado con el daño, no tendrá que repararlo porque se considera que hay falta de causa.

Esto tiene sentido, en virtud de que la obligación resarcitoria tiene su fundamentación en la producción de la situación de desequilibrio que el daño representa y en su relación con el hecho que lo ha ocasionado.

El Código Civil para el Distrito Federal así lo establece cuando exime de la responsabilidad civil cuando el daño se produzca por culpa inexcusable de la víctima, haya sido por culpa o hecho de un tercero, es decir, una persona que no sea el sujeto que realizó el acto directamente, o por caso fortuito en su Artículo 2111 que se refiere al incumplimiento de las obligaciones contractuales pero se aplica también a la responsabilidad extracontractual.

El Código Civil para el Distrito Federal señala como excluyente de responsabilidad el hecho de que el daño se haya producido como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima, tanto para el caso de los hechos

ilícitos, en el Artículo 1910, como para el de responsabilidad objetiva, en el Artículo 1913.

Aún cuando no menciona el caso en que el daño se haya producido por acto de un tercero, se entiende que ésta sería otra excluyente de responsabilidad en virtud de la causalidad entre el hecho y el daño.

Pascual Estevill hace hincapié “en que ambos casos el problema radica en determinar si la actividad de la víctima o del tercero, en mediata colaboración con la del actuante, ha interferido de manera suficiente en la relación causal para que actuante pueda quedar exonerado el deber resarcitorio.”⁵¹

Lo fundamental para poder determinar a quien se le deberá imputar la responsabilidad, está relacionado con la inmediatez o mediatez que se le atribuya a la causa productora del daño. Para que al primer sujeto que lleve a cabo un acto u omisión que se relaciona con un daño, se le decida eximir del deber resarcitorio, por que se pruebe que un tercero o la víctima han intervenido en la cadena causal, es necesario examinar detalladamente todas las circunstancias relacionadas, para poder determinar si efectivamente hay una causalidad entre el hecho y el daño producido.

⁵¹ PASCUAL ESTEVILL, Luis. Op. cit. p. 217.

El Código Civil para el Distrito Federal no dispone expresamente que los hechos, en reacción al perjuicio deberán ser consecuencia directa e inmediata de su producción, sin embargo, tanto la doctrina como la jurisprudencia han señalado la relación de causalidad como uno de los elementos necesarios para atribuir la responsabilidad a un individuo determinado.

De esta manera, vemos como no es fácil determinar entre varios hechos, cuál es el que efectivamente produjo el daño para poder determinar si se exime o no de una presunta responsabilidad al sujeto principal.

Respecto al caso fortuito o fuerza mayor hay autores que no hacen distinción entre el caso fortuito o la fuerza mayor y consideran que "debe constituir un obstáculo imprevisible, general (salvo cuando se trate de la ejecución de un hecho personal), absoluto y algunas veces definitivo."⁵²

De acuerdo con las características anteriores, si el hecho puede ser previsible no hay caso fortuito o fuerza mayor. La imposibilidad para cumplir con la obligación debe ser general, lo cual se refiere a que la imposibilidad para el cumplimiento de la obligación debe ser para todo el mundo, no únicamente para un sujeto en una situación en particular.

⁵² Ibidem. p. 218.

Asimismo, la imposibilidad deberá ser absoluta y definitiva. No basta con que la ejecución se haya hecho más difícil o más onerosa, puede haber allí desequilibrio en las prestaciones, no fuerza mayor. La imposibilidad es definitiva cuando no debe cesar después de cierto tiempo.

“La doctrina se refiere al caso fortuito y fuerza mayor como eximentes de responsabilidad, principalmente al caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales pero es importante resaltar que también se aplica a la responsabilidad extracontractual en el sentido de que si se produce un daño como consecuencia de un caso fortuito, por ejemplo, que hubiera un temblor, si hay una relación de causalidad entre el hecho y el daño, es claro que no se le puede imputar la responsabilidad a un sujeto por falta del nexo causal.”⁵³ No obstante, se presentan dificultades por las características mismas de la responsabilidad extracontractual, que hacen que no se aplique a todos los casos.

De lo anterior, podemos deducir que el sistema objetivista, no depende del grado de diligencia que el sujeto hubiere tenido para evitar la producción del daño, sino que se basa en la realidad perjudicial y su relación inmediata con la acción u omisión que los ha originado. Es decir, que su atribución no es en relación con la imputabilidad culpable o no del hecho, sino que se debe a la reparación de cualquier lesión al interés de otro miembro de la comunidad.

⁵³ CARMONA LARA, María del Carmen. Los grandes problemas ecológicos, recomendaciones y propuestas. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001. p. 269.

En el caso de la responsabilidad subjetiva o por culpa, es más fácil probar que la imprevisibilidad se dio a pesar de la diligencia empleada, lo cual liberará al sujeto que actuó. Sin embargo, en el caso de la responsabilidad objetiva, el simple hecho de que no pudieron preverse los daños no es suficiente para eximir de responsabilidad al sujeto.

Nuestra opinión es que tanto la responsabilidad subjetiva como la objetiva, aunque son una misma responsabilidad, tienen matices distintos y ambos sistemas son necesarios para cubrir los distintos daños que puede sufrir la sociedad. No obstante, estamos de acuerdo en que es necesario que predomine la responsabilidad objetiva para cubrir el mayor número de daños posibles, como una respuesta a los nuevos daños surgidos de los avances tecnológicos y científicos.

CAPÍTULO 3

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS LEGISLADORES EN ALGUNAS LEGISLACIONES

En este capítulo tendremos que estudiar la responsabilidad de los legisladores y servidores públicos, su regulación en otros países, tales como Argentina, Venezuela, Brasil, España, Estados Unidos y Francia y en algunos Estados de la República Mexicana.

Lo anterior, con la finalidad de ver cual es la importancia y trascendencia de la responsabilidad de los legisladores y servidores públicos en el mundo contemporáneo y de esta forma saber qué importancia tiene este rubro en otros países, o en su defecto, ver si la responsabilidad de los servidores públicos y legisladores tiene la misma importancia en los demás países como en el nuestro, además, de saber con qué ética deben ejercer sus funciones como servidores públicos.

1. Generalidades.

El conocimiento del derecho, comparado es un factor importantísimo para la preparación de los proyectos legislativos en cualquier país, pues permite beneficiarse de las experiencias de los demás y la consiguiente utilización de

fórmulas ya aplicadas en otras partes para la solución de problemas jurídicos que, muchas veces no son exclusivos de ninguna nación, sino comunes a todas, sin que ello suponga negar la necesidad de que el legislador tenga siempre en cuenta, en primer lugar, las características nacionales propias.

No debe tampoco perderse de vista el valor que tiene para la información de los jueces el conocimiento del derecho comparado y lo útil que ha de serles en aquellos casos en que se vean obligados a aplicar el derecho extranjero, haciendo prácticamente innecesaria la prueba del mismo por la parte interesada.

Al jurista moderno no le debe bastar con el conocimiento del derecho de su propio país, sino que, en virtud de la acentuación de las relaciones entre los pueblos, más frecuentes cada día, por las exigencias del comercio y de la vida intelectual, se encuentran en múltiples ocasiones en la necesidad de tomar conocimiento del derecho extranjero.

Las actividades del hombre de nuestro tiempo se traducen en gran medida en relaciones que rebasan la esfera de lo nacional y como estas relaciones en su mayor volumen caen dentro de la esfera de lo jurídico, no pueden por menos de exigir la atención de los profesionales del derecho.

Enseguida habrá que avocarnos a la responsabilidad de los servidores públicos y su regulación en otros países, tales como Argentina, Venezuela, Brasil, España, Estados Unidos y Francia.

Todo esto con la finalidad de ver cual es la importancia y trascendencia de la responsabilidad de los servidores públicos en el mundo contemporáneo y de esta forma verificar en qué grado se encuentra regulada en los demás países o en su defecto, ver si la responsabilidad de los servidores públicos tiene la misma importancia en los demás países como en el nuestro, además, de saber con qué ética deben de ejercer sus funciones como servidores públicos.

2. Argentina.

En el derecho argentino, al igual que en nuestra Carta Magna, contempla la responsabilidad de los Servidores Públicos bajo la denominación de Responsabilidad Política y se encuentra ubicada dentro de los Artículos 53 y 100 de la Constitución de la Nación Argentina los cuales rezan de la siguiente manera:

“Artículo 53. Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.”

Por otro lado, el Artículo 100 señala en su párrafo segundo "que al Jefe del Gabinete de Ministros, tiene responsabilidad política ante en Congreso y que al mismo le corresponde lo siguiente:

1. *Ejercer la administración general del país.*
2. *Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este Artículo y aquellas que le delegue el presidente de Nación, con el refrendo del ministro secretario del ramo al cual el se refiera.*
3. *Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente.*
4. *Ejercer funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación y, en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia.*
5. *Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente.*
6. *Enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.*
7. *Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional.*

8. *Refrendar los decretos reglamentarios de las Leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del presidente que promuevan la iniciativa legislativa.*
9. *Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar.*
10. *Una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso, presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.*
11. *Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.*
12. *Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.*
13. *Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente Leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente."*

El jefe de gabinete de ministros no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio.

3. Venezuela.

La trascendencia que tiene el ejercicio del poder político es enorme, porque su ejercicio repercute en todo un Estado y por ende afecta a todos los integrantes de una entidad estatal y su ejercicio indebido puede traer consecuencias graves a sus integrantes, desvirtuando de esta manera el fin para el cual fue creada dicha institución, la de servir.

Venezuela plasma la responsabilidad de los servidores públicos en los Artículos 139, 140 y 143 de su Carta Magna bajo la figura de Responsabilidad Individual y que a continuación haremos mención.

“Artículo 139.- El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la Ley.”

“Artículo 143. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la Ley que regule la materia de clasificación de documentos de

contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad."

4. Brasil.

En los Artículos 50, 51, 52, 85, 86, 96, 105, 108 y 109 de la Constitución brasileña se señala la responsabilidad de sus funcionarios, bajo la denominación de Delito de Responsabilidad y ante lo cual podemos observar que abarcan un mayor número de Artículos que los demás ordenamientos a los que hemos referido.

Respecto a nuestro tema central, el Artículo 50 señala que la Cámara de Diputados o el Senado Federal, así como cualquiera de sus comisiones podrán convocar a los Ministros de Estado para que presten, puntualmente, informaciones sobre un asunto previamente determinado, y en caso de cumplir con lo no previsto en el presente Artículo se constituye delito de responsabilidad si no es justificada adecuadamente su ausencia.

De igual manera las Mesas de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal podrán dirigir peticiones escritas de información a los Ministros de Estado,

constituyendo delito de responsabilidad, la negativa o su no contestación en el plazo de treinta días, así como la prestación de informaciones falsas.

En el Artículo 51 del mismo ordenamiento, se señala el quórum necesario para que la Cámara de Diputados autorice, o no llevar a cabo el procesamiento del Presidente, del Vicepresidente de la República y de los Ministros de Estado; según sea el caso; asimismo el Artículo 52 señala que compete privativamente al Senado Federal, procesar y juzgar a los funcionarios antes mencionados respecto a los delitos de responsabilidad, además de procesar y juzgar a los Ministros del Supremo Tribunal Federal, al Procurador General de la República y al Abogado General de la Unión en los delitos de la misma naturaleza.

En los Artículos 85 y 86, se regula la Responsabilidad del Presidente de la República, así como su procedimiento para acreditar la responsabilidad en que llegue a incurrir.

“Art. 85. Constituyen delitos de responsabilidad los actos del Presidente de la República que atenten contra la Constitución Federal y, especialmente contra:

I. La existencia de la Unión;

- II. *El libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los Poderes constitucionales de las unidades de la Federación;*
- III. *El ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales;*
- IV. *La seguridad interna del País;*
- V. *La probidad en la Administración;*
- VI. *La Ley presupuestaria;*
- VII. *El cumplimiento de las Leyes y de las decisiones judiciales."*

Párrafo único. Esos delitos serán definidos en Ley especial, que establecerá las normas de proceso y enjuiciamiento.

"Art. 86. Admitida la acusación contra el Presidente de la República por dos tercios de la Cámara de los Diputados, será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal.

- I. *En las infracciones penales comunes, o ante el Senado Federal en los casos de responsabilidad.*

El Presidente quedará suspendido en sus funciones:

- II. *En los delitos de responsabilidad después del procesamiento por el Senado Federal.*

Si, transcurrido el plazo de ciento ochenta días, no estuviere concluido el juicio, cesará la suspensión del Presidente, sin perjuicio del regular proseguimiento del proceso.

Entretanto no se dicte sentencia condenatoria, en las infracciones comunes, el Presidente de la República no estará sujeto a prisión.

El Presidente de la República, durante la vigencia de su mandato, no podrá ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de sus funciones."

El Artículo 96 hace referencia a la competencia de los Ministros de Estado en la materia a tratar.

"Art. 96. Compete privativamente: A los Tribunales de Justicia juzgar a los jueces estatales y del Distrito Federal y Territorios, así como a los miembros del Ministerio Público, en los delitos comunes y de responsabilidad, respetando la competencia de la Justicia Electoral."

De igual manera tiene injerencia en los asuntos de responsabilidad el Superior Tribunal de Justicia y los Tribunales Regionales Federales y de los Jueces Federales, de la siguiente manera.

"Art. 105. Compete al Superior Tribunal de Justicia:

I. Procesar y juzgar, originariamente:

- a) *En los delitos comunes, a los Gobernadores de los Estados y del Distrito Federal y, en estos y en los de responsabilidad, a los jueces de apelación de los Tribunales de Justicia de Cuentas de los Estados y del Distrito Federal, a los de los Tribunales Regionales Federales, a los de los Tribunales Regionales Electorales y del Trabajo, a los miembros de los Consejos o Tribunales de Cuentas de los Municipios y a los del Ministerio Público de la Unión que oficien ante los tribunales."*

"Art. 108. Es competencia de los Tribunales Regionales Federales:

I. Procesar y juzgar, originariamente:

- a) *A los jueces federales de área de su jurisdicción, incluidos los de la Justicia Militar y de la Justicia del Trabajo, en los delitos comunes y de la responsabilidad y a los miembros del Ministerio Público de la Unión, salvaguardando la competencia de la Justicia Electoral."*

"Art. 109. Es competencia de los Jueces Federales procesar y juzgar:

- IV. Los delitos políticos y las infracciones penales contra los bienes, servicios o intereses de la Unión o de sus organismos autónomos o empresas públicas,*

excluidas las contravenciones y salvaguardada la competencia de la Justicia Militar y de la Justicia Electoral.

VI. *Los delitos contra la organización del trabajo y, en los casos señalados en la Ley, contra el sistema financiero y el orden económico financiero."*

5. España.

Como nos hemos podido dar cuenta no hay país que no tome en consideración la responsabilidad de sus funcionarios públicos en su respectiva legislación, como lo es el caso de España.

La legislación española contempla la responsabilidad de los servidores públicos en diferentes denominaciones: Responsabilidad Criminal, Penal o Política.

Por lo que respecta, a la suspensión de los derechos y libertades de los funcionarios públicos que incurrn en responsabilidad, el Artículo 55 en su párrafo segundo señala a la letra lo siguiente:

"Artículo 55. Una Ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los Artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser

suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas. La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha Ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las Leyes.”

“El Artículo 56 señala en su párrafo tercero, que la persona del Rey de España es inviolable y no está sujeta a responsabilidad, esto debido a que sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el Artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo.”

La responsabilidad de los funcionarios encargados del Gobierno y de la Administración, podemos encontrarla regulada en los Artículos 102, 113 y 149 párrafo primero, numeral 18.

“Artículo 102:

- 1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*
- 2. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con aprobación de la mayoría absoluta del mismo.*

3. *La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente Artículo.*”

“Artículo 113:

1. *El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.*
2. *La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.*
3. *La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.*
4. *Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo periodo de sesiones.”*

“Artículo 149:

1. *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

Las bases de régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas”.

6. Estados Unidos de América.

Al igual que las anteriores legislaciones que hemos abordado, la legislación norteamericana toma en consideración las faltas en las que puedan incurrir sus funcionarios públicos.

De esta manera podemos observar la gran importancia y trascendencia que tiene el debido ejercicio de una función pública en un Estado.

En la legislación norteamericana, en lo que respecta a la responsabilidad de los servidores públicos, se encuentra respaldada por su Constitución, en los Artículos Uno, Dos y Tres.

“Artículo uno:

La Cámara de Representantes estará formada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos Estados, y los electores deberán poseer en cada Estado las condiciones requeridas para los electores de la rama mas numerosa de la legislatura local. Así, la Cámara de Representantes elegirá su presidente y demás funcionarios y será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales.

El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica deberá presidir el del Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes.

En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos de Norteamérica; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho.”

“Artículo dos:

El Presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se la llame al servicio activo de los Estados Unidos; podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos, y estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.”

“Artículo tres:

Todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales, y el juicio de que se habla tendrá lugar en el Estado en que el delito se haya cometido; pero cuando no se haya cometido dentro de los límites de ningún Estado, el juicio se celebrará en el lugar o lugares que el Congreso haya dispuesto por medio de una Ley.”

7. Francia.

Francia considera a la Responsabilidad de los Servidores Públicos como Responsabilidad Penal de los Miembros del Gobierno lo que ratifica a nuestro favor la gran importancia que tiene el ejercicio del poder público en un Estado.

Contempla dicha responsabilidad en los Artículos 68-1 al 68-3 de su Constitución que señalan lo siguiente:

Artículo 68-1

Los miembros del Gobierno serán responsables penalmente de los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y tipificados como delitos en el momento en el que los cometieron. Serán juzgados por el Tribunal de Justicia de la República. El Tribunal de Justicia de la República estará vinculado por la tipificación de los delitos, así como por la determinación de las penas, tal como resulten de la Ley.

Artículo 68-2

El Tribunal de Justicia de la República estará compuesto por quince jueces : doce parlamentarios elegidos, en su seno y en igual número, por la Asamblea Nacional y por el Senado después de cada renovación total o parcial de estas asambleas y tres magistrados del Tribunal de Casación, uno de los cuales presidirá el Tribunal de Justicia de la República. Cualquier persona que se considere ofendida por un delito cometido por un miembro del Gobierno en el ejercicio de sus funciones, podrá presentar denuncia ante una comisión de admisión.

Esta comisión ordenará bien su archivo bien su traslado al Fiscal General del Tribunal de Casación con el fin de que se recurra al Tribunal de Justicia de la República.

El Fiscal General del Tribunal de Casación podrá recurrir también de oficio al Tribunal de Justicia de la República con el dictamen favorable de la comisión de admisión. Una Ley orgánica determinará el modo de aplicación del presente Artículo.

Artículo 68-3

Lo dispuesto en el presente título será asimismo aplicable a los hechos cometidos antes de su entrada en vigor.

De lo anteriormente expuesto, se infiere que en la mayoría de las constituciones citadas aunque jurídicamente y coercitivamente no coincidan, todas sin excepción tiene como repudio o rechazo el mal servicio, que los servidores públicos puedan darle a sus representados o personas que los eligieron en su momento cuando de una u otra forma los servidores públicos no aplican con justicia, moral, derecho y ética los principios básicos que todo servidor público debe tener como es la honradez, legalidad, eficacia, imparcialidad, lealtad y diligencia que son principios imperativos para todos los servidores públicos del mundo y que cuando éstos no se aplican adecuadamente en cualquier lugar del orbe deben ser sancionados de manera efectiva los servidores públicos que hayan hecho caso omiso de esto.

8. En algunos Estados de la República Mexicana.

Por mandato Constitucional, los Estados de la República han adoptado, para su régimen interior, la forma de gobierno representativa, democrática y federal, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

El Poder Público Estatal se divide en la misma forma que el Poder Público Federal. El titular del Ejecutivo es el Gobernador quien es electo en forma directa cada seis años, quien está obligado a publicar y hacer cumplir las Leyes federales; para aspirar al cargo, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del Estado de que trate, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Las legislaturas de los Estados estarán compuestas por Diputados electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en proporción numérica a los habitantes de cada uno de ellos. El Poder Judicial se ejerce, en cada caso, por los tribunales que establezcan las Leyes respectivas. En términos generales, los principios que rigen en la Constitución Federal para los poderes constituidos de la Federación son adoptados por las entidades federativas.

El control de los servidores públicos permite regular y encauzar el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que corresponden, por mandato legal, a

cada uno de los órganos de gobierno, o en su defecto, a sus titulares, cualquiera que sea su rango, nivel o jerarquía. El control legal de los servidores públicos es uno de los elementos más importantes de los regímenes democráticos. Para el maestro Ignacio Burgoa, "la ciudadanía debe estar en contacto permanente con los gobernados, ejerciendo sobre estos una especie de control político sobre su conducta, su participación en la buena marcha del gobierno no debe contraerse a la mera elección periódica de los titulares de los órganos estatales primarios y dejar que estos se comporten según su arbitrio, desplegando muchas veces una conducta contraria al orden jurídico y al bienestar general, postergando el cumplimiento de su deber como funcionarios públicos a la satisfacción de sus intereses personales o a su ambición y codicia."⁵⁴

Este control legal de los gobernantes se ejerce a través de distintos medios jurídicos, ya sea que se trate de impugnar el acto administrativo o de gobierno que cause una lesión a los intereses colectivos o particulares, en cuyo caso se aplicarán y emplearán las Leyes, recursos y juicios existentes en el derecho vigente, o en su defecto, de responsabilizar al servidor público que no se conduzca dentro de los preceptos Constitucionales y las Leyes que regulan su actividad y su actuación. De esta dualidad surgen los dos principios jurídicos que son la base fundamental de la democracia: el principio de legalidad y al principio de responsabilidad.

⁵⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 20ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000. p. 527.

El principio de legalidad circunscribe la actividad del gobernante al marco constitucional y a sus Leyes y reglamentarias, lo que significa que los actos de gobierno, los actos de autoridad y los actos de administración deben estar previstos en una Ley previamente expedida para poder ser ejecutados; es decir, por una parte las atribuciones que pretenda ejercer el servidor público deben estar contenidas en una Ley vigente, y por la otra, si el ejercicio de las mismas excede, en cualquier forma, su legalidad el afectado podrá recurrir o impugnar el acto en sí mismo, en los términos que contemplen las propias Leyes.

El maestro Gabino Fraga, señala “que el principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, tiene en todos los Estados modernos un carácter casi absoluto; pues salvo el caso de la facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepciones a este principio fundamental.”⁵⁵

En el supuesto de que cualquier órgano del Estado viole con su actuación este principio, existen dentro del derecho positivo mexicano procedimientos y recursos legales para impugnar tales actos. El maestro Ignacio Burgoa lo considera como “un principio intuitu actu, y opina que la sumisión de la administración pública al derecho, no solamente compromete su eficacia sino que la condiciona, pues sobre todo en estado moderno, un orden no sería posible si no contara con

⁵⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 28ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000. p. 98.

reglas para la convergencia de las iniciativas, la delimitación de convergencias, la cohesión de la acción y la armonía de los numerosos ejércitos de funcionarios, de otro modo expuestos a la anarquía, sea cual fuere la condición del individuo.”⁵⁶

Por otra parte, el principio de responsabilidad se refiere a la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en las Leyes aplicables. A éste, el maestro Ignacio Burgoa, lo considera como un principio *intuitu personae*, y agrega que “ambos principios, aunque tengan distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. Al violarse el de legalidad, los actos de autoridad de que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos y recursos que en cada Estado democrático existan, y al quebrantarse el de responsabilidad el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que Constitucional o legalmente estén previstas. Por último señala que ambos principios son signos distintos de la democracia por cuanto que el primero somete al órgano del Estado en sí mismo, como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna.”⁵⁷

El principio de legalidad tiene su fundamento constitucional en el Artículo 14, lo que obliga a los servidores públicos a sujetar su actuación a las Leyes y

⁵⁶ BURGOA ORIGUELA, Ignacio. Op. cit. p. 552.

⁵⁷ *Ibidem*. p. 552.

reglamentos que la rigen y regular, y a responder ante ellos mismos, en caso de inobservancia, dando de esta forma lugar al principio de responsabilidad.

El servidor público debe adecuar su conducta dentro de la competencia legalmente concedida, sin que pretenda anteponer sus intereses particulares a los de la colectividad; sin embargo, el servidor público no siempre se conduce dentro del marco legal por lo que se hace necesario recurrir a los ordenamientos que regulan y sancionan las conductas infractoras. El tipo de conducta determina el procedimiento y las Leyes aplicables; sin perjuicio de que una misma conducta puede ser, a la vez, violatoria de distintos ordenamientos jurídicos.

En el sistema legal mexicano encontramos cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Estas son la responsabilidad política, la responsabilidad administrativa, la responsabilidad civil y la responsabilidad penal.

CAPÍTULO 4

PROPUESTA PARA HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD CIVIL A LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU CARGO

En la actualidad los procedimientos existentes para hacer efectiva la responsabilidad civil a los legisladores en nuestro país como consecuencia del desempeño de su cargo, son trámites engorrosos y en muchas de las veces inútiles porque estos gozan de un fuero Constitucional, el cual, han tomado, como un escudo y símbolo de inmunidad, razón por la cual a continuación trataremos de fundar y motivar la procedencia de nuestra propuesta para que los legisladores por el desempeño de su cargo o extralimitación de funciones sean sancionados y cambiados por el mismo pueblo que los eligió, haciéndose acreedores a las demás sanciones que los ordenamientos legales respectivos hacen para cualquier otro ciudadano.

1.- Elementos de la responsabilidad civil.

La responsabilidad civil, aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que

cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.

“La responsabilidad civil del servidor público no se restringe a sus actos como particular, sino también a aquellos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la Ley.”⁵⁸

Como se indicó en los capítulos correspondientes la sanción económica es impuesta por la autoridad administrativa y la sanción pecuniaria por el Juez penal y dada su idéntica naturaleza no pueden imponerse las dos por la misma conducta cometida por el servidor público; esto es, si se impone al servidor público una sanción pecuniaria como resultado del proceso penal, la autoridad administrativa no podrá imponer la sanción económica como resultado del procedimiento administrativo disciplinario y viceversa.

En estricto sentido, las disposiciones que conforman el marco legal de la responsabilidad civil del servidor público adscrito a los Poderes de la Federación son el Código Civil para el Distrito Federal, el Código Civil Federal y el Código

⁵⁸ SANTOS BRIZ, Jaime. La Responsabilidad Civil. Derecho Sustantivo y Derecho Procesal. 4^a edición, Editorial. Montecorbo, Argentina, 2001. p. 76.

Penal para el Distrito Federal y el Código Penal Federal; sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diferentes ordenamientos administrativos, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la recién publicada Ley de Fiscalización Superior de la Federación establecen las bases para el tratamiento legal de esta figura para ambos Códigos, y contienen disposiciones relativas que prevén y sancionan conductas infractoras que dan lugar a este tipo de responsabilidad, respectivamente.

Por mandato Constitucional los recursos económicos de los que dispone el Gobierno Federal o el del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, deben ser administrados con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados. Las Leyes administrativas aplicables, como la mencionada Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley de Planeación, la Ley General de Deuda Pública, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Públicos, la Ley de Obra Pública y sus respectivos reglamentos y, por supuesto, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establecen las bases, procedimientos, reglas y requisitos para asegurar el cumplimiento de estos criterios.

Las adquisiciones, arrendamientos o enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras que se

realicen deben adjudicarse, o llevarse a cabo, a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten propuestas solventes en sobre cerrado, que debe ser abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles, en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, entre otras circunstancias.

El manejo de los recursos federales debe sujetarse a los parámetros mencionados en los dos párrafos anteriores, ya que de lo contrario los servidores públicos infractores serán responsables en los términos del Título Cuarto Constitucional.

En este orden de ideas, dicho título dispone, en materia de responsabilidad civil, que en los delitos en que el servidor público obtenga un beneficio económico o cause daño o perjuicio, las sanciones deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados, en la inteligencia que las sanciones económicas que imponga la autoridad penal, en este caso, no podrán exceder de tres tantos el lucro obtenido o los daños y perjuicios causados; asimismo, dispone que las Leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, y cuando se trata de sanciones económicas que deba imponer la autoridad administrativa se aplican las mismas bases que circunscriben las de las sanciones económicas en materia penal.

La Constitución Federal es clara en este sentido, el legislador pretendió, tanto en materia penal como en materia administrativa, que el servidor público responsable fuera severamente castigado en el aspecto económico civil, particularmente cuando se tratase de conductas que causarían daños y perjuicios a la Hacienda Pública o que, en su defecto, implicarían lucro indebido o la obtención de beneficios adicionales por parte del servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

“La sanción económica, como elemento de la responsabilidad civil, no tiene como único fin el resarcimiento o indemnización del daño o perjuicio causados o de los beneficios indebidamente obtenidos por el servidor público conforme el sistema tradicional resarcitorio o indemnizatorio, que se reduce, como su nombre lo indica, a obtener la restitución de los bienes distraídos o malversados, sino que la Constitución General de la República la prevé con un carácter severamente sancionador al imponer al servidor público infractor la obligación de pagar hasta tres tantos como limite, la Ley reglamentaria la fijó en dos tantos del lucro indebidamente obtenido y de los daños y perjuicios causados.”⁵⁹

Como complemento a lo señalado en este apartado, cabe apuntar que el Artículo 22 párrafo III de la Constitución Federal dispone que no se considera como confiscación de bienes la aplicación total de los bienes de una persona hecha

⁵⁹ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. Op. cit. p. 78.

por autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos y multas. Tampoco se considerará como confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del Artículo 109 Constitucional, ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado respecto de los cuales éste se conduzca como dueño y no pueda acreditar su legítima procedencia. En este sentido, el precepto Constitucional excluye del concepto confiscación de bienes, prohibido expresamente por el propio ordenamiento, el decomiso de los mismos para la aplicación correspondiente.

2. El fundamento de la responsabilidad.

Tanto la responsabilidad civil subjetiva, basada en la culpa como la objetiva, basada en un riesgo pueden ser fundamento de una acción por responsabilidad civil por daño moral, hecho dañoso, acción u omisión del legislador hacia los gobernados o particulares.

“El fundamento de la responsabilidad civil para los legisladores en la actualidad, senadores, Diputados, representantes de la asamblea y en general todo servidor público debe seguirse contemplando de manera general en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Código Civil,

Código Penal, Reglamentos Internos de cada Cámara donde se contemple, en todo los antes mencionados la responsabilidad civil de los legisladores cuando por el desempeño de su cargo estos, no lo realicen conforme a lo estipulado en las Leyes respectivas pero sobre todo cuando por sus funciones de legislar, mediante la norma dictada lesionen los intereses de los particulares.⁶⁰

El incumplimiento a lo dispuesto anteriormente dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio y función de los legisladores.

De lo anterior se desprende y se colige que, deberán reputarse como servidores públicos y legisladores a los sujetos que personifican los órganos del Estado, representan al pueblo y realizan las funciones que su competencia les enmarcan. Su conducta en el desempeño del cargo de que se trate debe enfocarse únicamente al servicio público mediante la aplicación correcta de la Ley. Tomando en cuenta esto, desde ningún punto de vista ningún funcionario público y legislador deberá actuar en beneficio personal o sea anteponer sus intereses al interés público social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de las facultades que integran la competencia legal del órgano que representa o encarna. Tomando siempre en cuenta la posibilidad de que se le

⁶⁰ CARRILLO M., Juan, y CARRILLO F., Miriam. El Detrimento Moral. El Daño, el Dolor, el Perjuicio, el Menoscabo y el Sufrimiento. Comentarios y Jurisprudencia. 2ª edición, Editorial, Carrillo Hermanos, México, 2003. p. 216.

finque responsabilidad civil en lo que los legisladores hagan. Por lo consiguiente el legislador cualquiera que sea la Cámara que represente e índole de sus atribuciones o su categoría debe ser considerado Servidor Público. Está unido a los gobernados a través de dos nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible. El primero, el que entraña la obligación de ajustar los actos de sus funciones a la Constitución y a la Ley, y el segundo, el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio que aludimos.

En el primer caso estos actos están sometidos al principio de legalidad *latu sensu* o sea de Constitucionalidad y de legalidad *strictu sensu* y en el segundo caso al de responsabilidad civil.

Los dos conceptos son concordantes ya que sobre los mismos descansa la democracia. Al violarse el principio de legalidad (*latu sensu*) los actos de autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada estado democrático existan y al violarse el de responsabilidad civil el legislador que lo infrinja se hará acreedor a las sanciones que estén previstas en la legislación pertinente.

Estas dos situaciones comprueban la diferencia operativa de dichos principios pues tratándose de la contravención al principio de legalidad (*latu sensu*) los actos son anulables para que como consecuencia se restaure el imperio de la Constitución o disposiciones legales violadas y por lo que respecta al de

responsabilidad civil, tales actos sujetan al encargado del órgano estatal respectivo a las expresadas sanciones independientemente de la impugnación jurídica de los mismos. El primero somete al órgano del estado como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo encarna. Los gobernados independientemente de los medios jurídicos que disponen para hacer respetar el régimen legal y Constitucional también disponen de otros que conciernen a la exigencia de responsabilidad a las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento ha sido antijurídico. El orden jurídico de un estado no solamente debe proveer a los gobernados los medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades sino establecer un régimen o sistema de responsabilidad para las personas en quienes la Ley deposita el ejercicio del poder público. Para el gobernado es obvio que es más útil valerse de un medio de impugnación contra los actos autoritarios, para preservar su esfera de derecho puesto que tal medio tiene como consecuencia inmediata la invalidación de tales actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado. En la generalidad de los casos, satisfecho el interés del gobernado en particular, como consecuencia del ejercicio del medio impugnativo de los actos de autoridad que lo agraven, la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario público de quien tales actos emanen, representa una importancia secundaria, la cual no debería registrarse dentro de un ámbito netamente democrático. Considerando que un sistema de responsabilidades para los legisladores debe ser el eficaz complemento de los medios jurídicos de

impugnación en varios regímenes Constitucionales sea implementado éste incluyendo nuestro país.

3. El fuero Constitucional del que gozan nuestros legisladores.

Los altos funcionarios de la Federación como el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Legisladores, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, gozan del llamado fuero Constitucional, cuya finalidad no descansa en proteger a la persona sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, para posibilitar el funcionamiento del Gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

Este Fuero da lugar a dos tipos de procedimiento según se trate de delitos comunes o de delitos federales de los funcionarios que lo cometen. En el primer caso el fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente, por el Juez competente, sino, previa declaración del Congreso por haber lugar a formación de causa y esto por las consideraciones mencionadas.

En el segundo caso, tratándose de delitos federales, el Fuero consiste en que las responsabilidades oficiales sean juzgadas por jurados compuestos por altos cuerpos políticos de la Nación.

El sentido de este fuero es claro, las responsabilidades de los funcionarios que lo gozan tienen íntimo enlace con la política, ya que son cuestiones políticas las que se van a decidir al juzgarlos y como consecuencia final vendrá la inhabilitación política como pena impuesta.

Es necesario que funcionarios de las más altas jerarquías con conocimientos profundos y larga práctica en la cosa pública interiorizados en las consecuencias de los abusos políticos desde el punto de vista social y con grandes conocimientos en todos los ramos de la legislación sean los encargados de decidir sobre ese juicio político. Así fue pues conveniente que la Constitución confiera a funcionarios muy caracterizados ese linaje de responsabilidades para evitar que la decisión sobre éstas cuestiones vinieran de parte de personas poco preparadas para ello.

El fuero Constitucional opera bajo dos aspectos:

- “Como fuero de inmunidad y
- Como fuero de no procesabilidad ante autoridades judiciales, ordinarias federales o locales teniendo, en ambos casos, efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

- a) El Fuero como inmunidad. Es decir, como privilegio o prerrogativa entraña excluyente de responsabilidad, únicamente se consigna por la Ley fundamental en relación con lo Diputados y los senadores en forma absoluta conforme a su Artículo 61 en el sentido en que éstos: "Son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos" sin que "jamás puedan ser reconvenidos por ellas;" así como respecto del Presidente de la República en los términos del Artículo 108 Constitucional que se señala que éste durante el desempeño de su cargo únicamente puede ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común."⁶¹

Por lo que respecta a los senadores y Diputados, dicha inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño del cargo, es decir, con motivo de las funciones que desempeñen como integrantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Esto quiere decir que no por el hecho de ser diputado o senador esta persona goza de la inmunidad prevista en el Artículo 61 Constitucional, sino únicamente cuando éste en el desempeño de sus funciones. De esta manera, cuando un miembro del Congreso fuera del desempeño de su cargo emita opiniones, no es inviolable, pudiendo ser reconvenido por aquéllas, pues la inmunidad solo se justifica por la libertad parlamentaria que todo diputado o senador debe tener dentro de un régimen democrático, basado en el principio de

⁶¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 528.

división de poderes, sin que deba significar irresponsabilidad por actos que realice en su vida privada.

Por otra parte si las opiniones que emita un diputado o senador en el desempeño de su cargo configuran la incitación a algún hecho delictivo común u oficial, si su externación implica en sí misma un delito de cualquier orden, opera la inmunidad mencionada en el sentido de que la persona de quien emitió la opinión permanece inviolable y que no puede ser reconvenido por tales opiniones o sea que no se le puede formular cargo alguno.

Otro caso de fuero de inmunidad que previene la Constitución es el que se refiere al Presidente de la República y diciendo que éste, durante el tiempo de su encargo, nótese que no dice “en el desempeño de sus funciones o durante el desempeño de sus funciones”, es decir, con motivo de su actuación inherente al puesto, como sucede en el caso de Diputados y senadores, sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. (Artículo 108 Constitucional).

Queda pues a criterio de la Cámara de Senadores (Artículo 109) calificar la gravedad del delito o falta.

Como consecuencia de lo anterior, podemos decir que durante su periodo al frente de la Administración Pública el Presidente de la República goza de la más

amplia inmunidad respecto a cualquier delito oficial. Nótese pues, que dicha inmunidad no significa irresponsabilidad absoluta de éste por delitos comunes u oficiales que pueda cometer durante su gestión, sino que equivale a que durante éste periodo, únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Además, si la acusación por traición a la patria o por delitos graves del orden común hubiesen sido desestimada por el senado al presentarse durante el periodo presidencial, esto no significa que no se pueda presentar ante el Ministerio Público una vez concluido este, tomando claro está en cuenta las reglas inherentes a la prescripción de la acción penal.

Vemos aquí que se nos presenta el problema de determinar que entendemos por delitos graves del orden común que puede cometer el Presidente de la República, para arrastrar la responsabilidad a que se refiere el Artículo 108 Constitucional, ya que el párrafo tercero del Artículo 14 Constitucional previene que “queda prohibido en los Juicios de orden criminal imponer, pena alguna que no esté decretada por una Ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Por consecuencia, en observancia de dicho principio la Cámara de Senadores a la que incumbe juzgar al Presidente por delito grave del orden común (Artículo 109) deberá apreciar si el hecho o hechos denunciados que se imputen a dicho

funcionario tiene o no el carácter de delictivos cuya gravedad la predeterminan el legislador al restablecer la pena respectiva.

Tomando en cuenta este último elemento, nadie duda que la sanción privativa de la vida, como son los mencionados en el Artículo 22 Constitucional son de indiscutible gravedad. En tal virtud si ésta ya se encuentra prefijada en la Constitución, la comisión de alguno de los delitos a que se refiere el mencionado precepto origina la responsabilidad del Presidente de la República, conclusión que en terreno estrictamente jurídico no se desvirtúa por la consideración de que de hecho, es insólito que el citado funcionario, pueda ser parricida, homicida con alevosía, premeditación y ventaja, incendiario, plagiaro, salteador de caminos, etc., aunque tampoco es imposible que sea el actor intelectual.

- b) “El fuero se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias, federales o locales, no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el Artículo 108 Constitucional. Dicho de otra manera el fuero no implica la responsabilidad jurídica absoluta como en el caso a que se refiere el Artículo 61 de nuestra Carta Magna, ni la irresponsabilidad jurídica absoluta a que se refiere el Artículo 108 del mismo ordenamiento por lo que se refiere al Presidente de la República. La no procesabilidad debe entenderse por el hecho de que mientras no

se promuevan y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político de los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, en los casos a que se refiere el primer párrafo del Artículo 108 Constitucional, no quedan a la potestad jurisdiccional ordinaria. Dicho de ésta manera estos funcionarios son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo.

Y no se puede proceder contra ellos mientras tanto no se les despoje del fuero que gocen y que es el impedimento para quedar sujetos a los Tribunales que deban juzgarlos por el primer tipo delictivo.”⁶²

- c) Los gobernadores de las entidades federativas se encuentran en una situación jurídica diferente así como los Diputados a las legislaturas locales cuya responsabilidad surge: “Por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.” (Artículo 108 Constitucional tercer párrafo).

Como podemos observar esta responsabilidad no necesariamente debe provenir de un delito común u oficial, sino de simples actos contrarios a la Ley fundamental o a la legislación federal.

⁶² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 530.

Esta conclusión, deducida de la interpretación estricta y aislada de la disposición Constitucional respectiva, se antoja injusta ya que la considero exagerada, pues con fundamento a ella, cualquier decisión, resolución o acuerdo que sean opuestos a los ordenamientos antes citados, sujetarían a los mencionados funcionarios locales a la responsabilidad a que nos estamos refiriendo.

Si adoptamos un criterio lógico jurídico creemos que las violaciones a que hace referencia el Artículo 108 en su párrafo tercero se deben traducir en los mismos delitos oficiales.

No podemos considerar que la responsabilidad de los funcionarios locales de la comisión emane de delitos comunes por las razones que a continuación expresamos:

Al referirse la Constitución a ésta clase de delitos, los relaciona únicamente con los altos funcionarios federales (Artículo 108, párrafo primero), tanto los gobernadores como los Diputados locales no tienen este carácter por lo que el procedimiento de desafuero solo con aquellos se vincula.

La materia del fuero frente a los delitos no oficiales (comunes) por lo que atañe a los multicitados funcionarios locales, no es del orden federal, sino que su regulación incumbe a las constituciones particulares de cada entidad federativa y su legislación interior.

“Como resultado de la autonomía que tienen los Estados, pueden sus ordenamientos establecer a favor de estos funcionarios fueros de inmunidad y de no procesabilidad. En estas condiciones ambos fueros deben ser respetados por todos los órganos locales con apego al principio de territorialidad previsto por el Artículo 121, fracción I Constitucional.”⁶³ O sea, que cada fuero solo será operante dentro del territorio del Estado de que se trate, consiguientemente fuera de su territorio los Diputados y Gobernadores no gozan de ningún fuero, tampoco dichos funcionarios tienen fuero federal, ya que la Constitución no se los otorga, ya que ésta indica que: “Son responsables por violarla o por contravenir las Leyes federales”. Además, como ya lo hemos dicho por lo que respecta a los delitos comunes en relación con los cuales opera el principio de no procesabilidad (Artículo 109) este se contrae por los altos funcionarios federales que menciona el Artículo 108 primer párrafo, sin incluir en él a los gobernadores y Diputados locales y por lo que respecta a los delitos oficiales que estos funcionarios puedan cometer al incurrir en violaciones a la Constitución y Leyes Federales propiamente no existe fuero, sino el sistema especial de competencia que señala el Artículo 11 Constitucional que excluye la intervención de autoridades judiciales.

4. El ausentismo como supuesto de responsabilidad civil.

De manera general podemos decir que ausente significa no estar presente en el lugar que le corresponde y por lo que respecta a nuestros legisladores llámense

⁶³ GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional. 2ª edición, Editorial, Porrúa, México, 1998. p. 189.

senadores, Diputados y representantes de la asamblea este mal se les presenta cuando por causas justificadas y en la mayoría de las veces injustificadas no se presentan a laborar siendo que, el pueblo de México, y la sociedad que votó por él lo hizo con el firme propósito de que dicho legislador lo representara ante la asamblea o cámara correspondiente para poder votar o ser votado en la promulgación de las Leyes y demás ordenamientos que de una u otra forma afecta al pueblo de México.

Cuando el legislador no asista a su lugar de trabajo a ejercer sus funciones a este, se le debe fincar responsabilidad civil por no estar desempeñando su cargo conforme al cual fue designado y sí, cometiendo actos de omisión y hasta de traición para todos aquellos quienes confiaron en él depositándole su voto. Una vez acreditada la responsabilidad civil del legislador éste, deberá ser destituido de su cargo entrando a sucederlo su suplente, y en el caso de iguales resultados a la persona que le haya seguido el número de votos por no estar respondiendo a las pretensiones de la gente, del Distrito o Entidad Federativa correspondiente.

5. Ignorancia excusable e inexcusable y cuantificación del daño pecuniario y extrapecuniario.

Respecto a la ignorancia excusable o inexcusable de la Ley en este sentido, consideramos que no opera dicho principio en razón de que los legisladores son

peritos en la materia y por lo tanto no debe ser motivo de excluyente de responsabilidad para dichos legisladores, porque como sabemos la eficacia de las Leyes se mide por el cumplimiento de sus propósitos, señalándose que los resultados de la aplicación de éstas no fueron satisfactorios, es por ello que las obligaciones establecidas para todos los servidores y empleados públicos si no se observan sistemáticamente estos deben ser condenados al igual que cualquier otro ciudadano común y corriente.

En la actualidad y sin ánimo de justificarnos el tema de responsabilidad civil entre los servidores públicos no ha sido debidamente determinado y aún existe confusión como ésta debe entenderse. Desde la definición de delitos, faltas y omisiones oficiales, y la diferencia entre ellos. Su oscurecimiento por los delitos comunes (como contrapuestos a los oficiales) y la necesidad de proteger determinadas funciones públicas. El no partir de los principios de legalidad e igualdad ante la Ley, que implicaba la inexistencia de tribunales especiales con jurisdicción excluyente. Esto condujo que a ciertos actos de los funcionarios, irregulares y violatorios de la Constitución y Leyes Federales, se les llamará delitos oficiales, sin reparar que de los delitos se ocupan los Código Penales y todos los ciudadanos de un país deben observar, en vez de llamarla responsabilidad pública u oficial, la que a su vez puede ser como ya lo señalamos política y administrativa, con características y sanciones propias. Asimismo, se debe cuantificar el daño pecuniario y extrapecuniario, es decir, la sanciones de carácter político las

impondrán los cuerpos políticos, las administrativas, las autoridades de esta naturaleza.

Asimismo, las responsabilidades penales y civiles las sancionaría la autoridad jurisdiccional, según su propia Ley. Resumiendo lo anterior, podemos decir que los servidores y empleados públicos, antes que todo, son ciudadanos y como tales no pueden ni deben estar al margen de la Ley común.

6. La reparación del daño.

La reparación del daño, es una consecuencia jurídica, compuesta de dos palabras cuyas raíces son:

“La palabra Reparación proviene de la voz latina *Reparatio-Onis*, que consiste en la acción y efecto de reparar cosas malhechas o estropeadas o “es el desagravio o satisfacción completa de una ofensa o daño.”⁶⁴

En cambio la palabra daño proveniente de la voz latina “*damnum*, que significa causa detrimento, perjuicio, menoscabo y molestia.”⁶⁵

⁶⁴ OCHOA OLVERA, Salvador. La Demanda por Daño Moral. 2ª edición, Editorial, Monte Alto, México, 2003, p. 33.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 34.

El Diccionario para juristas conceptúa la reparación del daño como "el derecho al resarcimiento económico a quien ha sufrido un menoscabo en su patrimonio por un acto ilícito o delito."⁶⁶

Nuestro actual Código Civil, para el Distrito Federal en su Artículo 1915 párrafo primero manifiesta:

"Artículo 1915. La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior cuando ello sea posible en el pago de daños o perjuicios."

Por otro lado, con un enfoque penal, se ha conceptualizado la reparación del daño proveniente de un delito, "como la forma mediante la cual se busca resarcir a la víctima de los daños causados por el delito cometido; o el derecho subjetivo del ofendido y víctima del delito, para ser resarcidos de los perjuicios causados en sus bienes jurídicos tutelados como consecuencia del ilícito penal."⁶⁷

Como consecuencia de lo anterior podíamos definir de una forma genérica la reparación del daño como la forma a través de la cual se busca resarcir a las personas que han sufrido algún detrimento o menoscabo de su patrimonio pecuniario, en si mismos, en sus sentimientos o afectaciones, deben ser resarcidos o

⁶⁶ ESCRICHE, Joaquín. Diccionario para Juristas. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996. p. 102.

⁶⁷ OCHOA OLVERA, Salvador. Op. cit. p. 34.

compensados por el autor del daño o tercero obligado al pago, y que éstos carezcan de tener una causa legal que lo exima de dicha obligación.

Toda persona que ha sufrido algún daño, desea y anhela que dicho agravio sea reparado lo más pronto posible, y al respecto dentro de nuestro Derecho Positivo Mexicano, se han establecido diversas formas o vías en las que el afectado pueda acudir para tratar de aliviar su dolor caracterizándose cada una de ellas para poseer ciertas peculiaridades como son:

Que en una el Estado, deja al afectado para que por su propia iniciativa persiga ante las autoridades competentes del ramo civil, el pago de los daños y perjuicios y la otra, es el propio Estado, el que se encarga de reclamar el pago del daño, siendo, por tanto, sustituido el ofendido por un Órgano del Estado (Ministerio Público); mismo, que tiene como obligación principal el exigir el pago de la reparación del daño.

Antes, de adentrarnos al estudio de la responsabilidad civil para la reparación del daño, es necesario a manera de preámbulo, para una mejor comprensión, el cuestionarnos; ¿Qué debemos de entender por obligación?, y al respecto el maestro Manuel Bejarano Sánchez, señala que “la obligación puede ser vista desde dos puntos de vista, dependiendo el interés de las personas que intervengan en ella, ya sea acreedor y deudor, el primer punto de vista consiste en:

La facultad que tiene una persona llamada acreedor de exigir a otra llamada deudor una prestación de dar, hacer y de no hacer; en cambio, tomando como referencia al segundo punto de vista, consistirá en la necesidad jurídica que tiene una persona llamada deudor, de conceder a otra llamada acreedor una prestación de dar, hacer y no hacer.”⁶⁸

Del anterior comentario, cabe relatar, que en el primer punto de vista al que se hace alusión, existe la facultad de exigir el cumplimiento de una determinada obligación encuadrando como ejemplo, el que si yo pido una determinada cantidad de dinero a otra persona, estoy obligada con ella a realizar el pago en el tiempo que ambos pactemos, en el segundo punto de vista, se entenderá como la necesidad de conocer una determinada obligación, esto es por ejemplo, en el caso de que yo esté obligada a conceder u otorgar alimento a mis menores hijos.

Pasaremos a clasificar las fuentes en donde puedan surgir, haciendo hincapié que toda obligación tiene como fuente al hecho jurídico en el sentido amplio, quien a su vez, se clasifica en actos jurídicos y hechos jurídicos en sentido estricto.

⁶⁸ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Derecho de las Obligaciones. 4ª edición, Editorial, Harla, México, 1998. p. 63.

De ahí, que como fuentes generadoras de obligaciones de actos jurídicos, tengamos al contrato, testamento, matrimonio, filiación, etc.; y como fuentes del hecho jurídico en sentido estricto, tenemos la gestión de negocios, enriquecimiento ilícito, hecho ilícito y riesgo creado.

De todas estas fuentes generadoras de obligaciones, analizamos al hecho ilícito así como al riesgo creado.

Asimismo, podemos decir, que el hecho ilícito es generador de obligaciones consistentes en la conducta antijurídica culpable y dañosa que impone a su autor la obligación de reparar los daños y perjuicios engendrado a su cargo una responsabilidad civil.

Por su parte, el actual Código Civil en su Artículo 1830, concibe el hecho ilícito como: *"Artículo 1830. Es ilícito el hecho que es contrario a las Leyes del orden público o a las buenas costumbres."*

Esto es, la ilicitud en el hecho tiene reglas distintas pues aquí no se trata de contemplar qué efectos tiene la intención ilícita programada en el negocio jurídico, que como quiere ve ha producir fundamentalmente efectos entre las partes. No, la ilicitud en el hecho es que ya una ilicitud consumada y es entonces la regla de que

lo hecho ilícitamente o contra las buenas costumbres engendran obligaciones. (Artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal).

Resultando de lo anterior, que todo hecho ilícito está compuesto por los siguientes elementos:

- A. "Antijuricidad.
- B. Culpa.
- C. Daño.

A. Por Antijuricidad, se entiende a la calificación que recibe la situación o el hecho, que viola lo establecido por una regla de derecho.

B. La Culpa, es entendida como la calificación del proceder humano, que se caracteriza porque su autor ha incurrido deliberadamente o fortuitamente en un error de conducta proveniente de su dolo, injuria o de su imprudencia."⁶⁹

Es importante señalar, que en materia Civil, el error de conducta es un elemento que influye en la imposición de la sanción, pero no a tal grado como sucede en materia penal, ya que, dentro de esta esfera, juega un papel de suma

⁶⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. A-CH. 10a edición, Editorial, Porrúa-UNAM, México, 2000. p. 438.

importancia pues de él depende que en muchas ocasiones se imponga una sanción muy alta o muy baja sobre todo de aquéllas penas que son privativas de la libertad.

C. El **daño**. Se caracteriza por ser de mucha importancia, ya que de éste se deriva el vínculo que ata al autor del hecho y la víctima que lo resiste.

Así encontramos que dentro de nuestro Código Civil, y de una forma desordenada los daños pueden clasificarse de la siguiente manera:

- I. Daños ocasionados al Patrimonio Pecuniario.
- II. Daños sufridos a las personas.
- III. Daños morales.

I. El primer tipo de daños están contemplados en el Artículo 2108 del Código Civil mismo que preceptúa:

“Artículo 2108. Se entiende por daños a la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio de las personas, por falta de cumplimiento de una obligación.”

En este tipo de daños, considero que se da una verdadera reparación del daño, pues se trata de cosas materiales.

- II. En el segundo tipo de daños, son “aquellos que se ocasionan a las personas en su vida e integridad física y aunque nuestro Código Civil, no los define, los menciona y contempla en el Artículo 1915, párrafo segundo, primera parte, mismo que a la letra dice:

“Artículo 1915. Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total o permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determina a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo.”

De acuerdo con lo anterior, este tipo de daño se ocasiona directamente a las personas, esto es, que la reparación del daño a las que tienen derecho las víctimas, o sus deudos, se cuantifica de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, desde mi punto de vista, cuando fallece una persona esa reparación que se otorga a los deudos de la víctima, realmente es insuficiente, no quiero dar a entender que al otorgarles una mayor cantidad de dinero, se pueda reparar el daño, pero de alguna manera si la persona que fallece, es de quien dependían económicamente, es factible poner a consideración el que sea aplicada independientemente de la reparación del daño a que hace alusión el Artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, una pensión alimenticia provisional, para que los menores no queden desamparados económicamente, puesto que si se le priva de la vida a la persona quien les otorgaba los alimentos y en ese momento no tengan a alguien para que se los siga

otorgando, obligar al homicida o responsable a cumplir con tal obligación, en el plazo de un año, dicho lapso de tiempo, para quien vaya a asumir con tal obligación, encuentre un empleo que permita cubrir con esta necesidad indispensable para los menores.

- III. El tercer tipo de daños morales, son definidos por el Artículo 1916, párrafo primero del Código Civil, mismo que en lo conducente señala:

“Artículo 1916. Por daño moral se entiende a la afectación que una persona sufre en sus sentimiento, efectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos o bien en la consideración que de sí mismas tienen los demás.”

Así, una definición más acertada de lo que se debe de entender por daño, es la que nos proporciona el maestro Manuel Borja Soriano, conceptuándolo, como “la pérdida o menoscabo sufrido por una persona, en su patrimonio, integridad corporal y de sus sentimientos o afectaciones, por un hecho ilícito o de un riesgo creado.”⁷⁰

El daño moral, como manifiesta el maestro Borja Soriano “es la pérdida que sufre una persona en sus sentimiento, afectaciones, etc., por causa de una conducta

⁷⁰ BORJA SORIANO, Manucl. Op. cit. p. 177.

ilícita o al utilizar aparatos peligrosos y que con los mismos se cause un daño u otro individuo, está obligado a reparar el daño causado.”⁷¹

Por último los perjuicios pueden definirse como lo hace el Código Civil, en el Artículo 2109 que reza:

“Artículo 2109. Se repura perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.”

7. Consideraciones Procesales.

Con antelación señalamos que el autor de un hecho ilícito como de un riesgo creado, estaba obligado a reparar los daños y perjuicios ocasionados, tal como se establece en los Artículo 1910 y 1913 del Código Civil, de ahí que ésta obligación se le conozca como Responsabilidad Civil, misma que puede traducirse en “la necesidad de reparar o de indemnizar por los daños y perjuicios causados a otro por hecho ilícito o un riesgo creado.”

A) La responsabilidad civil contractual.

Este tipo de responsabilidad se presenta, cuando una obligación preexistente entre el acreedor y el deudor resulta por el incumplimiento de ella, es decir, esta forma de responsabilidad tiene como fuente directa el contrato, en

⁷¹ Ibidem. p. 178.

donde el perjudicado puede optar en demandar la rescisión del mismo y/o el pago de daños y perjuicios derivados por el incumplimiento, a mayor abundamiento consistirá “en aquella obligación que resulta del incumplimiento de una obligación derivada de un contrato.”

En este tipo de responsabilidad, es la que se da cuando, está de por medio un contrato que obliga a una de las partes, respecto de la otra y viceversa al cumplimiento de una determinada obligación.

B) La responsabilidad civil extracontractual.

Este tipo de responsabilidad a diferencia de la anterior que deriva de un contrato, tiene su origen en la violación de una Ley de carácter general y no de una norma individual. Así, el maestro Manuel Bejarano Sánchez puntualiza en “este tipo de responsabilidad nace el mismo hecho, exista o no una relación interpartes por no estar ligadas por ningún vínculo jurídico obligatorio.”⁷²

Es decir, en este tipo de responsabilidad a diferencia de la anterior es que no está sujeta a un contrato que obligue al cumplimiento de una obligación.

A manera de síntesis podíamos definir este tipo de responsabilidad como la obligación que tiene toda persona de reparar el daño que haya causado a

⁷² Ibidem. p. 179.

consecuencia de haber incurrido en la comisión del hecho ilícito (responsabilidad subjetiva), o bien para la comisión de un riesgo creado (responsabilidad objetiva), sin que con anterioridad al hecho exista una relación jurídica entre las partes. (A la obligación que tienen los causantes directos por sus propios actos), de reparar los daños y perjuicios causados, pero dentro de nuestro sistema legal, dicha obligación en algunos casos específicos puede entenderse y afectar a terceros ajenos a la comisión del hecho pero que la Ley los obliga solidariamente con el causante directo del daño a pagar a los mismos.

Clasificándose a estos terceros en dos grupos como son:

- I. Terceros obligados al pago de la responsabilidad civil por hechos ajenos.
- II. Terceros obligados al pago de la responsabilidad civil por causas de nuestra propiedad.

Dentro del primer grupo (terceros obligados al pago de la responsabilidad civil por hechos ajenos), podríamos señalar los casos contemplados en nuestro Código Civil como son:

- I. Los padres, por daños ocasionados por sus menores en términos del Artículo 1919 del Código Civil.

2. Los Directores de Colegios y Talleres, por los daños ocasionados por los menores a su cuidado, en términos del Artículo 1920 del Código Civil.
3. Los Tutores, por los daños ocasionados por los incapacitados a su cuidado, según el Artículo 1921 del Código Civil.
4. Los maestros y artesanos, por los daños ocasionados por sus operarios, en términos del Artículo 1923 del Código Civil.
5. Los patrones y dueños de establecimientos por los daños que ocasionen sus obreros y dependientes según versa el Artículo 1924, del multicitado ordenamiento legal invocado.
6. Los jefes de casa, dueños de hoteles o casa de huéspedes, por los daños ocasionados por sus sirvientes en términos de lo dispuesto por el Artículo 1925 del Código Civil.
7. Las personas morales, por los daños ocasionados por sus representantes, según dispone el Artículo 1918 del Código en mención.
8. El Estado subsidiariamente, por los daños que ocasionan sus funcionarios, según reza el Artículo 1927 del Código Civil.

En cambio en el segundo grupo (terceros obligados al pago de la responsabilidad civil por causa de nuestra propiedad), podemos contemplar a los casos siguientes:

1. Los propietarios de animales por los daños que ocasionen estos según versa el Artículo 1929 y 1930.
2. Los propietarios de los edificios, por los daños que resulten de la ruina de todo o en parte de él, si sobreviene por falta de reparaciones o vicios de construcción según lo contempla el Artículo 1931 del Código Civil.
3. Los jefes de familia, por los daños causados por las cosas que se arrojasen o cayesen de la casa que habiten, en términos del Artículo 1933 del Código Civil.

De lo anterior se desprende y se colige que en la actualidad las instancias procesales para hacer cumplir la responsabilidad civil de los legisladores en nuestro derecho es casi nula por no haber una instancia apropiada para hacer tal reclamación, razón por la cual en el siguiente punto trataremos de demostrar la conveniencia de tal acción.

8. Demostración de la Propuesta.

La responsabilidad civil y su aplicación en la función legislativa dependerá en mucho en la obligación que estos tengan de reparar el daño o perjuicio causado a las personas por quienes fueron electos ya sea por hechos o actos propios considerándose para ello el daño moral, la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio de los votantes o afectados por la falta de cumplimiento de una

obligación y como perjuicio por la ganancia que dejaron de obtener en caso de haber cumplido el legislador con dicha obligación.

Los conceptos mencionados de daño y perjuicio deben aplicarse en todos los ámbitos por tener el ordenamiento civil un carácter sustantivo que, como es sabido, regula las relaciones entre las personas y sus bienes, por lo que las reglas comunes de responsabilidades civiles se apliquen a todos los sujetos, incluyendo por supuesto a los legisladores y al propio Estado. El ordenamiento civil citado prevé la obligación solidaria y subsidiaria de éste último toda vez que como persona moral es susceptible de adquirir derecho y contraer obligaciones por conductas de los legisladores y servidores públicos que en el desempeño de sus encargos causen un daño o perjuicio a terceros.

La reparación del daño debe consistir, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior o cuando no fuere posible, en el pago de los daños y perjuicios.

El Código Civil en vigor regula en forma dispersa la responsabilidad civil, ya que por una parte la contempla en los Artículos 1910 a 1935 en un capítulo denominado "De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos", y por otra en diversos Artículos del capítulo denominado "Consecuencias del incumplimiento de las obligaciones."

No obstante el tratamiento legislativo dado en el Código Civil a la Responsabilidad Civil, es procedente afirmar que la contravención o incumplimiento de cualquier acto generador de obligaciones debe obligar al sujeto (legislador) a reparar el daño que cause por la comisión de una conducta culpable, ya sea intencional o imprudente o, en su defecto, no culpable como en el caso del riesgo profesional (responsabilidad civil objetiva), independientemente de que la fuente obligacional de que se trate tenga un carácter contractual o extracontractual, a menos que demuestre que el daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima. Consecuentemente, la responsabilidad civil por hecho ilícito puede fincarse en contra de los legisladores o servidores públicos como personas físicas y en contra del Estado como persona moral, aunque la Ley civil señala ciertos supuestos en los que éste último tiene responsabilidad solidaria o subsidiaria.

Cuando los legisladores cometan daño moral e implique por la acción u omisión de su conducta la afectación de los sentimientos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico o la consideración que de una persona tienen los demás, deberá ser reparado mediante una indemnización en dinero que será independiente de la reparación del daño material. Asimismo, la reparación del daño deberá ser determinada por el Juez tomando en cuenta: Los derechos lesionados; el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, la situación económica de la víctima y las demás circunstancias que redondearon el hecho. Por consecuencia, el Estado, los legisladores y sus servidores públicos tienen también la obligación de reparar el daño moral.

CONCLUSIONES

P R I M E R A. Actualmente, cuando nos referimos a la responsabilidad jurídica, generalmente se entiende que es la responsabilidad civil, pero debemos tener presente que la responsabilidad se clasifica, en cuanto a la rama del derecho que la regula en responsabilidad civil y responsabilidad penal.

S E G U N D A. El sistema de responsabilidades tiene como fundamento el Estado de Derecho, pero éste, al mismo tiempo se reconoce de manera más nítida en un sistema de responsabilidades generalizado y eficaz. No puede concebirse un Estado de derecho con legisladores que se desenvuelvan en un contexto de impunidad.

T E R C E R A. El Estado de Derecho y el sistema de responsabilidades públicas u oficiales son conceptos históricos, que nacen de la realidad y se transforman con ella. De aquí que los cambios en el Estado de derecho deben ser causa de cambios en el sistema de responsabilidades.

C U A R T A. El Estado de Derecho es Estado Constitucional es un Estado constituido, y, por tanto, un Estado de Leyes. La importancia de la materia de responsabilidades la llevó a ser considerada materia Constitucional, no sólo la responsabilidad política sino también la novedosa responsabilidad administrativa y civil.

Q U I N T A. La Constitucionalización del sistema de responsabilidades en nuestro país se inicia con la Constitución de Cádiz y la Constitución de Apatzingán. Las dos tuvieron vigencia en el país, la primera, de manera general, y la de Apatzingán, en los territorios en que dominaba el ejército de Morelos.

S E X T A. En materia de responsabilidades políticas de los altos funcionarios vemos, a lo largo de nuestra historia Constitucional, una constante en la caracterización de las conductas, activas u omisas, susceptibles de incurrir en dicha especie de responsabilidad pública no así en la responsabilidad civil de los legisladores con relación a las responsabilidades civiles.

S É P T I M A. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se refiere a las responsabilidades políticas y administrativas, así como al procedimiento de declaración de procedencia. Sus disposiciones deben alcanzar a los legisladores (Senadores, Diputados y Asambleístas), sin embargo, de la forma en que sus Artículos están redactados, se infiere una mayor mención a los servidores públicos del poder ejecutivo federal, como si la Ley únicamente rigiera para la Administración Pública Federal. Por tanto, es de recomendar una revisión de la Ley, para que se redacte con criterio incluyente la responsabilidad civil de los legisladores.

O C T A V A. Otra opción para hacer procedente la responsabilidad civil de los legisladores, podría ser que en la actual Ley se incluyeran las disposiciones que

caracterizaran en general la responsabilidad civil, y de ésta manera señalar a los sujetos de la misma, las autoridades competentes, las obligaciones generales y las sanciones, así como las bases generales del procedimiento de responsabilidad civil respectivo y dejar a sendas Leyes el desarrollo de lo específico que corresponda a cada una de las Cámaras.

N O V E N A. La responsabilidad civil de los legisladores debe consistir aplicada al servicio público, cuando proviene de la conducta del legislador que obtenga un lucro indebido u ocasione, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la hacienda Pública federal a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.

D É C I M A. Para evitar que los servidores públicos traten de evadir la responsabilidad civil de estos frente al pueblo de México se les debe de exigir, que, para ocupar puestos de elección popular dichos representantes, tengan un título profesional o en su momento nociones o diplomados en Derecho. De igual forma es urgente que exista una Ley que se encargue de regular la responsabilidad civil de los servidores públicos ante la sociedad mexicana donde se especifique: Qué se entiende por responsabilidad civil, tipos de responsabilidad civil, procedencia de ésta, formas de invocar dicha responsabilidad, las obligaciones como representantes de elección popular y sobre todo la facultad individual de cada

mexicano para que el representante de elección popular cumpla con las facultades que la Nación le encomienda.

D É C I M A P R I M E R A. Finalmente, la responsabilidad civil de los legisladores no debe constreñirse a sus actos como particular, sino también a aquellos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente causen algún perjuicio a los particulares debiendo tener dichos legisladores la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica, corporal o pecuniaria que proceda conforme a la Ley.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR DÍAZ, José de. Tratado de la responsabilidad civil. 4ª edición, Editorial Trillas, México, 1997.

ARCE BRAVO, Enrique. Sociedad Burocrática y corrupción. 2ª edición, Editorial Pensamiento Nuevo. México, 1987.

BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Derecho de las Obligaciones. 4ª edición, Editorial, Harla, México, 1998.

BONNECASE, Julián. Elementos de Derecho Civil. 7ª edición, Trad. del Lic. José M. Cajica Jr., Editorial Cárdenas, editor, México, 2000.

BORJA SORIANO, Manuel. Teoría General de las Obligaciones. 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 20ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

CARBAJAL AGUILAR, Leopoldo. Segundo Curso de Derecho Civil. 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

CARMONA LARA, María del Carmen. La responsabilidad Jurídica en el daño ambiental. 2ª edición, Editorial UNAM, PEMEX, México, 1999.

CARMONA LARA, María del Carmen. Los grandes problemas ecológicos, recomendaciones y propuestas. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. 4ª edición, Editorial UNAM, México, 1998.

CARRILLO M., Juan, CARRILLO F., Miriam. El Detrimento Moral. El Daño. el Dolor, el Perjuicio, el Menoscabo y el Sufrimiento. Comentarios y Jurisprudencia. 2ª edición, Editorial, Carrillo Hermanos, México, 2003.

COLÍN Y CAPITANT, Henry. Curso Elemental de Derecho Civil. 2ª edición, Trad. Demófilo de Buen. Editorial Reus, España, 19902.

DE MIGUEL PERALES, Carlos. La Responsabilidad Civil por Daños al Medio Ambiente. 3ª edición, Editorial Civitas, México, 2000.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 6ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 28ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

GARRIDO CORDOVERA, Lidia. Los daños colectivos y la reparación. 7ª edición, Editorial Universidad Argentina, 1998.

GHERSI. Los daños colectivos y la reparación. Cit. Por GARRIDO CORDOVERA, Lidia. 7ª edición, Editorial Universidad Argentina, 1998.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional. 2ª edición, Editorial, Porrúa, México, 1998.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 20002.

MAZEAUD, Henry y LEÓN. Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil. 4ª edición, Trad. de José M. Cajica, Editorial, Cajica, Puebla, México, 1982.

MESSINA DE ESTRELLA GUTIÉRREZ, Graciela N. La Responsabilidad Civil en la Era Tecnológica. 2ª edición, Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 1998.

MONSERRAT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades legales de los servidores públicos. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

OCHOA OLVERA, Salvador. La Demanda por Daño Moral. 2ª edición, Editorial, Monte Alto, México, 2003.

PADILLA, René. Sistema de la Responsabilidad Civil. 4ª edición, Editorial Abeledo-Perrot, Argentina, 1998.

PASCUAL ESTEVILL, Luis. Derecho de daños. 2ª edición, Editorial Bosch Barcelona, 1997.

PENICHE LÓPEZ, Edgardo. Instituciones de Derecho Civil. 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano. T. V. Vol. II. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

SANTOS BRIZ, Jaime. La Responsabilidad Civil. Derecho Sustantivo y Derecho Procesal. 4ª edición, Editorial, Montecorbo, Argentina, 2001.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1979. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

ZANNONI, Eduardo. El Daño en la Responsabilidad Civil. 2ª edición, Editorial Astrea, Argentina, 1993.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS. 3ª edición Editorial Sista, MÉXICO, 2005.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL. 3ª edición, Editorial, Sista, México, 2005.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 7ª edición, Editorial. Sista, México, 2005.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 2ª edición, Editorial SEGOB, México, 2005.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. 3ª edición, Editorial SEGOB, México, 2005.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

ESCRICHE, Joaquín. Diccionario para Juristas. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. A-CH. 10a edición, Editorial, Porrúa-UNAM, México, 2000.

OTRAS FUENTES

Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. 2ª edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1994.