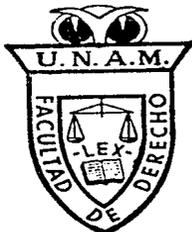


2 ef.
7

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA



IMPACTO SOCIOLOGICO DE LA RENOVACION MORAL A TRAVES DE SU INSTRUMENTACION JURIDICA EN EL ESTADO DE GUERRERO

T E S I S
QUE PARA OPTAR AL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOSE ISABEL AGUARIO ALVAREZ

MEXICO, D. F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

- I N T R O D U C C I O N -

El interés por analizar las responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Guerrero, se debe, en gran parte, al gran cariño que siento por mi patria chica y a la falta, casi absoluta, de trabajos que se refieran a la problemática jurídica, política y social de las entidades federativas, a pesar de que la mayoría de quienes tenemos la suerte de pasar por las aulas de nuestra Facultad provenimos de la provincia.

Admito que tal vez no sea la persona mas autorizada para tratar un tema de esta naturaleza. Sin embargo, quiero hacer un esfuerzo por señalar la importancia que tiene, en un régimen de derecho, el conocer las responsabilidades de quienes, como su nombre lo indica, son servidores públicos, cuya razón de ser es precisamente el servir a la sociedad y no al contrario.

En toda sociedad bien organizada deben existir un poder y mecanismos para separar de sus cargos y castigar a los ser-

vidores públicos ineptos o corruptos. Sin un sistema de responsabilidad no es posible lograr una buena administración.

Durante su campaña electoral como candidato a ocupar la Presidencia de la República, Miguel de la Madrid Hurtado hizo de la renovación moral de la sociedad uno de los capítulos fundamentales de sus ofertas electorales y la ofreció como un compromiso central de su gobierno. Esta renovación no implicaba la creación de una nueva moral, sino el reforzamiento y vigorización de todos los principios que aseguren la sepeditación de los intereses individuales y de grupo al interés general de la nación y al orden constitucional.

Estos principios a que me refiero son los que garantizan la convivencia social: igualdad ante la ley, legalidad, justicia, etc.

Esta renovación moral, tesis de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, esta relativamente bien lograda en su instrumentación jurídica, debido a que con ese fin se reformó y adicionó nuestra carta fundamental y varias de las leyes que de ella emanan. Asimismo, se impuso a las legislaturas locales la obligación de reformar sus ordenamientos internos para adecuarlos a las recientes reformas federales.

Sin embargo, tal y como lo reconoce el propio impul

sor de la renovación moral, en la praxis política falta mucho -- por hacer a fin de lograr los resultados deseados.

El punto de partida de este trabajo es tratar de encontrar un concepto que englobe a todas las personas, que por -- una u otra razón, presten sus servicios al Estado. El antiguo -- concepto de funcionario o empleado es substituído por el genérico de servidor público, debido a que, como lo dice la exposición de motivos del Proyecto de Reformas al Título Cuarto Constitucional, no es la función lo que ha de distinguir a quien cumple cometidos institucionales de gobierno, sino precisamente el servicio a los demás.

En el Capítulo Segundo se analiza la evolucion histórica y sociológica de la responsabilidad de los servidores públicos, en contrándonos que, limitar los poderes y actuación de los servidores públicos ha sido, desde antiguo, una de las preocupaciones fundamentales de los gobernados.

En este Capítulo revisamos, sin mucho detenimiento, las legislaciones de Roma, Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos de América y, por supuesto, las de México. En México nos remontamos a la Epoca Prehispánica, pasando por la Epoca Colonial y -- la Epoca Independiente hasta llegar a la actualidad.

En el Tercer Capítulo, estudiamos las responsabili-

dades de los servidores públicos del Estado de Guerrero en torno a su regulación legal, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Asimismo, se analiza la fundamentación de dichas responsabilidades en el orden jurídico interno del Estado de Guerrero.

En el último Capítulo me refiero mas concretamente a la responsabilidad de los servidores públicos del Estado, incluyendo a aquellos servidores que no estan protegidos con fuero de ninguna especie.

Por último, hago patente mi agradecimiento a la --
Señorita Beatriz Lira Gómez por su gentil e inapreciable labor
mecnográfica de este trabajo.

C A P I T U L O I

CONCEPTOS INTRODUCTORIOS

La burocracia como administración gubernamental ha existido desde que aparecieron los primeros grandes imperios de la antigüedad, mucho antes de la formación del Estado moderno, es más, se considera que el nacimiento del Estado como hoy lo conocemos se debió en gran parte a la existencia de una burocracia civil y militar fuerte y en expansión.

Al principio, no existía reglamentación alguna que normara las actividades burocráticas, por lo que desde el ingreso, la permanencia y la expulsión del grupo se manejaban conforme a criterios sumamente arbitrarios, dependiendo de los gustos, afecciones y estado de ánimo de quienes tenían poder suficiente para decidir la suerte de las personas que quisieran formar parte de la Administración de la cosa Pública. En la actualidad, a pesar de que existe una legislación burocrática, muchas de las decisiones que conciernen a la burocracia son tomadas con un claro matiz político. El ejemplo mas

reciente son las llamadas "medidas de ajuste presupuestal" que "actualizan el viejo problema de la absoluta falta de derechos que priva para estos servidores públicos".(1)

En algunos momentos históricos y lugares geográficos determinados, los puestos de la administración gubernamental se llegaron a considerar como fuente de ingresos a explotar y patrimonio exclusivo de algunas cuantas familias y, por ende, susceptibles de transmitirse de generación en generación, provocando con ello infinidad de abusos y corruptelas que quedaban en la más absoluta impunidad.

Lo anteriormente dicho no significa que los grandes filósofos de la antigüedad no hayan discurrido sobre la mejor forma de -- ejercer la Administración Pública y sobre las virtudes y cualidades que deberían poseer quienes pretendieran participar en la conducción de los asuntos de la cosa pública. Así, por ejemplo, Platón en su obra mas conocida -La República- describe con todo detalle las fases del entrenamiento a que debieran someterse los aspirantes a servidores públicos. Creía en la necesidad de formar a los futuros -- funcionarios desde la más temprana edad, enseñándoseles las ciencias y las artes esenciales a fin de que tuvieran la capacidad suficiente para dirigir la Administración Pública. Este entrenamiento sería tan estricto y riguroso que muy pocos lo soportarían y sólo triunfadores los más capaces y los más conscientes, perfectamente preparados para servir al Estado.

A pesar de que el propio Platón reconocía que esta formación espartana no proporcionaría muchos candidatos a ocupar puestos

en la administración de los asuntos del Estado, sostenía que si no se hacía un esfuerzo en tal sentido, no habría sistema alguno que garantizara que los gobernantes fuesen perfectamente capaces e incorruptibles. Con estas ideas, tal vez sea Platón el pionero de lo que ahora conocemos como servicio civil.

Con el advenimiento del Estado moderno el manejo de la cosa pública es confiado plenamente a un grupo determinado de personas, que aún estando regulada su actuación, constituye un grupo privilegiado en algunos aspectos.

Este grupo constituye "una clase que sirve a la sociedad, realizando los fines del Estado".(2)

Una clase muy numerosa y muy importante, a tal grado que en la actualidad se le considera como uno de los grupos de presión más fuertes al que los gobiernos, de todos tipos y colores, tratan con todas las consideraciones debidas con el fin de no tener enfrentamientos.

El término burocracia, al decir de algunos autores, proviene de la voz francesa "bureau" que se utilizó inicialmente para designar la tela que cubría los escritorios de los funcionarios franceses durante el siglo XVIII. Después se le agregó el sufijo "cracia", que significa regla de gobierno o gobierno a secas.

El uso peyorativo del término burocracia se inició durante el siglo XIX y se empleaba para señalar los procedimientos tortuosos, la actitud intolerante y el comportamiento despótico de los funciona

rios gubernamentales de esa época. Desde entonces, se ha venido -- aplicando como sinónimo de torpeza, ineptitud, incompetencia, etcétera.

Uno de los autores que más ha estudiado el tema desde el -- punto de vista sociológico es el alemán Max Weber y según él, la burocracia en el Estado moderno presupone una relación entre autoridades legalmente establecidas y sus funcionarios subordinados, que se caracteriza por ciertos derechos y obligaciones regulados por escrito, tales como nombramientos; ascensos basados en acuerdos, ya sean contractuales o potestativos del órgano competente; preparación técnica para ocupar el puesto; sueldos fijos y pagaderos en dinero; una estricta separación entre el cargo y el titular, en el sentido de -- que el funcionario no puede apropiarse del cargo, etcétera.

La Administración Pública así definida debe entenderse como parte de un orden legal sustentado por su legitimidad. Este orden se refleja en normas escritas, como leyes, normas administrativas, decisiones judiciales, etcétera, que regulan el empleo y comportamiento de los funcionarios y empleados, conocidos en la actualidad como servidores públicos.

Al decir de Bielsa, (3) la actuación del Estado moderno no se entiende sin la participación intelectual o material de personas, que en sentido amplio son sus agentes o servidores. Sin embargo, -- hasta la fecha no ha sido posible que la doctrina jurídico-administrativa se ponga de acuerdo sobre el concepto de agente, servidor,

funcionario o empleado público. En un intento por tener más clara la idea de lo que debe entenderse por servidor público, ya que tratándose de la responsabilidad en que pueden incurrir, es muy importante que se defina con exactitud a fin de aplicar correctamente -- los ordenamientos respectivos; enunciaré las diversas definiciones que al respecto han dado algunos de los autores dedicados al estudio del tema.

1.- CONCEPTO SOCIOJURIDICO DE SERVIDOR PUBLICO

a).- DOCTRINA ALEMANA

Uno de los autores más conocido en Derecho Administrativo dentro de la doctrina alemana es Otto Mayer, (4) que aunque no dá una definición de servidor público, sostiene que el servicio público es una obligación en virtud de la cuál un súbdito está forzado a prestar al Estado, con abnegación personal, cierta especie de actividad.

Para Mayer el servicio público es una obligación de derecho público impuesta por el Estado, que se distingue de otras obligaciones en que el Estado propiamente se adueña de la persona, exigiéndole abnegación y fidelidad.

Al exigir el Estado abnegación y fidelidad a sus servidores sitúa esta obligación en el terreno moral. Dicha aseveración es re forzada por el carácter personal del servidor exigido, ya que única mente podrá ser cumplido por la persona designada, es más, -sigue -

diciendo este autor, el servicio público sólo podrá ser prestado por nacionales y en algunos casos, cuando se trata de servicios locales, se exige que quién lo preste sea nativo de la comunidad en que pretenda servir. Esto último se justifica por el apego que pudiera sentir una persona por su patria, su región o su comunidad, además de que se presume un mejor conocimiento de la problemática de la zona en que prestarán sus servicios.

No podrá haber función pública sin la obligación de prestar el servicio con abnegación y fidelidad. Sin embargo, este deber no está desprovisto de importancia jurídica, pues su cumplimiento es llevado a cabo por el servidor público bajo la coerción y supervisión que el Estado ejerce sobre él.

Todo servidor público deberá prestar juramento de servicio, cuyo contenido esencial es la promesa de cumplir fielmente con los deberes que se le asignen en lo sucesivo; tal juramento viene a corroborar el elemento moral de la obligación.

Otro autor, que sin ser alemán se ocupa del tema es Charles Debbasch,(5) quién dice que los servidores públicos en la República Federal de Alemania son los agentes del gobierno que ejercen a título permanente atribuciones de la soberanía. Divide a los servidores en funcionarios y empleados, definiendo a los primeros como los agentes del gobierno que por razones de seguridad del Estado o de la vida pública ejercen funciones de la administración pública que no podrían confiarse a personas sometidas a relaciones de trabajo regidas

por el derecho privado.

Los funcionarios serían todos aquellos agentes que ejercen funciones de mando y coerción, de protección, de previsión social o de enseñanza.

Esta categoría de servidores se rigen por normas de derecho público, en tanto que los empleados están sometidos al régimen de convenios colectivos de derecho privado.

El autor que comentamos no da en forma expresa la definición de empleado, pero se puede inferir tomando en consideración lo dicho respecto a los funcionarios, quedando más o menos en los siguientes términos; empleado público es todo agente al servicio del gobierno que realiza funciones que no requieren poder de mando ni de coerción y cuya relación con el Estado está regida por normas de derecho privado.

Un tercer autor que estudia el Derecho administrativo alemán es Laband, (6) que al dar la definición de funcionario público dice "funcionario del Estado denominásele al que realiza una función del Estado", pero la abandona de inmediato por su vaguedad y por reconocer, por una parte, que hay funcionarios que no ejercen funciones, pues se podría dar la situación de que en el momento en que se dé el nombramiento, las funciones que se le atribuyan queden suspendidas, y, por la otra, que existen individuos que ejercen funciones públicas y no son funcionarios.

De lo anteriormente dicho se desprende que la función no es la característica esencial de la noción de funcionario, sino más --

bien, es lo que Laband llama la "relación de servicio".

Esta relación de servicio, al decir del propio autor, puede tener una triple base jurídica; en primer término, sostiene la tesis contractualista que equipara al Estado con el mandante de un contrato civil y al funcionario o empleado con el mandatario de la misma relación. Se trata de un contrato de derecho público -sigue diciendo Laband- en donde no existe igualdad de situaciones jurídicas, y sí subordinación del servidor público al Estado, equiparable a la relación del siervo con el señor feudal, es decir, el servidor público tiene el deber de servir y obedecer y el Estado el deber de protegerlo y acordarle una remuneración en dinero.

En segundo lugar, la relación de servicio puede tener como fundamento una relación de poder, que no proviene de una libre decisión de los interesados y que no a todos los que ingresan a la función pública confiere la calidad de funcionario, tal sería el caso del cumplimiento del servicio militar, donde el soldado no es funcionario, ni siquiera empleado, aunque su actividad forme parte de la esfera de la función pública.

Por último, existe un tercer fundamento para esta relación de servicio que reuniendo los signos característicos de los dos anteriores, se diferencia en que existe por una parte, una libre y voluntaria convención y por la otra, una relación de poder.

Coincide con Mayer en que la obligación del servicio público es netamente personal y si una persona distinta pretende suplir

a otra en la prestación de dicho servicio, no procede porque automáticamente se convierte en una obligación distinta, exigible a esa persona, sin que la primera quede liberada de la carga correspondiente.

b).- DOCTRINA FRANCESA

La doctrina francesa además de definir lo que debe entenderse por agente, funcionario o empleado público, distingue entre gobernantes y agentes públicos en general, comprendiendo entre los primeros a los que constituyen la autoridad política, por ejemplo; el Presidente de la República y los Ministros, que están excluidos de los estatutos que regulan las actividades de los agentes públicos en general. Las atribuciones de éstos gobernantes emanan directamente de la Constitución. Así mismo, los Gobernadores y Ministros Provinciales forman parte de esta categoría y sus poderes, derechos y obligaciones surgen de las respectivas Constituciones locales. Son también gobernantes, los miembros titulares de los tres poderes, tanto en el ámbito nacional como provinciales.

En la categoría de agentes públicos se incluyen a todas las personas que prestan sus servicios al Estado pero no tienen estatus de gobernante.

Jéze en su libro titulado los Principios Generales del Derecho Administrativo define a los servidores públicos como "todas aquellas personas que prestan sus servicios personales para coadyu-

var al funcionamiento de la función pública"(7) y para su comprensión los clasifica en:

- a).- Gobernantes;
- b).- Funcionarios Públicos;
- c).- Requisados,
- d).- Auxiliares.

Jéze engloba dentro de la categoría de servidores públicos a todas las personas que de una u otra manera tienen participación dentro de la función pública. Poco importa la naturaleza de los actos realizados, ni que se preste el servicio en forma voluntaria o forzada, ni el modo de reclutamiento, más bien interesa el tipo de servicio que pueda prestar.

León Duguit en su Tratado de Derecho Constitucional define a los servidores o agentes públicos como "toda persona que participa de una manera permanente, temporaria o accidental en la actividad pública sin tener el carácter de gobernante directo", (8) y dependiendo de la forma en que participen en el funcionamiento de la Administración Pública pueden ser; funcionarios o empleados.

El funcionario público es el agente que participa de una manera permanente y normal en el desarrollo de la función pública.

El empleado será el que participa de manera momentánea o accidental.

Otro autor francés que estudia el tema en cuestión es --

Berthelemy que en su obra intitulada Tratado elemental de Derecho Administrativo define a los servidores públicos como "aquellas personas que habiendo aceptado un nombramiento de la Administración para un cargo determinado, colaboran de una manera contínua en la gesti3n de la cosa pública".(9)

Para la clasificaci3n de los funcionarios se basa en la -- teorfa de la divisi3n de los actos administrativos, que pueden ser actos de autoridad y actos de gesti3n. Distingue entre funciona-- rios con poder de autoridad, que serfan los funcionarios propiamente dichos y los funcionarios de gesti3n que serfan los empleados - p3blicos. Los primeros participan del ejercicio del poder p3blico, los segundos no.

Los funcionarios de autoridad son nombrados por un acto - unilateral de la Administraci3n P3blica. Sus conflictos con el Estado son competencia exclusiva de Tribunales Administrativos y no pueden formar sindicatos.

Por otra parte, los empleados o funcionarios de gesti3n - son nombrados mediante contrato de trabajo, que se rige por normas de Derecho P3blico. Sus conflictos con la Administraci3n P3blica se ventilan ante Tribunales Judiciales. S3 pueden formar sindicatos para buscar mejores prestaciones laborales.

El 3ltimo de los autores de la doctrina francesa que mencionaremos ser3 Hauriou, qui3n en su libro Elementos de Derecho Administrativo no d3 la definici3n de servidor p3blico, pero hace la distinci3n entre funcionario y empleado en los siguientes t3rminos;

"los funcionarios son agentes investidos de un servicio público que responde a una necesidad social, organizada de una manera suficientemente permanente como para constituir una carrera, es decir, que la ley podría garantizarles su seguridad en el empleo si decidieran mantenerse dentro de la función pública. Al empleado se le considerará a contrario sensu".(10)

Los tribunales Franceses han sentado jurisprudencia en el sentido de que los funcionarios no pueden constituir sindicatos profesionales. Las huelgas de funcionarios serán consideradas como -- actos ilícitos. Los conflictos entre la Administración y éstos serán dirimidos en Tribunales Administrativos, al contrario que los empleados, cuyas huelgas no serán ilícitas y sus conflictos se ventilarán ante Tribunales Judiciales.

c).- DOCTRINA ITALIANA

De esta corriente doctrinaria enunciaremos primero a D'Alesio que en sus Instituciones de Derecho Administrativo Italiano sostiene que el Estado no puede realizar la función pública si no es - mediante personas físicas. Una categoría determinada de estas personas forman la voluntad y representan a los órganos estatales, que él mismo define como oficios públicos, en cuyo caso se les denomina funcionarios públicos; otra categoría, que en forma voluntaria presta sus servicios dentro de la esfera de un "oficio público" determinado, de manera permanente, profesional y remunerada, a los que se

les denomina empleados públicos.

Al decir de este autor, el elemento esencial que diferencia al funcionario del empleado es que los primeros forman la voluntad y/o representan a los entes públicos, en tanto que los segundos sólo prestan su actividad de un modo permanente y con fines profesionales, es decir, hacen de su empleo una profesión.

D'Alessio clasifica a los servidores públicos de la siguiente manera:

- a).- funcionarios y empleados;
- b).- funcionarios honorarios, y
- c).- empleados no funcionarios o encargados de un oficio público.

Otro autor italiano que estudia el tema en comento es Raggi, que en su obra titulada *Diritto Amministrativo*, considera servidores públicos a todas las personas que obran para el Estado en un servicio público. (12)

Distingue entre funcionario y empleado público, subdividiendo a los primeros en; funcionarios públicos administrativos, que son todas las personas que trabajan para la administración estatal, sin importar el tipo de nombramiento; y, en oficial público, que es el funcionario que concurre a formar la voluntad del Estado y de los entes públicos en particular, ejercitando un poder de imperio relativo.

Empleados públicos serán todas aquellas personas que se po

nen a disposición del Estado o de sus órganos para prestar profesionalmente y mediante la correspondiente remuneración, sus servicios.

Un tercer autor que trata el tema es Vitta. Este teórico italiano al definir a los servidores públicos sigue la corriente -- del Código Penal de su país, que en su artículo 357 señala:

"Art. 357.- Agli effecti della legge penale, sono pubblici ufficiali:

- 1.- Gli impiegati dello stato o di altro ente pubblico che esercitando, permanentemente o temporaneamente, una pubblica funzione, legislativa, amministrativa o giudiziaria;
- 2.- Ogni altra persona che esercita, permanentemente o temporaneamente, gratuitamente o con retribuzione, volontariamente o per obbligo, una pubblica funzione..."(13)

De la traducción del Artículo anterior se desprende, según el propio autor, que servidor u oficial público en sentido amplio será toda persona que desempeñe un empleo público y que por su conducta se manifieste la voluntad y la actividad material de los oficios públicos.

En sentido estricto, funcionario público será la persona física asignada a un oficio público, cuyas atribuciones son de orden intelectual, debiendo reservarse la denominación de empleado pú

blico para las personas adscritas al propio servicio público pero que realizan actividades de índole manual, meramente materiales.

Así mismo, los empleados públicos pueden subdividirse en:

- a).- oficial público;
- b).- persona encargada de un servicio público, y
- c).- personas que realizan un servicio público de necesidad.

Petrozziello da las siguientes definiciones:

Funcionario público es la persona que actúa dentro de la cosa pública con derecho de mando, de iniciativa, de decisión y que, por lo mismo, ocupa los puestos más elevados de la jerarquía burocrática; empleado público será la persona que actuando dentro del oficio público carece de las atribuciones anteriores (las de los funcionarios) y sólo atiende a la preparación o a la ejecución de las disposiciones que emanan de una autoridad superior y que por ese motivo se encuentran en los grados más bajos de la escala jerárquica".(14)

Como vemos, ésta es una distinción mas bien de orden social y psicológico, pues considera acreedor de mayores consideraciones a los funcionarios públicos por estar por encima, dentro de la jerarquía, de los empleados.

Giuseppe Maggiore, citado por el Doctor Raúl Carrancá y Rivas, coincide con D'Alessio en la clasificación de los servidores -

públicos y dice:

"Funcionario-Empleado es la persona que pone voluntariamente su actividad al servicio -- del Estado o de otra entidad pública, de modo permanente y con fines profesionales a cambio de una retribución determinada.

Funcionario honorario será toda persona que sin ser empleado está encargado de una función pública, en forma voluntaria o involuntaria, permanente o temporal, remunerada o sin remuneración.

Por último, los encargados de un oficio público, son particulares que sin ser empleado ni funcionario honorario asume por obligación o por derecho una función pública, generalmente temporal y en forma gratuita". (15)

La Doctrina Italiana en general además de distinguir entre funcionarios y empleados, hace una clasificación muy exhaustiva y detallada de las personas que por una u otra causa prestan sus servicios al Estado.

d).- DOCTRINA ARGENTINA

Después de un breve recorrido por la doctrina jurídico-ad-

ministrativa europea, mencionaremos la definición que de servidor o funcionario público dan los juristas argentinos.

A la cabeza de la pléyade de maestros argentinos, podemos situar a Rafael Bielsa, quien si bien no dá una definición de servidor público, sí dá la de funcionario, y lo hace en los siguientes términos:

"Funcionario público es la persona que por virtud de designación especial de un órgano del Estado se obliga a realizar una actividad jurídica, dentro de una esfera de competencia, en la que declara o expresa la voluntad del Estado, y la cumple o la hace cumplir".(16)

La designación especial -al decir de Bielsa- diferencia al funcionario público de aquél que sin serlo puede ser considerado, -circunstancialmente, como funcionario, en razón de la naturaleza de la actividad que realiza, sea por obligación legal o sin ella. Esta designación puede ser directa o por elección, pero en cualquiera de los dos casos, tiene que materializarse en forma de nombramiento.

Además -sigue diciendo Bielsa- para que a alguien se califique como funcionario es necesario que cuente con una delegación de funciones para que actúe a nombre o representación del Estado, -transmitidas directamente por la ley o por un funcionario superior en el orden jerárquico, situación ésta que lo diferencia del concesionario en virtud de que éste actúa por su cuenta y riesgo.

En esta definición se comprende tanto al funcionario sujeto a un contrato de función pública como al designado sin su voluntad en aquéllos casos en que la función pública es considerada como una carga. Considero que ésta podría ser una definición de servidor público en general, ya que funcionario en sentido estricto es - quién representa al Estado ya sea en actos de autoridad o en actos de gestión.

Por empleado público, dice Bielsa, debe entenderse a toda persona que realiza actividades a través de las cuales se manifiesta la voluntad del Estado. Poco importa que esta actividad sea de índole intelectual o material. No ejercen autoridad externa, sino solamente interna, de orden jerárquico.

Un empleado se puede convertir en funcionario cuando se le inviste de autoridad en el orden externo; por ejemplo cuando a un empleado se le confían funciones de inspector con atribuciones de clausurar establecimientos en los que se detecte alguna irregularidad; de secuestrar sustancias nocivas, etcétera.

En relación a la naturaleza del empleo público, Bielsa acepta la teoría del mandato, que enunciamos cuando nos referimos a la doctrina francesa.

Por su parte Canasi, otro jurista argentino, al dar la definición de servidor público dice:

"Los servidores públicos o agentes de la administración pública son las personas físicas que de manera especial o general son reclutadas, por elección o nombramiento de autoridad competente, para realizar los fines del Estado". (17)

Dentro de la definición dada por Canasi se comprenden a todos los individuos que cumpliendo los más diversos cometidos estatales, sin distinción de funcionarios o empleados, forman parte de la Administración Pública.

Manuel M. Díez, (18) dice que el concepto de funcionario público es uno de los más imprecisos que maneja la doctrina jurídico-administrativa, debido a la diversidad de criterios. No es un concepto estático. Está en constante evolución y posee cierto dinamismo, lo que quiere decir que varía con el tiempo.

Para efectos didácticos adopta el concepto que de funcionario público da el Código Civil Argentino, que señala que por funcionario y empleado públicos se entenderá todo el que participe accidental o permanentemente en el ejercicio de funciones públicas, sea por elección o por nombramiento de autoridades competentes, así como al que tratare de aprehender o hubiere aprehendido a un delincuente en flagrante delito. (Art. 77 y 240)

Sin embargo, tratándose de responsabilidad de algún servi-

dor público, es indiferente la calidad jurídica de funcionario o empleado, basta con que la persona participe en el ejercicio de la función pública, cualquiera que sea el tipo de nombramiento.

Según este autor no existen razones de peso para diferenciar doctrinariamente lo que la ley no distingue. De ahí que pueda decirse que servidor público es toda persona que presta sus servicios al Estado a cambio de una remuneración, en virtud de un nombramiento emanado de autoridad competente.

Las condiciones necesarias para reputarse funcionario o empleado pueden ser:

- 1.- Que la actividad que se preste sea remunerada.
- 2.- Que realice su actividad al servicio de un organismo público.
- 3.- Que su nombramiento sea dado por la autoridad competente para ello.

Lo que caracteriza a los funcionarios y empleados y a la vez los distingue de otras personas que pudieran prestar sus servicios al Estado, es la índole de la actividad que desempeñan, debiendo estar considerada esta actividad dentro del régimen jurídico de la Administración Pública; de ahí entonces, que los que tengan celebrado con el Estado contratos de suministro, no sean considerados ni funcionarios ni empleados.

Hasta aquí los comentarios a la doctrina extranjera, y como resumen diremos que el Estado no puede llevar a cabo su función sino mediante personas físicas que la doctrina italiana y argentina denominan "organo-individual", que actúan dentro de la esfera de -- los órganos estatales a los que se les denomina "Órgano-institu- - ción", que al ser considerados como un conjunto de personas jurídi- co-públicas que constituyen el gobierno de un Estado, necesitan de los "Órgano-individuales" para exteriorizar sus actos. Este "Órga- no-individual" son los empleados y funcionarios públicos que en su conjunto se les podrá denominar servidores públicos si consideramos que lo esencial del servicio público no es la función propiamente dicha, que puede crear una clase de personas privilegiadas, sino - la noción de servir fundamentalmente a los ciudadanos y al Estado en general.

Como vimos, ninguna corriente doctrinaria define con clari- dad el concepto de funcionario o empleado público, la mayoría utili- za uno y otro termino indistintamente, agregando de vez en cuando - los conceptos de servidor público o agente del gobierno.

Son distintos los criterios que se utilizan para determi- nar la calidad de funcionario o empleado, algunos consideran que lo determinante es la naturaleza de la relación con el Estado, otros, que lo esencial es la función que desempeñe la persona dentro de la Administración Pública, etcétera.

Sin embargo, para los efectos de responsabilidad del Estado, la doctrina si ha coincidido en que sólo los funcionarios con poder de representación podrán comprometer al Estado por actos que puedan afectar a los gobernados, y naturalmente, sólo los actos emanados de estas personas podrán ser considerados como actos de gobierno o actos administrativos con todas sus consecuencias o en toda su magnitud. En tanto que los empleados, cualquiera que sea su jerarquía, mientras que la ley no les otorgue expresamente competencia, atribuciones o poderes para la realización de determinadas funciones administrativas, su actividad se concretará a ser agente auxiliar y por lo tanto no podrá obligar al Estado con sus actos en forma directa, sino sólo indirectamente.

e).- DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA MEXICANA

El Estado mexicano, como cualquier otro, tiene necesidad de contar con recursos humanos, que constituyen el elemento personal de la Administración Pública y que es el factor principal para el desarrollo administrativo. Existe, además, la necesidad de que se defina a quienes se considerarán funcionarios y a quienes empleados, o en su defecto, dar una definición general que englobe ambos conceptos; la de servidor público.

Uno de los autores que más ha desarrollado el Derecho Administrativo en México, y quizá el que más, es el maestro Gabino Fra-

ga. El maestro Fraga dice que aun cuando la Constitución en su artículo 108, enumera a los altos funcionarios de la federación, respecto a los empleados y funcionarios, la doctrina no coincide en señalar las diferencias y los caracteres que debe reunir uno y otro.

Entre las opiniones expresadas para hacer la distinción están las siguientes:

- 1.- El criterio relativo a la permanencia en el empleo.
- 2.- El criterio de remuneración.
- 3.- La naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado.
- 4.- Que los funcionarios son quienes tienen poder de decisión y los empleados no.
- 5.- Los funcionarios tienen señaladas sus facultades en la Constitución o en la Ley, en tanto que el empleado las tiene en los reglamentos.

Por su parte, el maestro consideró que el criterio que más corresponde a la idea de diferenciación entre funcionario y empleado, es "que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública".(19)

Por su parte, el Dr. Andrés Serra Rojas citando a Gropali dice que un órgano estatal está conformado por dos elementos; uno objetivo, que es el conjunto de funciones, de poderes y de medios asignados a dicho órgano, es la esfera abstracta de competencia del órgano. Y el otro; subjetivo, que es la persona o personas físicas encargadas del órgano y mediante las cuales el Estado realiza sus fines.(20)

Entre el Estado y el órgano propiamente dicho, no existe ninguna relación, porque en la actuación de cada órgano es el Estado mismo que está actuando, por lo cual sería ocioso tratar de analizar esta relación. Lo que si conviene estudiar es la relación entre el Estado y el elemento subjetivo de los órganos, es decir, la relación del Estado con sus servidores, cuya voluntad o conjunto de voluntades ponen en movimiento la actividad administrativa y realizan los fines que el Estado se ha propuesto.

Así, el maestro Serra Rojas dice que funcionario público se caracteriza por expresar y participar en la formación de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones con carácter representativo.

Dice además, que la propia ley ha querido dar una señalada significación al concepto de funcionario, ya que lo provee de imperium, es decir, de poderes propios a la función que desempeña.

Al referirse al empleado público dice que éste es un mero

ejecutor, sin facultades determinadas, que ejercen o por delegación o reglamentariamente.

Los altos servidores públicos son los que están colocados en la cima de la organización del Estado y son quienes se encargan de las decisiones mas importantes de la problemática de la Administración Pública. Estos servidores, están señalados en el artículo 108 constitucional, pero, sostiene el maestro, esa enumeración es incompleta, porque no se incluyen a embajadores, subsecretarios, -- empleados superiores de hacienda, oficiales mayores, etcétera, que también podrían ser considerados como altos servidores públicos.

El artículo 108 constitucional, que fué reformado por decreto del 27 de diciembre de 1982, en su primer párrafo contiene la enumeración de los servidores públicos, y a la letra dice;

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como ser vidores públicos a los representantes de -- elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y emplea dos, y, en general a toda persona que desem peñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Esta definición engloba a los funcionarios y empleados en el término genérico de servidores públicos, sin hacer distinción alguno.

En tratándose de los servidores públicos en las entidades federativas, el propio artículo 108 en su último párrafo señala la obligación impuesta a las legislaturas de los Estados para que precisen el carácter de servidor público dentro de su propio territorio. Dicho párrafo dice;

"Las constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

La Constitución del Estado de Guerrero en su primer párrafo de su artículo 110 dice más o menos lo mismo que el artículo 108 de la Constitución General de la República al señalar que;

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, a los Funcionarios y empleados y -

en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Por su parte, el artículo 2 de la Ley No. 674 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, señala como sujetos de la misma, a todas las personas mencionadas en el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Local, más "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos del Estado y de los Municipios".

El Código Penal del mismo Estado señala que para los efectos de la Responsabilidad Oficial, "se reputarán como servidores públicos las personas señaladas en el Artículo 110 de la Constitución Política del Estado". (Artículo 180)

El maestro Jiménez Huerta en el suplemento al tomo V de su obra titulada Derecho Penal Mexicano(21), al referirse al tema dice que el cambio de nombre de los sujetos, es decir, de funcionarios a servidores públicos, se debió a un intento de querer superar las diversas denominaciones que en la legislación nacional se utilizaba - para referirse a los funcionarios y empleados, y con el objeto de establecer un sistema nivelador en orden a las responsabilidades de

los agentes del gobierno, cualquiera que fuere su rango y jerarquía, salvo los sujetos del llamado juicio político que la Constitución establece en su Título IV y que señala en forma expresa a un número determinado de servidores públicos.

El maestro Jiménez Huerta critica la denominación de servidores públicos porque -dice- es propia de un régimen totalitario, -pues "denota una concepción altamente autoritaria" y que era mejor la anterior denominación ya que el término funcionario "implicaba -una condición social inherente a una categoría de personas".

Creo sinceramente que en este punto el maestro no tiene razón. Precisamente para terminar con la distinción en el sentido en que él la señala, entre otras razones, la Cámara de Diputados Federal durante el proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas al título cuarto de la Constitución, estimó conveniente --abandonar la antigua denominación y adoptar la de servidor público, "pues no es la función lo que ha de distinguir a quien cumple cometidos institucionales de gobierno, sino precisamente el servicio a los demás. La función lleva aparejada la idea de distinción, prerrogativa y privilegio; mientras que el servicio constituye el elemento total de la solidaridad con que han de guiarse las conductas colectivas".(22)

El maestro Jiménez Huerta no da una definición de servidor público, pero adopta la que da nuestro Código Penal en su artículo

212, que a la letra dice:

"Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, -organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la -- Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título son aplicables a los gobernadores de los Estados, a los diputados a las Legislaturas Locales y a los -magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal".(23)

De la precedente definición dada por el Código Penal en su Título décimo, relativo a los delitos cometidos por servidores públicos, se desprende que servidor público será desde el Presidente de la República hasta el último de los barrenderos, pasando por las

personas que sin ser servidores públicos propiamente, manejen recursos económicos federales. En este último caso podrían estar los -- funcionarios y empleados de los organismos descentralizados, que manejan recursos económicos federales a través del presupuesto que el Estado les otorga.

Olivera Toro dá la siguiente definición de funcionario público; "Funcionario es el que desempeña funciones públicas mediante las cuales el Estado realiza su actividad".(24)

Este autor dice que el concepto de funcionario es variable con el tiempo y en los diferentes países y citando a Royo Villanova dice que no hay una definición única de funcionario. La situación y las características de éstos no son las mismas en todas partes, - dependen de la historia, de la legislación y de la jurisprudencia - de los tribunales de cada país.

Dice Olivera Toro que empleado es la persona que únicamente tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que -- pertenece y, aún cuando está sujeto a responsabilidad, sólo es responsable en forma interna con la administración.

Chellet Osante(25) dice que además de los altos funcionarios de la unión, los Poderes Federales cuentan para el desempeño - de sus funciones, con numerosos colaboradores de carácter secundario a los que se denomina funcionarios y empleados. Estos colaboradores también reciben el nombre de trabajadores al servicio del Es-

tado o burócrata simplemente.

A estos trabajadores se los ha querido equiparar con otro trabajador cualquiera, empero tal cosa no es posible porque ejercen, así sea en parte mínima, la autoridad del Estado y sus actos siempre tienen ciertas repercusiones dentro del orden jurídico mexicano.

La distinción entre funcionario y empleado es bastante difícil de precisar, aunque se podría dar la siguiente: Los funcionarios suponen un encargo especial transmitido por la ley, que crea una relación externa, que dá al titular un carácter representativo. Por su parte, el empleado sólo supone una vinculación interna para la preparación y formación del acto administrativo y de la función pública.

Además de la clasificación que de servidores públicos dá la Constitución en su artículo 108 y el Código Penal en su artículo 212, que ya mencionamos líneas atrás, mencionaremos las definiciones que de trabajador dá la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 de nuestra carta fundamental, se entiende que tal definición se refiere a todos los servidores públicos, que para los efectos de ésta ley, se denominan trabajadores al servicio del Estado, incluyendo a las categorías de funcionario o de empleado. El artículo tercero de la multicitada Ley dice:

"Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales".

Sin embargo, de la lectura de los artículos siguientes de la misma Ley se concluye que, si bien es cierto que la definición contenida en artículo anteriormente transcrito no hace diferencia expresa entre funcionario y empleado, si se puede saber sin mayores complicaciones a quién se le considera funcionario y a quién trabajador de base, partiendo de la clasificación de los trabajadores en: de confianza o de base.

Podemos considerar que todos los funcionarios serán de confianza, aunque no al contrario no todos los trabajadores de confianza son funcionarios; y los empleados serán los trabajadores de base, que inclusive serán inamovibles.

La propia ley hace referencia a que sus efectos no alcanzarán a los empleados de confianza, por lo que se puede considerar -- que regula las relaciones de los titulares de las dependencias públicas con sus trabajadores de base.

Por su parte, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los Organismos Públicos y Descentralizados del Estado de Guerrero, en su artículo 2 señala:

"Trabajador del Estado, es toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y a los Municipios del Estado de Guerrero, un servicio material, intelectual o de ámbos - géneros en virtud del nombramiento que le fuere expedido, o por el hecho de figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales. Se considerará de igual carácter a los empleados y -- trabajadores que presten sus servicios en los - Organismos Públicos, Coordinados y Descentralizados de carácter estatal".

En tratándose de la clasificación, agrega una más a la clasificación hecha a nivel federal; la de trabajador supernumerario.

La jurisprudencia mexicana ha dicho "Es funcionario todo - el que se incorpora voluntariamente al organismo del Estado, participando en la formación o ejecución de su voluntad, y si bien es verdad que tanto el funcionario como el empleado, forman parte del organismo de Estado, mientras el primero tiene siempre carácter representativo, (forma o realiza la voluntad del Estado), el empleado -- puede no tenerlo, y, por otra parte, el empleado hace del ejercicio de la función, su medio habitual de vida, su carrera; el funcionario supone un encargo especial transmitido, en principio, por la ley, que crea una relación externa, que dá al titular un carácter repre-

sentativo..."(26)

En otra tesis sostenida en 1959 se refiere a la necesidad de crear normas especiales para exigir responsabilidad a los funcionarios y empleados públicos, pero no dá la definición de éstos, y dice:

"Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de Poder Público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, si tuación ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del Poder Público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio".(27)

Informe 1959, 1a. Sala, pág. 36

La tesis transcrita justifica la necesidad de crear reglamentaciones especiales para exigir responsabilidad a los servidores públicos. Conservando aún vigente la justificación mencionada, dicha tesis ha sido superada en el sentido de que hoy por hoy se les hace sujetos de responsabilidad oficial a toda persona que maneje recursos económicos federales o estatales, según sea el caso, incluyendo a los funcionarios y empleados de los organismos paraestatales y en una interpretación literal de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Código Penal vigente, también será posible incluir entre las personas responsables por manejo de recursos económicos federales a los funcionarios y empleados de los organismos descentralizados, toda vez que estos organismos gran parte de su presupuesto proviene de recursos de la Federación o de los gobiernos estatales, dependiendo de la esfera en que se desenvuelvan sus actividades.

2.- ORIGEN Y NECESIDAD SOCIAL DEL CONTROL JURIDICO Y POLITICO DE LA ACTUACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La evolución del Estado está íntimamente ligada a los esfuerzos de la sociedad por limitarlo y mejorarlo como instrumento al servicio de la colectividad.

En la antigüedad, en las sociedades más primitivas, el poder nacía de la fuerza y de la capacidad que se tuviera para engañar y someter a los demás miembros de la comunidad. Posteriormente, surgieron varias teorías que intentaron explicar la naturaleza y fuente del poder. Así por ejemplo, durante la Edad Media se creía firmemente que todo poder provenía de la voluntad divina, de ahí que los gobernantes pretendieran tomar un carácter divino, o al menos de representantes en la tierra del poder de Dios.

Naturalmente que ni en la antigüedad, ni durante la Edad Media existía una forma clara y expedita para exigir responsabilidad a los más altos funcionarios, por más que su conducta fuera contraria a Derecho, al más elemental principio de justicia o contra los intereses de todos los gobernados. Durante el devenir histórico han sido pocos los gobernantes sujetos a juicio de responsabilidad, y la gran mayoría de esos pocos fueron funcionarios menores.

Fue con Jean-Jacques Rousseau, con sus seguidores y las teorías de la soberanía y del poder, cuando se inició la idea de que el poder reside "esencial y originariamente" en el pueblo. Debido a que, según Rousseau, existen dos tipos de desigualdades entre los hombres; una natural, basada en las diferencias de fuerza física, de raza, de ingenio y de energía; y otra artificial, basada en las diferencias de condición social, económica, etcétera. Estas dos diferencias - cuando el hombre vivía en un "estado natural", impedían que se diera

un clima de paz y tranquilidad que permitiera a la comunidad desarrollarse en forma integral, ya que el débil siempre estaría sometido - al fuerte, el mediocre al más hábil. De ahí que los hombres pensarán en la necesidad de ceder parte de sus derechos soberanos sobre sí mismos, a "una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca mas que a sí mismo y permanezca tan libre como antes".(28) Esa forma de asociación sería el - Estado, el cual quedaría de este modo organizado como tutor de los - intereses de todos y cada uno de los ciudadanos, del pueblo en general, y con la obligación de responder de los actos que se efectúen - en su nombre y causen perjuicio a los miembros de la comunidad, a -- los gobernados, independientemente de la responsabilidad que, en forma individual, pudiera exigirsele al servidor público que cometiera ese acto conculcatorio de los derechos de cada persona.

El Estado, como ya se dijo al principio de este trabajo, para cumplir con sus fines necesita de la participación de voluntades de las personas físicas. De conformidad con las teorías mencionadas, es el pueblo el dueño absoluto de todo poder, que lo ejercería en -- forma ideal a través de la democracia directa. Sin embargo, a raíz del incremento de la población y de la complejidad de los asuntos de la cosa pública, éstos no se podrían manejar con la participación material de todos los ciudadanos, por lo que es necesario que el manejo de estos asuntos se encargue a un grupo reducido de personas, - -

quienes toman el carácter de representantes de la colectividad o de la nación según sea el caso.

Algunos de los representantes electos por el pueblo tienen facultades para nombrar a personas físicas que coadyuven a cumplir las actividades para las que fué electo. De las personas nombradas algunas adquieren el carácter de funcionarios y otros de empleados públicos, denominaciones que en la actualidad han sido ya, en cierta medida, rebasadas, ahora a las dos categorías se les conoce con el término genérico de servidores públicos y tienen la obligación de responder individualmente o en grupo, del resultado de sus gestiones y sufrir las consecuencias y sanciones de su mala conducta, si lesiona intereses del Estado o de los particulares, en virtud de que el poder, el mando, o la autoridad, jamás deben ser fuente de impunidad que impida el castigo de los actos arbitrarios o antijurídicos de quienes tienen la obligación de servir al pueblo.

Estos servidores públicos al prestar sus servicios dentro de la esfera de algún órgano estatal, forman lo que conocemos como poder público. Este poder público no es soberano en su actuación, ya que no podrá desarrollar sus actividades al margen del orden jurídico y social establecidos, sin caer en vicios de ilegalidad o irregularidades en sus actos. Por ello es especialmente importante que, tanto la legislación como la ciudadanía ejerzan una vigilancia constante sobre estos servidores, máxime que ellos están, como su nombre

lo indica, para servir al pueblo y no para explotarlo o servirse de sus puestos para satisfacer intereses personales o de grupo.

Al igual que toda institución social, política o jurídica, los controles que se ejercen sobre los gobernantes han variado a través de la evolución de la humanidad en extensión y rigidez. Algunos autores creen que en un sistema democrático se llega a un estado de semiperfección de estos controles. Al respecto, el Dr. - Ignacio Burgoa dice:

"Dentro de un sistema democrático la ciudadanía debe estar en contacto permanente con los gobernantes, ejerciendo sobre éstos una especie de control político respecto de su conducta. En una auténtica democracia el pueblo jamás -- debe permanecer indiferente ante la actuación de los titulares de los órganos del Estado. - Debe ser un fiscalizador o vigilante de esta actuación. 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 éstos se comporten según su arbitrio desplegando muchas veces una conducta contraria al orden jurídico y al bienestar general, postergando el cumplimiento

to de su deber como funcionarios públicos a la satisfacción de sus intereses personales, a su ambición o a su codicia. Sin esta fiscalización o vigilancia constante, la democracia sería una simple mascarada carente de contenido dinámico. El gobernante no debe ser el amo de los gobernados, sino su servidor, y esta calidad, característica de un sistema democrático, no existiría si el pueblo se redujera a elegirlo sin vigilarlo durante su gestión pública, pues como decía Rousseau, refiriéndose al pueblo inglés, -- que éste "cree ser libre, pero se equivoca totalmente; sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento: en cuanto son elegidos, el pueblo es un esclavo, el pueblo no es nada" (Contrato Social, libro III, capítulo XV)".(29)

NOTAS AL CAPITULO I

- 1) BUEN, Nestor De.- "Nuevo Desempleo: del error al terror", en la Jornada, 6 de agosto de 1985, pág. 8
- 2) SERRA ROJAS, Andrés,- "Derecho Administrativo", Tomo I, México, Porrúa, 1982. pág. 375.
- 3) BIELSA, Rafael.- "Principios de Derecho Administrativo", Buenos Aires, Argentina, 1963, pág. 464.
- 4) MAYER, Otto.- "Derecho Administrativo Alemán", Tomo IV, Buenos Aires, Argentina, 1954, pág. 238.
- 5) DEBBASCHI, Charles.- "Ciencia Administrativa", Madrid, España, 1975, págs. -- 330 y 331.
- 6) Citado por Otto Mayer. Op.cit: pág. 235.
- 7) Citado por Rafael Bielsa. Op. cit.
- 8) Citado por Rafael Bielsa. Op. cit.
- 9) Citado por Rafael Bielsa. Op. cit.
- 10) Citado por Rafel Bielsa, Op. cit.
- 11) Citado por Rafael Bielsa. Op. cit.
- 12) Citado por Rafael Bielsa, Op. cit.
- 13) Citado por Rafael Bielsa. Op. cit.

- 14) Citado por Rafael Bielsa. Op. cit.
- 15) CARRANCA Y RIVAS, Raúl.- "Los delitos de los altos funcionarios y empleados", en Criminalia, No. 7-12, Año XLIII, Julio-diciembre, México, 1977.
- 16) BIELSA, Rafael.- "Principios de Derecho Administrativo", Argentina, 1963.
- 17) CANASI, José.- "Derecho Administrativo", vol. 1, Argentina, 1972.
- 18) Citado por José Canasi. Op. cit. pág. 535.
- 19) FRAGA, Gabino.- "Derecho Administrativo", 2a. ed., México, Porrúa, 1939.
- 20) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", vol. 1, México, Porrúa, 1979.
- 21) JIMENEZ HUERTA, Mariano.- "Derecho Penal Mexicano" Suplemento al Tomo V, México, Porrúa, 1984.
- 22) Palabras pronunciadas por el Procurador General de la República, Sergio García Ramírez, ante el Senado de la República, el 27 de diciembre de 1982. Citado por Luis R. Raigosa Sotelo, en su tesis de Licenciatura, UNAM, 1985.
- 23) JIMENEZ HUERTA, Mariano. Op. cit.
- 24) OLIVERA TORO, Jorge.- "Manual de Derecho Administrativo", 3a. ed., México, - Porrúa, 1972.
- 25) CHELLET OSANTE, Roberto.- "Organización Administrativa y Política de la República Mexicana", México, Ediciones de la S.H.C.P., 1955.
- 26) Semanario Judicial de la Federación, V Epoca, Tomo 92, vol. 1, pág. 330.

- 27) Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1959 - 1a. Sala, pág. 36.
- 28) MOSCA, Gagliano.- "Historia de las doctrinas políticas", España, Editorial - Revista de Derecho Privado, 1941.
- 29) BURGOA, Ignacio. "El Estado Mexicano", México, Porrúa, 1970.

C A P I T U L O I I

EVOLUCION HISTORICO-SOCIOLOGICA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

I.- ROMA

En nuestra búsqueda de los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos no nos remontaremos tanto en el tiempo como para estudiar las leyes de los grupos humanos primitivos de oriente, ni a la legislación de la Antigua Grecia, sino que partiremos de aquel pueblo que instituyó al Derecho como columna vertebral de su organización, ese pueblo que como diría un autor del que no recuerdo el nombre, "arrancó el derecho a los dioses y lo trajeron a la tierra": Roma.

Nuestra negativa a remontarnos tanto en el tiempo se debe, en primer lugar, a que una empresa de tal magnitud rebasa los límites de una tesis profesional de licenciatura y, en segundo lugar, - porque hasta donde tengo conocimiento, la mayoría de las legislaciones de esas civilizaciones antiguas careció de unidad y se vió in--

fluenciada por aspectos religiosos.

No así, el Derecho Romano, que fue producto de una organización milenaria: desde el año 753 antes de Jesucristo, en que se funda Roma, hasta el 553 de la era cristiana, que culmina con los últimos textos del Emperador Justiniano. Esos mil trescientos años han sido divididos conforme a la estructura político-social del país en tres grandes épocas, a saber:

- a).- La Monarquía. Que abarca desde la fundación de Roma hasta el año 510 antes de Cristo.
- b).- La República. Que comprende cinco siglos, hasta el año 31 antes de nuestra era.
- c).- El Imperio. Que poco más o menos comprende el mismo número de centurias que la etapa anterior y que termina el año 553 después de Jesús. Este período se podría subdividir en otros dos: El Pagano, hasta el año 331 después de Jesucristo, y el Cristiano, de esa fecha hasta el final del Imperio.

a).- ORGANIZACION BUROCRATICA

En Roma existía una organización minuciosa, clasificada y jerarquizada de los funcionarios que constituía la gran pirámide burocrática de la Administración del Imperio. Las características

principales de tal organización eran: separación de las funciones y cargos de carácter civil de los de carácter militar y la distribución de los funcionarios en diversas categorías o rangos. Estas categorías o rangos eran tres, a saber:

1. De los Clarissimi
2. Los Perfectissimi
3. Los Egregii

Más tarde, se abolió esta última categoría y se subdividió la primera, en la de los Clarissimi et Ilustres y en los Clarissimi et Spectabili, quedando la categoría de los Perfectissimi tal y como estaba.

En el escalón inmediato inferior de ésta gran pirámide burocrática estaban los funcionarios subalternos, clasificados también en distintas categorías con arreglo a un doble criterio: según su rango y la oficina en donde prestaban sus servicios. Por ejemplo, si se prestaba el servicio en la Corte Imperial, se les denominaba militia palatina; si estaban sirviendo al lado de los Praefecti Urbi, se les llamaba urbaniciani; si servían en la oficina de los prefectos del pretorio, se les conocía con el nombre de praefectiniani; etcétera.

Todos los altos funcionarios de la corte, pertenecían al rango de los Clarissimi et Ilustres y eran los siguientes:

a).- El Quaestor Sacri Palatii, con funciones relacionadas con los poderes legislativo y judicial del Emperador.

b).- El Magister Officiorum, era el jefe de la casa civil del Emperador, integrada por el personal destinado a distintos servicios, tales como mensajeros, comisarios de alojamiento, escuderos, etcétera. Dentro de esta casa también existía la servidumbre personal del Emperador -pajes, camareros, etcétera- que no dependía directamente del Magister officiorum, sino de otro funcionario que -- también pertenecía a la casta de los Clarissimi et Illustres, que se denominaba Praepositus Sacri Cubiculi.

c).- El Comes Sacrarum Largimonum, puesto al frente del -- Aerarium Sacrum. Este funcionario era algo así como el Ministro o Secretario de Hacienda, encargado del buen manejo del erario público. Era el jefe de la burocracia fiscal del Imperio, que era la -- encargada de recaudar impuestos, servir en las casas de moneda, -- transportar dinero de un lugar a otro, servir en las industrias del gobierno, etcétera.

d).- El Comes Rerum Privatorum, que era el administrador -- del patrimonio privado del Emperador. Esta administración comprendía diversos departamentos.

Estos cuatro altos funcionarios, mas algunos otros de la -- clase de los Clarissimi et spectabiles integraban el Consistorium -- principis, que era el cuerpo asesor del Emperador.

El Imperio estaba dividido en dos grandes circunscripciones administrativas; (1) la Orientis y la Occidentis, que a su vez se dividían en dos circunscripciones; la de Orientis, se subdividía en las praefecturae de Illiricum y Oriens.

La Occidentis se dividía en Italia y Gallia. Al frente de cada una se encontraba el correspondiente Praefectus, que era un funcionario de carácter civil. Las Prefecturas se subdividían en Diócesis que estaban regidas por los vicarii y las Diócesis a su vez se dividían en provincias, las cuales estaban regidas por un gobernador, al que se le denominaba de diversas maneras; Procónsul, Cónsul, etcétera.

Las circunscripciones militares eran distintas y estaban regidas por comités y duces, que a su vez estaban por abajo jerárquicamente de los magistri militum.

Tratándose de responsabilidad oficial, teóricamente los magistrados romanos podían ser perseguidos civil y penalmente ante los funcionarios jurisdiccionales ordinarios pero en la práctica, el Pretor -funcionario encargado de impartir justicia- no podía hacer comparecer ante su tribunal a magistrados de igual o mayor rango que él, debido a que éstos no permitían tan fácilmente que se les encausase. Por ello, salvo rarísimos casos, la responsabilidad se hacía efectiva después de que el magistrado dejaba de desempeñar

su cargo, por vias y ante los tribunales ordinarios algunas veces, y por procedimientos y tribunales diversos que actuaron, fundamentalmente, fuera de Roma, como cuando se trataba de delitos de peculatus, que era la apropiación indebida del dinero del Estado y del delito de reptundae, que eran las exacciones abusivas.

b).- PROCEDIMIENTO DE ELECCION DE FUNCIONARIOS

En la época republicana, al principio sin formalidades y después con la Profesio, se proponían los candidatos a las magistraturas. Entre la Profesio y la elección se producía la Petitio que era una campaña electoral encaminada a buscar votos. La elección se producía en los comicios centuriados o tribuna, salvo los ediles y tribunos de la plebe, que se elegían en los Concilium Plebis. La elección se realizaba por mayoría de votos.

En tiempos de Cicerón los funcionarios debían prestar juramento de mantener y seguir las leyes, dentro de los cinco días siguientes a la toma de posesión del cargo. La toma de posesión se producía antes de prestar juramento porque éste no era un requisito inherente a aquella.(2)

Aparece aquí el origen de una relación de servicio y dos actos que van a perdurar en toda la historia de los funcionarios: la toma de posesión y el juramento de las leyes

Durante la época imperial la burocracia creció enormemente. El incremento del absolutismo hace necesario la extensión y consolidación de la burocracia. A partir de Augusto se produce una modificación fundamental que ayuda a comprender la aparición de la burocracia en sentido moderno: la duplicación de nombramientos, ya que junto y al lado de los órganos republicanos surgen los funcionarios nombrados y regidos solamente por el Emperador. Los primeros van a tener competencia puramente formales, mientras que los segundos se apoderarán poco a poco de todos los resortes constitucionales del país. Ya no es la elección el sistema de designación del nuevo funcionario, sino el nombramiento directo y libre del mismo por el Emperador.

c).- CONTROL JURÍDICO DE LA ACTUACION DE LOS FUNCIONARIOS

Uno de los pilares fundamentales del engrandecimiento de Roma fué el respeto hacia los derechos individuales, especialmente durante la República, y la severidad con que se reprimieron las expropiaciones y los abusos de los funcionarios públicos, no sólo en el seno de la ciudad capital, sino también los cometidos en las lejanas provincias conquistadas en torno del mar mediterráneo y sometidas a la égida romana.

Hacia el año 605 de Roma (149 A.C.) entraba en la vida jurídica una innovación, insignificante al principio, pero grávida de

consecuencias. Las continuas protestas de los habitantes de los -- territorios conquistados por Roma a raíz de los abusos de que eran objeto por parte de los funcionarios, -que debían desempeñar sus -- funciones Ad Honorem, que era la condición propia de todo cargo que no correspondiera trabajo puramente manual-, originó una copiosa le gislación represiva de todo acto de corrupción que se extendió tam-- bién en amparo de los ciudadanos de la metrópoli.

Los recursos con que contaban unos y otros para exigir res ponsabilidad a los funcionarios, eran distintos, pues si los ciudada nos de Roma tenían remedios contemplados en Derecho Privado para re cuperar directamente lo expoliado, los habitantes de los territorios anexados sólo podían elevar sus quejas al Senado, el que generalmen te nombraba comisiones que juzgaba extra ordinem.

La Lex Sempronia, del año 631 de Roma (123 años a. de J.C.), confirió a una Comisión del senado facultades para sentenciar sobre la devolución de lo expoliado e imponer penas.

Es en los años 672 al 674 de Roma (82 a 80 a. de J.C.), Si la introduce reformas al procedimiento penal romano al aumentar en las leges Corneliae el número de las quaestiones existentes, confi-- riendo su jurisdicción de nuevo a los Senadores y extiende el proce-- dimiento de las quaestiones a los delitos comunes. Las leges juliae, de César y Augusto, terminan provisionalmente este ciclo de refor-- mas con la creación de un ordo judiciorum publicorum unitario.

Las leyes particulares establecían los tipos delictivos de los crimina publica y las penas que debían aplicarse a los funcionarios venales. La acusación pertenecía a todo el pueblo. La tentativa y la complicidad se castigaban como si se hubiera consumado el delito. El juez que conocía del asunto estaba obligado a pronunciarse sobre la culpabilidad o inculpabilidad del acusado.

Pertenecían al grupo de los crimina publica, los delitos siguientes: faltar los funcionarios públicos a sus deberes, las exacciones ilegales (delito de repetundae), venta de empleos, robo en el desempeño del cargo, malversación de caudales (crimen peculatus), alta traición (crimen laesae majestatis, que poco a poco reemplaza al antiguo perduellio); perturbación de la paz pública mediante actos de autoridad, (con preponderante carácter político), secuestro de personas (plagium), y falsedades (falsum), entre otros. (3)

Durante los primeros siglos de Roma era imposible la corrupción debido en gran medida al rigor de las costumbres, a la breve duración de los cargos públicos y a la vigilancia ejercida por el Senado y los Tribunales, sobre los funcionarios, circunstancias éstas que compelerían a tales funcionarios a mantenerse dentro de los límites de sus deberes. Pero a medida que Roma extendió sus conquistas la corrupción se hizo más frecuente, particularmente en los territorios conquistados, en virtud de que

los Pretores y los Cónsules que eran enviados a gobernar las lejanas provincias reunían en su persona el poder de todos los magistrados de la metrópoli: Mando Militar, Administración de Justicia, Gobiernos de las Finanzas, etcétera. Tales funcionarios provistos de ese poder y lejos de la vigilancia de sus conciudadanos, encontraban fácil modo de convertir en beneficioso para sus intereses el puesto que desempeñaban, abandonándose a toda clase de excesos.(4)

Esta corrupción generó inmensas fortunas que aseguraba al funcionario enriquecido su propia impunidad al poder comprar a sus propios jueces y además le proporcionaba el medio para adquirir más poder: se explotaba a las provincias para dominar en los comicios y se corrompían los comicios para expoliar a las provincias; así la república se encontró en un círculo vicioso hasta que cayó y se modificó la forma de gobierno.

d).- ORGANOS SUBSTANCIADORES Y PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD A LOS FUNCIONARIOS

A pesar de la gran influencia del Senado, sus opiniones no tenían fuerza legal - (excepción hecha de los Senados consultos, cuando el magistrado competente no les oponía el veto), si bien no eran indiferentemente escuchadas por los magistrados. Igualmente-, en el

orden jurisdiccional sólo servía de consejero a funcionarios y asambleas que tenían derecho a juzgar. Sin embargo, en momentos de perturbación pública, podía el Senado suspender las leyes y jurisdicciones y conferir poderes dictatoriales a los cónsules, como ocurrió en el año 63 a. de C. cuando Cicerón aplastó la conspiración de Catalina. Tal vez sea éste el antecedente más remoto de lo que conocemos ahora como suspensión de garantías.

De acuerdo con la Constitución Romana, los magistrados podían ser procesados por mala conducta; pero de su responsabilidad en el ejercicio del cargo no conocía el Senado, sino el pueblo en los comicios, los cuales tenían jurisdicción en materia penal. No obstante, dada la facultad que los magistrados tenían de anular recíprocamente sus iniciativas, se llegó, en la práctica, a que estos altos funcionarios no fuesen procesados. Únicamente cuando, al dejar el cargo, volvían a la simple condición de ciudadanos podían ser llevados ante los tribunales por diferentes acusaciones.

La dificultad que ofrecía lo populoso de los comicios en su labor juzgadora, condujo a que el pueblo perdiera, en parte, su atribución de juez, al ser creada en forma permanente las questiones en los últimos años de la República.

Los comicios delegaban a jueces sus poderes en una questio extraordinaria, bajo la dirección de un Magistrado con imperium. La

primera de estas cuestiones fué nombrada en el año 413 a.C. para juzgar a los asesinos de Marco Postumio; la última, el 43 a.C. para juzgar a los que mataron a César. Pero en el intervalo habían sido tan frecuentes ciertos crímenes que fué necesario establecer tribunales permanentes llamados quaestiones perpetuae. La primera fué la quaestion de repetundis, instituida el año 149 a.C.

Estas comisiones especiales o permanentes también se ocupaban del juzgamiento por delitos contra la seguridad del Estado y en estos casos, así como cuando se ocupaban de los juicios por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas, tanto civiles como militares, no existía recurso alguno contra sus fallos. (5)

e).- CONTROL SOCIAL

El equilibrio social es considerado por muchos tratadistas como esencial y de muy viejo cuño. Ya en Roma se conocía tales equilibrios -al decir del historiador alemán Teodoro Mommsen-

La República Romana fué durante varios siglos un régimen puramente patricial; hasta el año 350 a. C. aproximadamente.

Durante el siglo siguiente a la era cristiana, las luchas entre las fuerzas patriciales y las plebeyas se hicieron muy agudas e incluso dramáticas. Los conflictos entre Mario y Sila (90 a.C.), y después entre César y Pompeyo (50 a.C.) condujeron a la instaura-

ción del Imperio.

Después del año 350 a.C. y hasta los años 90 ó 100 anteriores a la era cristiana, Roma podía ser considerada como un Estado "Patricio-Plebeyo". Mommsen lo considera como el período de mayor auge de la República. Una característica singular de este período es que la Constitución recibía su fuerza y dinamismo de la búsqueda permanente de compromiso entre las fuerzas sociales que participaban en el juego político.

Es necesario señalar que el carácter patricio-plebeyo de la República en su época clásica, se vio facilitado por la dualidad de las magistraturas.

- De los dos cónsules uno era plebeyo y el otro patricio. Lo mismo ocurría con los censores.
- Los ediles se alternaban en el puesto. Un año el edil era patricio y el año siguiente, plebeyo.
- El colegio de los Pontífices se abrió a la plebe en el año 254 a. C. y fue elegido Pontífice máximo un plebeyo.

Este tipo de control sociopolítico se puede encontrar en los Estados Occidentales.

II.- GRAN BRETAÑA

El sistema de responsabilidad de los servidores públicos, y el juicio político en particular, establecido en nuestra Constitución de 1917, tiene su origen fundamentalmente en la figura del impeachment (6) consagrado en la Constitución de los Estados Unidos de América, que a su vez, se inspiró en los precedentes del impeachment inglés, de ahí que sea imprescindible dar un ligero recorrido por la historia político-social y jurídica de Inglaterra. Además, Inglaterra es uno de los países que tiene y ha tenido un elevado -- concepto de la responsabilidad de los servidores públicos, exigiéndoles a éstos una gran eficiencia en su actuación gubernativa y especialmente en lo que se refiere a su actuación política. No fué casual el hecho de que, hace más o menos un siglo, durante un período de grandes cambios y conflictos sociales, la Gran Bretaña adopta el principio de reclutar a los mejores cerebros producidos por el sistema educativo del país.

En la historia del Derecho Inglés pueden distinguirse cuatro períodos, según René David (7), a saber:

PRIMERO: El período que precede a la conquista de la isla por los normandos en 1066, al que se le conoce como período Anglosajón. En esta época no existía un derecho codificado. Prevalecían las costumbres locales y las traídas por los conquistadores.

SEGUNDO: Este período abarca desde 1066 hasta el advenimiento de la dinastía de los Tudor en 1485. En este período se forma el llamado Common Law(8) y se impone un sistema jurídico codificado sobre las costumbres locales.

TERCERO: Este período va desde 1485 hasta 1832. En esta etapa de la evolución jurídica Inglesa se dió el mayor florecimiento del Common Law y aparecieron las normas de la equity.

CUARTO: Período iniciado en 1832 y llega hasta nuestros días. Es el llamado período Moderno, durante el cual el Common Law debe hacer frente a un desarrollo de precedentes de la ley y debe adaptarse a una sociedad dirigida, cada vez más, por la Administración Civil.

Algunos autores señalan que únicamente son tres los períodos del Derecho Inglés. La diferencia estriba en que al primer período lo marcan como "anterior a la dinastía de los Tudor", sin hacer la subdivisión que propone René David.

Una parte de la historia política y social de Inglaterra hasta antes del siglo XIX, puede considerarse como la historia de la lucha entre el rey y el parlamento por el ejercicio del poder. Asimismo, el sistema de responsabilidad política que se exige a través del llamado juicio político se inicia precisamente con la lucha que el parlamento libró frente al poder absoluto del rey, al pretender limitar el ejercicio del mismo.

En el período anterior a los Tudor, las instituciones políticas y sociales se aglutinaban en torno a la figura del rey. Era una monarquía absoluta la que gobernaba y a la ley no se le entendía como ahora, sino que se consideraba, en parte, como un precepto divino. La ley era dada a conocer al pueblo por el rey en nombre de -- Dios y del suyo propio, por lo que no aceptaba ningún límite.

Sin embargo, esa monarquía absoluta poco a poco fué siendo reemplazada por una monarquía constitucional, lo que quiere decir - que el poder y las facultades del rey ya tendrían un límite marcado por la propia Constitución. Fué así como gradualmente el rey fué - perdiendo poder político hasta quedar en la situación que se define muy claramente con la famosa frase de que "El rey reina, no gobierna".

De los cuatro períodos del Derecho y de la historia política de Inglaterra, el más interesante fué el segundo, ya que en este período se sentaron las bases de la responsabilidad política de los gobernantes y se dió el documento político más importante de la época medioeval; la Carta Magna.

Esta Carta Magna es considerada como un tratado entre las - diferentes facciones políticas que contendían en la lucha por el poder, y con ella los señores feudales lograron la confirmación, por - parte del Rey Juan "sin tierra", en 1215, de antiguos derechos que se venían apropiando y los que en ese momento se reclamaban como tales .

La principal controversia se dió entre el rey, que trataba de ver - hasta donde podía llegar, y la nación, representada por el parlamento, que trataba de limitar y prevenir los actos de los gobernantes.

Durante el reinado de Eduardo III (1327-1377) el Parlamento se dividió en las dos cámaras que conocemos hasta hoy; la de los Lores y la de los Comunes. En 1376 se dan los primeros casos de -- responsabilidad de funcionarios, con los juicios seguidos contra -- Richar Lyons y los Lores Latimer y Neville, acusados de usura contra la corona y de especulación con deudas de la corona. A los tres se les encontró culpables y la sanción que se impuso al primero fué de inhabilitación perpetua y a los segundos únicamente se les removió de sus cargos.

Los primeros casos de responsabilidad política o criminal - se exigieron mediante el llamado juicio político, que era un procedimiento criminal iniciado por la cámara de los comunes presentando denuncia contra cualquier persona, fuera o no servidor público, ante la cámara de los lores, que momentáneamente estaban revestida del derecho de juzgar. "La cámara de los pares formaban la Alta Corte Penal de la Nación", (9) que podía juzgar todos los delitos políticos y -- las grandes causas penales.

Posteriormente, el juicio político se reservó para los crímenes y los delinquentes extraordinarios pues en esta época algunos barones, por su poder y prestigio, eran más poderosos que los tribu-

nales, o que el rey mismo, y por lo tanto, era muy difícil someterlos a la ley, por eso se pensó en instaurar un procedimiento especial ante un órgano distinto a los tribunales comunes y al Poder Judicial.(10)

El procedimiento general del juicio político se precisó durante el reinado de Enrique IV (1399-1413). La cámara de los comunes sería el órgano acusador, mientras que la cámara de los lores fungiría como tribunal de sentencia.

En la primer etapa de aplicación del juicio político no existía diferencia para enjuiciar a cualquier ciudadano y a los funcionarios públicos, debido a que se dió una figura paralela: los Bills of Attainder. (11)

Hasta 1620 aproximadamente los Bills Of Attainder y los casos de impeachment, no fueron diferenciados, sino utilizados indistintamente, según las circunstancias. En todo caso los Bills Of Attainder eran utilizados como arma para enfrentarse el parlamento al poder real. El caso más ilustrativo es el juicio hecho al conde de Suffok quién en 1386 fué acusado de uso indebido de fondos públicos; en el fondo, el impeachment obedeció a que el conde era el servidor más cercano de la autoridad real.

El uso del impeachment se vió restringido durante el periodo que comprende de 1460 a 1620 y en su lugar florecieron los llamados Bills Of Attainder y las acusaciones ante la Star Chamber ó Cámara

ra de la Estrella. (12)

Los Bills presentaban la ventaja de que el parlamento podía juzgar a cualquier persona o funcionario sin llevar el procedimiento de juicio por jurado y evitando la dificultad de presentar pruebas de los crímenes imputados a los acusados. Así sucedió con el caso de Lord Strafford en 1641, a quién no se le probaron fehacientemente la comisión de los delitos imputados, en consecuencia, los lores decidieron promulgar un Bill Of Attainder ya que según se afirmó, estaban convencidos de su responsabilidad. (13)

Volviendo a la participación de la cámara de los lores en el juicio político, diremos que ésta se transforma de Cámara legisladora en Tribunal, que podía clasificar y castigar los delitos que se hacían de su conocimiento. La ley le daba todos los derechos y las obligaciones de un juez y la ligaba a la observancia de todas las formalidades del procedimiento para impartir justicia. Debía observar los principios del debido proceso legal.

Esta cámara en funciones de Tribunal podía hacer uso y aplicar todas las normas contenidas en la legislación penal y a quién consideraba justiciable lo castigaba conforme a lo establecido en el Código Penal. Si el acusado era un funcionario, lo separaba de sus funciones y lo declaraba indigno de ocupar ninguna otra en el futuro según el tiempo que considerara necesario, además de sancionarlo conforme al Código Penal. En estos casos, la "destitución y la muerte -

política"(14) eran una consecuencia de la sentencia y no la sentencia misma.

Esto último constituye una diferencia fundamental con el procedimiento del juicio político norteamericano, pues en este país, la función de los Senadores como órgano sentenciador termina con la separación del puesto del funcionario culpable y a partir de ese momento entraban en acción los Tribunales comunes.

El juicio político en Inglaterra era un acto judicial propiamente, más que una medida administrativa.

A partir de 1621 todos los juicios fueron para exigir responsabilidad ministerial frente al parlamento. El antiguo proceso criminal se distorsionó y se convirtió en una bomba política para remover ministros que sostenían políticas contrarias a la cámara de los comunes. Era el arma política de la facción victoriosa. Durante este lapso, muchos ministros fueron enjuiciados simplemente por ser opositores o favoritos del rey. La lucha resultó sangrienta.

En 1641 el parlamento presionó al rey enjuiciando a Thomas Wentworth Earl Of Straffords, era el ministro que con mayor efectividad cumplía los propósitos absolutistas del rey. Se le acusó de traición, por ejercer tiránicamente el gobierno en contra de la ley, entre otros.

La doctrina del Derecho divino de los reyes, y el derecho ~

fundado en la soberanía popular, se vieron enfrentados cuando se enjuiciaba a algún rey.

Los cargos se le formulaban al rey así:

"... En nombre de todo el pueblo de Inglaterra..., acuso de traición y de los delitos graves a... rey de Inglaterra aquí presente... que... habiendo sido nombrado rey... y, por lo mismo, investido de poderes limitados para gobernar de acuerdo con las leyes y no de otra manera, y por juramento, -- obligado a usar el poder para el bien y en beneficio del pueblo... se erigió en tirano y abusó ilimitadamente del poder, para gobernar de acuerdo con su voluntad... en contra del interés general, el Derecho común, la libertad, la justicia, y la paz del pueblo, por quien y para quien fué hecho rey... y, por lo tanto es culpable de..."

En su turno, el rey pregunta:

"... Quisiera saber por qué poder he sido traído -- aquí. Quisiera saber, con que autoridad, con que autoridad legítima... recuerden que soy su rey; su legítimo rey... tengo un mandato de Dios por legítima descendencia... no hay poder en la tierra ca

paz de juzgar a un rey... donde está la palabra del rey, ahí está el poder".

La nueva concepción filosófica de la soberanía popular y del poder limitado marcó el rumbo del juicio político.

La controversia entre el rey y el parlamento, finalmente condujo a la guerra civil y obligó a desarrollar una filosofía política opositora a la doctrina del Derecho de origen divino de los reyes y de respeto a las libertades civiles a través de la Petition of Rights y del Bill of Rights que garantizaban las libertades fundamentales del individuo, incluyendo la libertad personal y el derecho de propiedad que no podían lesionarse arbitrariamente.

Según la doctrina del Common Law el rey no podía hacer el mal, no podía realizar entuerto alguno, de ahí que no existiera acción en su contra, sino sólo un recurso de súplica, pues los Tribunales, son los Tribunales del rey y las facultades de éstos derivaban de la autoridad real. Así mismo, se dió el principio de que el rey no podía autorizar a ningún ministro o funcionario para realizar entuertos, "en consecuencia, si alguien actuando en nombre de la corona, comete un acto ilegal, lo hace bajo su propia responsabilidad, sin que pueda encubrirle la autorización o mandato del rey"(15)

Al decir de Tocqueville, tal como se entendió el juicio político en su época, las funciones que la ley le otorgaba a la Cámara de los Comunes para acusar y a la Cámara de los Lores para juzgar, no --

violaban el principio de la separación de poderes, y por lo tanto no amenazaban la libertad de los hombres.

III.- FRANCIA

Aunque el régimen político de Francia carece de originalidad, al igual que los de la mayoría de los países de Europa Occidental, en tanto que su régimen parlamentario se inspira en las instituciones británicas, ofrece un especial interés para quien pretenda analizar las instituciones jurídicas, políticas y sociales del mundo occidental.

El análisis de nuestro tema - La Responsabilidad de los Servidores Públicos- al través del sistema sociopolítico y jurídico francés, lo iniciaremos a partir de los últimos años del siglo XVIII, ya que con anterioridad a esta fecha no existió, ni siquiera en teoría, un mecanismo de ningún tipo para exigir responsabilidad a los gobernantes, en virtud de que fué precisamente en este país donde se entronizó con mayor vigor la monarquía absolutista.

Durante la segunda mitad del siglo XVIII se dió en todo el continente europeo un proceso de cambio en las instituciones sociales y políticas, y en Francia particularmente se dió el movimiento que significó para ese país, y en general para el viejo mundo, el hito en que se separan las instituciones del "Ancien Régime" y las del

"Nouveau Régime". Ese movimiento culmina con la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, de agosto de 1789, a la que -- Hauriou ha llamado "El evangelio de los tiempos nuevos". El artícu lo 15 de esta declaración dice: "La sociedad tiene el derecho de pe dir cuentas a todo agente público sobre su administración".

La raíz de este movimiento histórico-social y de todo el - constitucionalismo francés fué el racionalismo del hombre europeo - del renacimiento. Este racionalismo se manifestó como una actitud crítica del orden tradicional de muchos siglos, cuestionandolo en to dos sus aspectos, hasta lograr quebrarlo. Los derechos, privilegios y canonjias de la monarquía y la nobleza ceden ante la demanda de -- justificación racional de los mismos que le hace el pueblo.(16)

Tratándose del parlamentarismo, en Francia se dió un proce so inverso al dado en Inglaterra. Esto es, el Parlamento Inglés lu chó constantemente por quitarle poder al rey, hasta colocarlo en una situación en la que su influencia política fué casi nula. El mismo - crecimiento del parlamento lo llevó a convertirse en un verdadero -- contrapeso del poder real y vigilante de una "monarquía limitada".

Posteriormente -durante el siglo XVIII- el parlamento inglés logró sustituir al rey por otro órgano gubernamental que detentase - el poder ejecutivo; el primer ministro, pasando el rey a convertirse en un símbolo de la nación. Con la aparición de la figura de primer ministro se inicia en Inglaterra lo que conocemos como "Monarquía Par lamentaria".

Decíamos, pues, que en Francia se dió un proceso distinto, dado que la voluntad del rey era absoluta y se decía que "si así lo quiere el rey, así lo quiere la ley". El parlamento Francés nunca constituyó un freno o contrapeso del Poder Real.

Desde 1789 hasta 1875, Francia tuvo más de 15 regímenes diferentes y desde la segunda fecha hasta hoy, prácticamente uno solo: Parlamentario. Este último quedó interrumpido de 1940 a 1944 debido a la guerra y a la ocupación alemana.

En la Constitución de 1875, aparece por primera vez una república parlamentaria, cuyas piezas y características fundamentales, tratándose de responsabilidad han sido y siguen siendo más o menos las mismas, a saber;

1.- El Presidente de la República es irresponsable políticamente, por lo que se dice que "preside pero no gobierna". Ni el parlamento ni el gobierno o gabinete tienen acción sobre él.

Desde el punto de vista penal, es responsable exclusivamente en caso de alta traición. En esta hipótesis no podrá ser juzgado sino por las dos asambleas, la de Diputados y Senadores, mediante voto idéntico, en votación pública, y por mayoría absoluta de los miembros que las compongan; será juzgado por la Alta Corte de Justicia - que se compondrá de un número igual de miembros de la Asamblea Nacional y del Senado.

2.- El Gobierno es responsable política y colectivamente - ante el parlamento.

En la Constitución de 1875 y la de 1946 existía el principio de la doble responsabilidad, individual y colectiva.

Los dos medios para plantear la responsabilidad son:

a).- La cuestión de la confianza.

b).- La moción de censura.

Ambas se resuelven con una votación que de resultar adversa al gobierno implica la dimisión automática, colectiva e inmediata del mismo.

La cuestión de confianza se presenta cuando el primer ministro, que compromete la responsabilidad del gobierno por ser su representante, solicita a la Asamblea Nacional la aprobación de un programa o, eventualmente, de una declaración de política general y si ésta se niega, el primer ministro debe presentar la dimisión de su gobierno, en bloque, al Presidente de la República.

La moción de censura "constituye en el fondo una cuestión - de confianza suscitada al gobierno por un diputado".(17) Para ser admitida la moción de censura ha de ser firmada por una décima parte - de los miembros de la Asamblea Nacional y aprobada por la mayoría de ellos.

La votación no podrá efectuarse, sino después de 48 horas -

de presentada la moción.

En el cómputo de la votación, sólo contarán los votos favorables a la moción de censura. Las abstenciones y los votos en blanco se contarán como votos a favor del gobierno. (18) Aquí también, si la moción es aprobada el primer ministro debe presentar al Presidente de la República la dimisión del gobierno completo.

Si no se reúnen los votos requeridos, los firmantes de la moción no podrán proponer otra durante ese mismo período de sesiones, salvo cuando se trate de la aprobación de un texto de ley.

3.- El equilibrio de los poderes legislativos y ejecutivo se asegura mediante acciones recíprocas de uno sobre el otro. La desconfianza del parlamento hacia el gobierno implica la dimisión inmediata del mismo; en contrapeso, el ejecutivo detenta el derecho de disolver el parlamento, que puede ejercerlo cuando las circunstancias lo ameriten.

Para decretar la disolución de la Asamblea Nacional, el Presidente de la República deberá consultar previamente con el primer ministro y los presidentes de las asambleas. Anteriormente también el primer ministro tenía el derecho de disolver la asamblea.

Si la asamblea era disuelta, debía convocarse a nuevas elecciones para conformar nuevamente a este órgano.

El derecho del ejecutivo a disolver la asamblea no se encuen

tra sujeto a ninguna condición, salvo a una simple limitación de tiempo al no poder decretarse una nueva disolución durante el año que siga a dichas elecciones. Con lo que se asegura una cierta tregua a la asamblea que se acaba de elegir.

El acto mediante el cual el Presidente pronuncia la disolución, no lleva refrendo. Ello suprime toda posibilidad de fiscalización por parte del gobierno.

El derecho de disolución fué ejercido por primera vez por el Presidente Mac Mahon, en 1877, en circunstancias tales que desde entonces se le ha asociado al golpe de Estado, por lo que su práctica resultó proscrita tácitamente por la técnica constitucional, como un medio antidemocrático por excelencia. La disolución no ha ido más allá de un símbolo, puesto que si ha seguido figurando no ha tenido ninguna aplicación en la realidad.

En 1944 se elaboró un proyecto de reformas a la Constitución en donde se preveía que si se produjese un voto de desconfianza del parlamento hacia el gobierno, este tendría que dimitir y a su vez la asamblea quedaría automáticamente disuelta y nuevas elecciones habrían de celebrarse. Tal proyecto no prosperó.

Los miembros del parlamento disfrutan de inmunidad y demás prerrogativas que aseguran su independencia personal, al establecerse en la Constitución que no podrán ser perseguidos, detenidos o --

juzgados con motivo de sus opiniones o votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

Si la asamblea no se encuentra en sesiones, para proceder a la detención de algún diputado será indispensable contar con la autorización de la mesa de la cámara de la que forme parte, salvo en caso de flagrante delito, de investigación judicial autorizada o de sentencia firme. En este sentido están mucho mejor los miembros -- del Congreso Mexicano.

Sin embargo, existe una forma muy sencilla de proteger ampliamente a los asambleístas, al menos hasta que dure su mandato, - en virtud de que la detención o las diligencias judiciales de alguno de ellos, quedan en suspenso si la Cámara de la que forma parte lo requiere.

Los ministros son solidariamente responsables ante las cámaras de la política general del gobierno e individualmente por sus - actos personales realizados en el ejercicio de sus funciones y por los crímenes o delitos por ellos cometidos.

IV.- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

En este capítulo analizaremos la responsabilidad de los servidores públicos en los Estados Unidos de América en virtud de que si la Constitución Inglesa sirvió de modelo de las instituciones --

parlamentarias europeas, la Constitución de este país ha sido el patrón del constitucionalismo americano.

Los primeros asentamientos humanos de lo que hoy son los Estados Unidos de América datan del siglo XVII, si tomamos en cuenta que las tribus aborígenes que existían a la llegada de los colonizadores fueron exterminadas, casi en su totalidad, a tal grado que su influencia en el desarrollo del país fué nula. La mayoría de los grupos que colonizaron esas tierras fueron ingleses, y los que no, con el tiempo adoptaron las costumbres e ideas inglesas, salvo contadas excepciones. Por lo tanto, el derecho aplicable a las trece colonias fue el Common Law de origen británico, ya que un principio jurídico de esa época pregonaba que los súbditos ingleses lo llevaban consigo cuando se establecían en territorios no sometidos a otras naciones europeas. (19) Ese mismo principio señalaba que dichas normas se aplicarían en la medida en que se adaptaran a las condiciones de vida existentes en las colonias. Amparados con tal principio, los colonos pronto empezaron a modificar en forma significativa los preceptos del Common Law, tanto que se fué configurando un sistema jurídico y político muy particular, que presentaba grandes diferencias con los sistemas europeos.

Los servidores públicos sujetos a responsabilidad política, los señala la sección IV del artículo dos, que a la letra dice: "El Presidente y el Vice-presidente y todos los funcionarios civiles de

los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho y otros delitos y faltas graves". Los funcionarios o empleados que no se mencionan no son responsables políticamente, pero si lo serán, como cualquier ciudadano, por actos personales o colectivos que vayan contra las leyes.

Se entiende por funcionario civil a toda persona que desempeñe un cargo honorífico o remunerado, dependiente de los Estados Unidos, exceptuando a los funcionarios de las fuerzas armadas y a los miembros del Congreso.

En la cúspide de la pirámide de los funcionarios al servicio del Estado se encuentra el Presidente, quien ejerce los poderes de su cargo con entera independencia, de acuerdo al principio de división y colaboración de poderes. Estos poderes en tiempos normales se encuentran establecidos en la ley, y en caso de emergencia, se los debe autorizar el Congreso.

Para el desempeño de sus funciones, el Presidente es auxiliado por un órgano que no se menciona en la Constitución: el gabinete. El gabinete está integrado por los secretarios y jefes de departamento ejecutivo, presididos como cuerpo por el propio Presidente.

La función primordial de este órgano colectivo es asesorar al Presidente y señalar con sus deliberaciones la orientación polí-

tica general.

Los miembros del gabinete, a diferencia del gabinete parlamentario, no son responsables, ni colectiva ni individualmente, ante el Congreso cuando actúen con ese carácter. Sólo serán responsables ante el Presidente. Pero sí serán responsables cuando ejerzan funciones de secretarios de despacho o jefes de departamento ejecutivo. En este caso serán responsables ante el Presidente y ante el Congreso.

Otra gran diferencia con el gabinete parlamentario es que el gabinete de los Estados Unidos no tiene autoridad política.

Así mismo, el Presidente es auxiliado en el ejercicio de su encargo por la oficina ejecutiva de la presidencia, creada en 1939 para facilitarle información y asesoramiento. Los funcionarios de ésta oficina sólo son responsables ante el Presidente, quién tiene facultad para nombrarlos y removerlos libremente, con la sólo limitación de someter su nombramiento a la consideración del Senado.

Los miembros del Poder Judicial podrán ser acusados ante el Senado por la cámara de representantes por las causales mencionadas en la sección IV del Artículo dos, más, cuando se tenga sospechas de que ha terminado su "Buena conducta". De hecho, la mayoría de los casos de juicio político que se han dado hasta la fecha, nueve se han seguido contra jueces porque se ha dudado de su probidad.(20)

Tratándose de los miembros del Senado y de la cámara de -- representantes, en tanto que no son funcionarios civiles, no son - sujetos de juicio político. Cada una de las cámaras reglamentará las correcciones disciplinarias a que se hagan acreedores sus integrantes; llegando hasta la expulsión.

Los Senadores y los representantes no podrán ser arrestados durante el tiempo que asistan a las sesiones de sus respectivas cámaras, ni por cualquier discurso o debate suscitados en su seno, - así como tampoco lo serán por informes escritos presentados ante - las comisiones de las mismas.

Tampoco podrán ser arrestados en el trayecto de ida y vuel- ta de las cámaras, así como tampoco cuando se encuentren comisiona- dos realizando algún trabajo fuera de sus respectivas cámaras. Ni en el acto de emitir su voto. Sólo podrán ser detenidos en caso - de traición, delito grave o perturbación del orden público.

Algunos tratadistas estadounidenses sostienen que la inmuni- dad del arresto tiene poca importancia en tanto que no comprende -- los arrestos por delitos, ya que como decía Lord Mansfield en Inglaterra: "Las leyes... no permiten que ningún lugar o empleo se uti- lizen como santuarios para el crimen", (21) y tratándose de asuntos civiles el arresto de una persona no está permitido, luego entonces, este privilegio resulta de poca importancia.

El privilegio que si tiene y ha tenido importancia es el de la libertad de expresión dentro de las cámaras. Esta inmunidad por sus discursos o debates, son el atributo esencial de toda legislatura que se precie de ser libre. Inclusive, dado que para desempeñar sus funciones, la cámara de representante requiere de la comparecencia de los particulares para que aporten información necesaria al caso que se trate, este privilegio se extiende hasta estas personas, con el fin de que no se les cause perjuicios y puedan opinar con toda libertad y sin ningún temor.

Esta inmunidad no comprende la publicación de asuntos difamatorios. Esto es, si algún miembro del congreso hace circular un libelo por correo, por radio o por cualquier medio de comunicación de masas, no se podrá escudar en su calidad de representante o Senador, aún cuando si tal escrito o declaración fueran presentados en el seno de su Cámara fuera completamente inmune.

Las causas por las que podrán ser acusados los servidores públicos serán las siguientes: traición, cohecho, delito y faltas graves. La traición consistirá en tomar las armas o hacer la guerra contra Estados Unidos,... "o unirse a sus enemigos, impartiendoles ayuda y protección..."(22) y sólo se procederá contra el traidor cuando exista el testimonio de dos personas que hayan presenciado el acto de deslealtad mencionado o una confesión del acusado en sesión pública de un tribunal.

El concepto de delito y falta grave tal y como aparece en la Constitución, es muy amplio y probablemente se englobe en ellos la mala conducta como causal para proceder contra los jueces.

En Inglaterra se podía emplear el juicio político contra cualquier persona. En los Estados Unidos sólo era usado para proceder contra algún servidor público y, en tal caso, es necesario que exista una acusación de la cámara de representantes ante el Senado. El fundamento de esta facultad de los representantes radica en que todo ejercicio de autoridad administrativa debe estar señalada en una ley del congreso. Se sigue de esto que todo agente de la Administración Pública actúa como mandatario del congreso y tiene obligación legal de responder por su gestión ante su mandante.

Una vez hecha la declaración de procedencia por parte de la cámara de representantes, el asunto pasa al Senado, quién posee en exclusiva el derecho a juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidad oficial. Para que exista tal declaración de procedencia, es necesario que se dé el voto de la mayoría de los representantes, o mejor, de la mayoría del quórum necesario para que la cámara sesione.

Cuando el Senado se reúna en su carácter de gran jurado para conocer de alguna acusación de un servidor público, sus miembros deberán prestar juramento o promesa formal de cumplir fielmente sus

tareas.

En tanto que el Vicepresidente por derecho es Presidente -- del Senado, cuando se someta a juicio político al Presidente de Estados Unidos, deberá presidir el de la Suprema Corte para evitar -- cualquier influencia o ambición que pudiera tener el Vicepresidente, en tanto que él sucedería al Presidente si éste fuera destituido.

Para declarar culpable al acusado, hace falta que voten en ese sentido dos tercios de los miembros del Senado presentes.

La sentencia aplicable será la destitución inmediata del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos, sin perjuicio de que una vez destituido, se le pueda seguir juicio ante -- los tribunales competentes y se le aplique la pena que conforme a -- derecho merezca.

¿No se estará juzgando dos veces a la misma persona por el mismo delito?. Es probable. Sin embargo, las leyes de Estados Unidos sólo prohíben un doble juicio cuando el último encierre el peligro de perder la vida o algún miembro del cuerpo del acusado.

Si un servidor público renuncia a su cargo a sabiendas de -- que se está desarrollando un juicio político en su contra, esta circunstancia no priva al Senado de su jurisdicción para enjuiciarlo, ni lo salvará de que se le sentencie. Es cierto, que si renuncia --

por sí mismo, es inútil destituirlo, pero en tanto la sentencia puede ser destitución o inhabilitación, aún se le podrá sentenciar con la inhabilitación para ocupar un cargo en el futuro.

El Senado al actuar en estos casos, sesiona como tribunal judicial con pleno poder para determinar su procedimiento y no está sujeto a que se recuse a alguno de sus miembros porque se presuponga que tiene interés en el asunto. Asimismo, debe observar todas las formalidades de procedimiento y brindar al acusado todas las garantías para su defensa.

La decisión del Senado no es apelable.

VI.- MEXICO

a).- Epoca Prehispánica.

En la época prehispánica no existió legislación uniforme -- aplicable a todos los grupos que habitaban en ese entonces el territorio de lo que hoy es México, sino que cada uno de ellos tuvo leyes distintas.

Los grupos sociales más representativos eran, en el centro, los aztecas o mexicanos, y en el sureste, los mayas. En este estudio sólo analizaremos el sistema sociopolítico y jurídico de los -- primeros, porque nos ha parecido más interesante y porque su ámbito de aplicación fué mayor, en virtud de que fué imitado o impuesto, -

con algunas modificaciones, a los pueblos sometidos a su dominio.

Los aztecas, al decir de los historiadores, fueron una tribu que en su largo peregrinar del norte al centro del país en busca de la tierra prometida, estuvo dirigida por sacerdotes; uno de ellos - actuaba como principal y los demás como consejeros. (23.) Como en - cualquier otra sociedad, su régimen de gobierno nació impulsado por la necesidad colectiva de un orden social y jurídico, de los cuales eran muy respetuosos. (24)

Cuando el pueblo azteca dejó su carácter nómada y se volvió sedentario, se empezaron a fincar las bases de su organización que tanto impresionó a los españoles.

La sociedad azteca estaba dividida en clases; la nobleza, - los plebeyos y los esclavos. La primera estaba compuesta por sacerdotes, los comerciantes y los guerreros. La segunda por los asalariados y pequeños propietarios. Los esclavos eran el último escalón de la estructura social.

En lo político era tal su organización que hizo decir a - Francisco Javier Clavijero en su historia antigua de México, lo siguiente:

En el gobierno, así público como doméstico de - los mexicanos, se descubren tales rayos de discernimiento político, de celo por la justicia - y amor por el bien público, que serían del todo

inverosímiles si no estuviesen del todo confirmadas, tanto por sus muchas pinturas, como por la deposición de muchos autores diligentes e imparciales, que fueron testigos oculares de una gran parte de lo que escribieron. (25)

El rey era designado de entre los miembros de la casa real por elección indirecta de cuatro grandes electores de cada uno de los reinos que formaban la Triple Alianza. Al tomar posesión de su cargo debía jurar el cumplimiento de las leyes. Después del juramento, un sacerdote pronunciaba un discurso en el cual felicitaba el nuevo elegido y le hacía ver los deberes que tenía para con sus súbditos, le recomendaba gobernar con justicia, asistir a los pobres y defender a la patria. El nuevo rey contestaba diciendo que procuraría siempre el bien jurídico.

Al principio, los reyes gobernaron con cierto paternalismo, pero poco a poco fué creciendo su poder hasta llegar a constituir una monarquía absolutista. La nobleza pretendió limitar sus poderes, sin resultado alguno.

En lo jurídico, el Derecho indígena no era un Derecho al modo occidental, ni con la organización y tecnicismo del Derecho Romano. Fué un Derecho inspirado en el orden cósmico y especialmente consuetudinario. Las normas legales eran conocidas por los juzgadores y transmitidas, en forma oral y mediante pinturas, de generación en generación.

Tenían un Derecho represivo de un rigor asombroso; las principales penas eran la muerte y la esclavitud.

Los cargos públicos eran obligatorios y vitalicios. Sólo - por razones especiales se relevaba al que los desempeñaba. (26) A los funcionarios del Estado que incurrieran en conductas punibles, además de las penas comunes, se les podía destituir o inhabilitar de su cargo. Los actos considerados delictuosos y las penas que les correspondían eran los siguientes:

Traición; el culpable era castigado con la pena de muerte -- por descuartizamiento y su casa era saqueada y derribada. Todos los de su casa quedaban como esclavos.

Cohecho; se castigaba con pena de muerte a los jueces que se dejaban corromper con dádivas.

Peculado; se castigaba con pena de muerte y confiscación total de los bienes del delincuente. De esta forma el rey defendía su patrimonio y el del Estado.

Fraude; se castigaba al arbitrio del juez, según lo dispuso Netzahualcoyotl. (27)

Embriaguez; al principal que tenía algún cargo y se emborrachaba quitabanle el oficio. Si no tenía ninguno, se le inhabilitaba para ocupar cualquiera.

Mala aplicación de las leyes; pena de muerte en casos graves y destitución del cargo en los casos leves.

A mayor responsabilidad, correspondía un mayor rigor de la ley.

b).- Epoca Colonial.

El panorama jurídico de la Colonia se compuso de tres diferentes clases de leyes, a saber:

a) Leyes netamente españolas, expedidas en España y que por extensión estuvieron vigentes en la Nueva España.

b) Leyes dictadas para todas las Colonias Españolas de América y aplicadas, por lo tanto, en México como Colonia que era.

c) Leyes expedidas directa y exclusivamente para que rigieran en la Nueva España.

La institución que analizaremos en seguida pertenece al segundo tipo de leyes, ya que apareció en España en el año 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica, a consecuencia del nombramiento de Nicolás de Ovando como gobernador de Indias, a quién se le dieron instrucciones para someter a juicio de residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla.(28)

b.1).- Juicio de residencia.

El juicio de residencia es la cuenta que un funcionario toma a otro que ha ejercido un cargo público, de la conducta que en su desempeño ha observado y de la administración del mismo.

Fue el mecanismo de control más importante de la época colonial. A través de él, se limitó el poder de los funcionarios públicos, se pretendió controlar la corrupción y se salvaguardaron las garantías individuales.

Se creó con la finalidad de que las disposiciones que la metrópoli expedía fueran cumplidas por los funcionarios de sus dominios de ultramar y para que los habitantes de las colonias tuvieran la oportunidad de hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar los abusos o errores que hubiere cometido en su desempeño.

"En este sentido, el pueblo como entidad política-social, fue tenido muy en cuenta y casi en su beneficio estaba orientada la institución que nos ocupa". (29)

El juicio de residencia pasó a las leyes de Indias y sirvió de freno a los gobernadores. El primer juicio de esa naturaleza desarrollado en la Nueva España, fue el seguido contra Hernán Cortés, cuando el Rey Felipe II dió instrucciones a Don Luis Ponce de León, en 1526, para seguir juicio de residencia contra el Capitán General.

Fu6 reglamentado, entre otras leyes, por las del titulo XV, libro V, de la recopilación de leyes de Indias, denominado "de las residencias y jueces que la han de tomar". Se dispone en la ley primera -- que la residencia de los Virreyes se substancie en un término de -- seis meses después de dejado el cargo, antes de salir de las ciudades o lugares en que desempeñaban sus funciones. Si el cargo era -- con carácter vitalicio, el juicio deberia llevarse acabo periódicamente, o bien, cuando el rey, el Consejo de Indias o la audiencia -- lo ordenaba.

Se nombraba uno o más jueces de residencia y se iniciaba -- asignándole un lugar donde debia permanecer el residenciado. Poste -- riormente, mediante pregón público se convocaba a todos los que tu -- vieran algún agravio o queja contra el funcionario en cuestión, o -- supiesen de algún delito cometido por él.

Se daban sesenta días para que se presentaran los afecta -- dos a deducir sus derechos. Si al terminarse las investigaciones -- habia elementos de prueba suficientes que hiciesen presumir la comi -- sión de algún delito, el juez de residencia ordenaba el embargo de los bienes y la aprehensión del enjuiciado y junto con un resumen -- o sumario de lo investigado era remitido a España a disposición del Consejo de Indias, que era en definitiva quien debia juzgarlo.

Si el delito o falta del que se acusaba al funcionario no era grave, únicamente se mandaba el sumario al Consejo de Indias, --

dejando en libertad los bienes y la persona del encausado.(30)

Las penas impuestas variaban según la gravedad del delito y podían ser; multas elevadas, confiscación de bienes, prisión o las tres cosas a la vez, condenación a perpetua privación del oficio y destierro.

Las personas que salían sin ninguna responsabilidad, sentían que este juicio era motivo de honor y satisfacción, por lo cual no era visto con desagrado por parte de los funcionarios que estaban seguros que si habían procedido, durante su gestión, con honestidad.

Existió otro procedimiento para fincar responsabilidad a los funcionarios; la Visita.(31) Estas visitas eran ordenadas por las Autoridades superiores a regiones o provincias en general o funcionarios u organismos en particular. De ahí que se haya dividido en dos tipos: las generales o de tierras, que abarcaban una circunscripción territorial determinada, y las particulares, ordenadas para inspeccionar la gestión de algún funcionario u organismo en particular.

Este procedimiento era secreto y se investigaba a todos los funcionarios comprendidos en la visita. Ninguno de ellos en particular sabía si se le hacían cargos, de qué, ni por quién, ni aún después de que se le encontraba culpable y se le sentenciaba no por el visitador, quien formulaba el sumario, que debería remitirse cerrado y sellado al Consejo de Indias, sino por éste.

Los miembros del Consejo de Indias no estaban sujetos a residencia, pero si a visita.

b.2).- Constitución de Cádiz.

Esta Constitución fué promulgada por las Cortes Generales y Extraordinarias de España el día 18 de marzo de 1812. Al día siguiente se mandó publicar, jurar y cumplir en todos los reinos de ultramar.

En el reino de la Nueva España, en especial, tuvo una vigencia afirmada debido al movimiento de liberación que existía en ese momento. Empero, su importancia radica en el hecho de que algunos de sus principios fueron reformados por la primera Constitución del México independiente: la de 1824.

En la Constitución de Cádiz las reglas de responsabilidad de los funcionarios públicos se encontraban dispersas a lo largo de sus 384 artículos.

Los funcionarios públicos eran designados y separados libremente por el rey.

Asimismo, el rey, a propuesta del Consejo de Estado, nombraba a todos los magistrados de los tribunales civiles y criminales.

Los Diputados a la Corte eran electos por los habitantes de las Españas, a razón de un Diputado por cada 70.000 ciudadanos. Es-

tos Diputados tenían fuero-inmunidad respecto a las opiniones que virtieran en el ejercicio de su encargo, ya que ninguna autoridad tenía derecho a reconvenirlos por las mismas. Es más, mientras las Cortes duraran en sesiones y un mes después de terminadas, no se podía demandarlos civilmente.

Tanto los secretarios de despacho, los magistrados de los tribunales como los Diputados a las Cortes, eran juzgados por un tribunal formado por los más altos representantes del Poder Judicial, siempre y cuando existiera una declaración previa de las Cortes de que ha lugar a la formación de causa. Esta declaración debía contar con el apoyo de la mitad más uno del total de los Diputados.

Este tribunal además de separar al funcionario de su empleo, podía imponer las penas que conforme a las leyes ordinarias correspondieran al delito del que se acusaba. Este último aspecto no fue tomado en cuenta por nuestros posteriores legisladores. Las resoluciones del tribunal eran inatacables.

La propia Constitución señalaba que la persona del rey era sagrada e inviolable y por lo tanto, no podía ser sujeto de responsabilidad, haciéndola recaer, por los actos de gobierno, en los ministros que ejecutaban dichos actos, sin que pudieran alegar en su defensa que ejecutaron el acto delictuoso por mandato del rey.

Para reafirmar la responsabilidad ministerial, la Constitución señalaba que todas las órdenes del rey debían ir firmadas por

el secretario del ramo a que el asunto correspondiera y que ningún tribunal, o persona pública daría cumplimiento a la orden que careciera de este requisito. (32)

Posterior a la Constitución Gaditana, y en plena lucha de independencia, los insurgentes mexicanos en su afán de darse leyes propias, expidieron dos de los documentos mas importantes del constitucionalismo patrio. El primero, los sentimientos de la nación, fué sancionado por Don José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo, Guerrero. El segundo, decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, fué firmado el 22 de octubre de 1814, en Apatzingan, Michoacán, por Don Ignacio López Rayón.

El primero de estos documentos en su título lleva ya implícita la idea de que los gobernantes deben estar al servicio de la nación, de la sociedad, de los gobernados.

Ambos documentos contenían reflejadas las ideas de los liberales europeos, de las cuales, una de las mas importante era la igualdad política y jurídica de los hombres ante la ley, pues se decía que el concenso de los hombres formal y abstractamente iguales es la fuente de validez de una sociedad y un gobierno que son instituidos no para proteger privilegios de un hombre, de una familia o de un estamento, sino para la protección y seguridad general de los hombres. Y solo en la medida en que el Estado cumpla con estos postulados, se legitimaría su razón de ser.

Además, el artículo 27 del decreto dice que: "la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos".

Estos documentos contenían las ideas a cabar con el absolutismo monárquico, que tantas arbitrariedades auspiciaba por ser protector de un régimen de privilegios estamental, y evitar los excesos de los funcionarios públicos, que más que funcionarios debían ser -- servidores públicos, obligados a constreñirse a respetar los derechos individuales y sujetar su actuación a los límites marcados por la ley.

c).- Epoca Independiente.

c.1.) Constitución de 1824.

En esta Constitución se percibe, por lo que a juicio político se refiere, una influencia muy marcada de la Constitución Gaditana de 1812 y, en menor grado, en esta misma materia, de la Constitución de Estados Unidos de América.

A diferencia de la Constitución de Cádiz, nuestra Constitución de 1824 establecía un congreso compuesto por dos cámaras, pudiendo cualquiera de ellas conocer de las acusaciones hechas contra algún funcionario público. (art. 38).

Los funcionarios sujetos a responsabilidad(33) eran:

a).- El Presidente de la Federación ; por los delitos de traición contra la independencia nacional, contra la forma de gobierno establecida, cohecho, soborno, por actos dirigidos abiertamente a impedir que se lleven a cabo elecciones para Presidente, Senadores y Diputados, por impedir que éstos asuman sus cargos o por impedir a las cámaras el libre ejercicio de las facultades que conforme a derecho le corresponden.

La responsabilidad del Presidente se amplía durante todo el año siguiente a la terminación de su período constitucional, "en tanto que podía acusarsele por los delitos señalados anteriormente y por --cualquier otro", siempre y cuando la acusación se refiriera a delitos cometidos durante su gestión. Transcurrido ese año, prescribía toda acción para acusarlo de tales delitos. (art. 108).

b).- El Vicepresidente; por cualquier delito cometido durante su encargo.

c).- Los miembros de la Corte Suprema de Justicia y los secretarios de despacho; por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos. Es necesario señalar que la Constitución que comentamos no hace diferencia alguna entre los llamados delitos comunes.

d).- Los gobernadores de los Estados; por infracciones a la Constitución y a las leyes federales, por desobediencia de la órde-

nes del Presidente de la Federación, siempre y cuando no fueren contrarias a la Constitución y a las leyes de la unión, y por publicar leyes o decretos manifiestamente contrarios a la Constitución Federal. Compendo las causales por las que se podría exigir responsabilidad a los Gobernadores con las que señala nuestra actual Constitución, nos damos cuenta que la de 1824 las contenía en mayor número. Además, colocaba a éstos en situación de examinar cuidadosamente el ordenamiento a publicar si no querían ser acusados ante el Congreso Federal; deberían tener amplios conocimientos jurídicos para darse cuenta de las posibles irregularidades de las leyes o decretos.

El procedimiento se desarrollaba de la siguiente manera: - la acusación se presentaba ante cualquiera de las cámaras. La cámara que haya recibido la acusación debía erigirse en gran jurado a fin de determinar si procedía o no la formación de causa.

Si el gran jurado, por votación de las dos terceras partes de los miembros presentes, decidía que sí era procedente la acusación, separada de su cargo al funcionario encausado y lo ponía a disposición del tribunal competente, quien debía juzgarlo conforme a las leyes ordinarias en vigor. (34) El tribunal competente era la Suprema Corte de Justicia de la Nación .

Ya en esta Constitución se empezaba a perfilar como facultad exclusiva de la cámara de representantes el fungir como tribunal de acusación, al señalar en su Artículo 39 que era competencia exclusiva

de esta cámara conocer de las acusaciones hechas contra el Vicepresidente, contra el Presidente o cualquiera de sus Ministros "Por actos en que hayan intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones".

Cuando se intentaren causas criminales contra algún Diputado o Senador, la acusación se presentaba ante la cámara colegisladora, distinta a la que pertenecía el acusado. El procedimiento se seguía conforme a las reglas ya explicadas.

En la Constitución política de una Nación que recién ha adquirido su independencia, no podía faltar la fórmula sacrosanta de que los Diputados y Senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podían ser reconvenidos por ellas.

Tratándose de los actos de gobierno, el Presidente de la Federación era irresponsable, traspasando la responsabilidad al secretario del ramo en cuya esfera se realizaba el acto avalado con su firma.

c.2.)- Bases y leyes Constitucionales de 1836 y 1843.

En las bases y leyes Constitucionales de 1836 y 1843, es verdaderamente palpable la influencia que ejerció la Constitución de los Estados Unidos, desprendiéndose por completo de la influencia de la Constitución Gaditana que había campeado en la Constitución de 1824.

Aparece por primera vez el llamado "fuero licencia", en tanto que los tribunales comunes no pueden enjuiciar a un alto funcionario sin el permiso correspondiente de la cámara de Diputados, y del Senado en tratándose del Presidente de la República.

Ya se hace diferencia entre los delitos oficiales y los delitos comunes. Se concede, en exclusiva, a la cámara de Diputados el carácter de cámara de acusación, y se dá al Senado el de tribunal de sentencia. El Senado no puede enjuiciar a ningún funcionario sin previa acusación de la cámara de Diputados. Y las únicas penas que puede imponer son la suspensión en el empleo e inhabilitación, perpetua o temporal, para ocupar otro. Si a juicio del Senado el funcionario se ha hecho acreedor a mayores penas, se le pondrá a disposición del tribunal respectivo para que obre según las leyes.

Los miembros del Supremo Poder sólo eran responsables ante Dios y ante la opinión pública, jamás podían ser encausados ni reconvenidos por sus opiniones y en caso de que alguno cometiera algún delito, sólo podía ser acusado ante el congreso general, que reunidas las dos cámaras declarará si se procede o no por unanimidad de votos. Si eran culpables, los juzgaría la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No se podía intentar acción por delitos comunes contra el Presidente, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminado su período. Ni contra los Senadores mientras duraran en sus puestos, hasta después de dos meses de terminada su gestión. Se

entiende que por delitos oficiales si podían ser encausados.

En todo los casos, la acusación se presentaba ante la cámara de Diputados, excepto en el caso de los miembros del Supremo Poder Conservador y si el acusado era un Diputado.

c.3).- Constitución de 1857.

La Constitución de 1857 contenía en su título cuarto, denominado "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", el antecedente más importante e inmediato de lo que ahora es la responsabilidad de los servidores públicos.

Los sujetos de este tipo de responsabilidad eran los Diputados al Congreso de la Unión, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de despacho, los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República.

A los primeros se les podía acusar por delitos comunes, faltas u omisiones de carácter oficial. Los delitos comunes se entienden en contraposición de los delitos oficiales y no en contraposición de los delitos del orden común y del orden federal, luego entonces, los delitos comunes podían ser del llamado "fuero común" o del "fuero federal".

Los únicos funcionarios públicos estatales que podían ser acusados ante el Congreso de la Unión eran los Gobernadores, por infracciones de la Constitución y leyes federales. Nótese que ni los

miembros del Tribunal Superior ni los Diputados locales eran sujetos de juicio político.

El Presidente de la República es también responsable por delitos comunes u oficiales, pero durante su encargo solo podían ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y por delitos graves del orden común. De donde se sigue que si se quería acusar al Presidente por cualquier otro delito, fuera de los mencionados aquí, debía esperarse a que terminara su período de gobierno y hacerlo únicamente dentro del año siguiente.

Si el delito fuere común, el Congreso, que en esta ocasión es unicameral, se erigía en gran jurado y declaraba por mayoría absoluta de votos, si se procedía o no contra el acusado. En caso afirmativo, al funcionario acusado se le separaba de su encargo y se le sometía a la acción de los tribunales comunes. En caso contrario, no había lugar a ningún otro procedimiento ulterior.

Si el delito era oficial, conocía el Congreso de la acusación y declaraba lo concerniente al caso. Si tal declaración fuere condenatoria, después de separar al funcionario de su empleo, se le ponía a disposición de la Suprema Corte de Justicia como tribunal de sentencia. Este tribunal de sentencia actuando en pleno, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, y procedía a

aplicar, por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designa-
re.

Posteriormente, en 1874, al establecerse el sistema bicama-
ral en nuestra Constitución, correspondió al Senado actuar como tri-
bunal de sentencia.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo po-
día exigirse durante el período en el que el funcionario ejerciera -
su empleo y un año después. No existía indulto por esta clase de de-
litos.

En demandas del orden civil, no había fuero ni inmunidad pa-
ra ningún funcionario.

c.4).- Leyes de responsabilidad de los funcionarios públicos de 1870
y 1896.

El día 3 de noviembre de 1870, siendo Presidente de la Repú-
blica Don Benito Juárez, se publicó la primer ley que reglamenta los
delitos oficiales. Esta ley, respondió a la necesidad política de -
limitar la libertad que tenía la Cámara de Diputados para interpre-
tar los delitos políticos.

Señalaba como sujetos a responsabilidad oficial a los funcio-
narios que menciona el Artículo 103 de la Constitución del 57, y que
son: los Diputados al Congreso de la Unión, los miembros de la Supre

ma Corte de Justicia, los secretarios de despacho, Gobernadores Estatales y el Presidente de la República.

Los delitos por los cuales podían ser encausados eran; ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad de sufragio; a la usurpación de funciones, violación de garantías individuales, por negligencia en el desempeño de sus funciones y por cualquier infracción grave a la Constitución y Leyes Federales.

Las sanciones aplicables podían ser destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo de la Federación, por un tiempo no menor de 5 ni mayor de 10 años. Ya no existe la inhabilitación perpetua.

Si un funcionario cometía al mismo tiempo un delito oficial y uno común, se le juzgaba primero por el oficial y luego por el delito común.

La ley de 1896 fué expedida por el Presidente Porfirio Díaz. Esta ley sirvió de modelo a las de 1939 y 1979. (35)

En la segunda sesión ordinaria de cada período, la Gran Comisión de cada Cámara, al proponer las demás comisiones, propondrá también dos grupos de dieciséis individuos en la Cámara de Diputados y diez en la Cámara de Senadores, de los que se sacarán por suerte, en cada Cámara, cuatro individuos para que formen las secciones ins-

tructoras del Gran Jurado, debiendo ser Presidente de cada sección, el primer nombrado y secretario, sin voto el último; los restantes sujetos designados, permanecerán adscritos a la Gran Comisión, como substitutos en su caso y su nombramiento, como miembro de dichas Comisiones, será preferente a la de cualquiera otra comisión.

En los casos en que se ocurra a la Cámara de Diputados, para que se proceda en contra de un alto funcionario que goce de fuero constitucional, bien sea por acusación o denuncia de particulares, o por que el interesado solicite la declaración de inmunidad por seguirse causa en su contra por juez incompetente, o porque una autoridad cualquiera dé noticia de estar instruyendo averiguación que afecte a cualquier alto funcionario, los secretarios darán cuenta inmediatamente del oficio o la instancia respectiva, en sesión secreta; dada cuenta, el Presidente de la Cámara mandará pasar los documentos respectivos a la Sección Instructora, la que producirá su dictamen dentro de quince días, a no ser que al encontrar algunas dificultades lo haga saber así a la Cámara y ésta conceda mayor tiempo; la Sección Instructora manifestará en su dictamen, si el hecho que se atribuye al alto funcionario está o no calificado por las leyes como delito; si la existencia de éste está justificada; si existen presunciones o datos suficientes a juicio de la Sección, para creer racionalmente que el funcionario puede ser el autor del hecho criminoso y, por último, si goza o no de fuero constitucional, La Sección Instructora tendrá la facultad de hacer comparecer al acusador y acusado para

ra examinarlos, sobre los hechos relativos a la acusación y la de practicar las diligencias que estimen conducentes para obtener la comprobación de las circunstancias antes mencionadas.

Daba cuenta del dictámen de la Sección Instructora, el Presidente de la cámara de Diputados anunciara a ésta que debe erigirse en Gran Jurado al siguiente día, haciéndolo saber al acusado y al acusador, si lo hubiere. Si el acusado estuviere fuera del lugar de la residencia del Congreso, pero no del país o prófugo, se fijará prudentemente el día en que deba verificarse el acto.

Erigida la Cámara en Gran Jurado se leerá todo el expediente y después de hacer uso de la palabra el acusador, el acusado y sus defensores, si hubieren concurrido, se retirarán a efecto de que se ponga a discusión el dictámen, tanto en lo general como en lo particular y ponerlo a votación. Si se declara que ha lugar a proceder contra el acusado, quedará separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior.

En el capítulo IV de la ley de 1896, denominado "Procedimiento del Jurado de Acusación", en el artículo 26, dispone que en los casos de acusación por responsabilidad oficial, luego que la Cámara de Diputados tenga noticia de ella, turnará los documentos respectivos a la Sección Instructora que corresponda.

En los términos del artículo 105 de la Constitución, la --

Sección Instructora continuará el proceso, practicando cuantas diligencias sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos y sujetándose en lo conducente, a las reglas establecidas para la instrucción, en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

Si con la responsabilidad oficial, apareciere la de algún delito común, la sección instructora, después de practicar las diligencias especiales relativas a este último, formulará su dictámen con dos proposiciones: una que corresponda al delito oficial y otra al delito común, con lo que concierna en cada caso.

NOTAS AL CAPITULO II

- 1) ARIAS RAMOS, José. "Compendio de Derecho Público Romano e Historia de las Fuentes", 8a. ed., Editorial Clares, Valladolid, España, 1968, - - 230 pp.
- 2) TORREBLANCA VERGARA, José. "Situaciones de los Funcionarios", Ediciones del Instituto García Oviedo, No. 46, Sevilla, 1978, 324 pp.
- 3) JIMENEZ DE ASUA, Luis. "Tratado de Derecho Penal", Tomo I, 4a. ed., Editorial Losada, Buenos Aires, Argentina, 1977.
- 4) RAMOS MEJIA, Enrique. "El delito de concusión", Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1963, 92 p.
- 5) BARRERA DOMINGUEZ, Humberto. "Juzgamiento de los Altos Funcionarios del Estado", Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1962, 137 pp.
- 6) Impeachment.- Proviene del verbo To impeach, que desde 1380 se utilizó en Inglaterra para referirse a la acción de presentar un cargo o acusación contra alguna persona.
- 7) DAVID, René. "Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos", Editorial -- Aguilar, Madrid, España, 1969, 466 pp.
- 8) El Common Law es, en oposición a las costumbres locales, el Derecho Común a toda Inglaterra.
- 9) TOCQUEVILLE, Alexis De. "La Democracia en América", 3a. reimposición, F.C.E., México, 1978, 112 pp.
- 10) GONZALEZ RUBIO, Ignacio. "El Juicio Político", en Revista Mexicana de Justicia, número especial, septiembre 1980.

- 11) Los Bills Of. Attainder eran actos del parlamento por medio de los cuales se acusaba a alguna persona de traición y se le sentenciaba a pena de muerte, con la confiscación de sus bienes.
- 12) La Cámara de la Estrella era la parte del palacio de Westminster en la cual sesionaba el Consejo Privado del Rey para decidir sobre cuestiones múltiples. A partir del siglo XVI el privy council adquirió jurisdicción especial relativa a cuestiones políticas, de administración y de apelación.
- 13) GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "La responsabilidad política en el derecho constitucional americano", en Anuario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.
- 14) TOCQUEVILLE, Alexis De. Op. cit.
- 15) GARCIA PELAYO, Manuel. "Derecho Constitucional Comparado", Madrid, España - 1961.
- 16) ESTEBAN, Jorge De. "Constituciones Españolas y Extranjeras", Tomo II, Editorial Taurus, Madrid, España.
- 17) LION SIGNORIFT, Monique. "Algunos Aspectos del Constitucionalismo francés -- Contemporáneo", Cuadernos de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, No. 3. Xalapa, Ver, México, 1959, 136 pp.
- 18) SANCHEZ AGESTA, Luis. "Curso de Derecho Constitucional Comparado", Editorial Nacional, Madrid, España, 1963.
- 19) DAVID, René. Op. cit.
- 20) CORWIN, Edwards. "The Constitution and what it Means Today", Editorial Gno. Kraft LTDA., Argentina, 1942, 260 pp.

- 21) Citado por SCHWARTZ, Bernard. "Los Poderes del Gobierno", Tomo 1, pág. 242.
- 22) Sección 3, Artículo III de la Constitución de los Estados Unidos de América.
- 23) HERNANDEZ RODRIGUEZ, Regulo, "Organización Política, Social, Económica y Jurídica de los Aztecas", México, 1939.
- 24) LOPEZ AUSTIN, Alfredo. "La Constitución Real de México-Tenochtitlán", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1961.
- 25) HERNANDEZ RODRIGUEZ, Regulo. Op. cit. pág. 53
- 26) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Derecho Precolonial", 4a. ed., Porrúa, México, 1981.
- 27) ALBA IXTLIXOCHITL, Fernando de. "Obras Históricas", Tomo I, Editorial Chave ro, México, 1891.
- 28) CARDENAS, Raúl F., "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", Porrúa, México, 1982.
- 29) Enciclopedia Jurídica Omeba, Voz "Juicio de Residencia", Argentina, 1978.
- 30) VIEYRA LOAYZA, Rafael. "El Juicio Político", Escuela Libre de Derecho, México, 1947.
- 31) ESQUIVEL OBREGON, Toribio. "Apuntes para la Historia del Derecho en México", Porrúa, 1984.
- 32) Constitución Política de la Monarquía Española, 1812.
- 33) Cámara de Diputados. "Derechos del Pueblo Mexicano", T.VIII, Porrúa, 1967.
- 34) TENA RAMIREZ, Felipe. "Las Leyes Fundamentales de México", 1808-1982. Porrúa, 1982.
- 35) CARDENAS, Raúl F. Op. cit.

CAPITULO III

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos, así como de un sistema de control de su actuación, que tienda a evitar el abuso del poder ha sido, en mayor o menor grado, una preocupación constante de casi todos los sistemas legislativos, especialmente del legislador de los sistemas democrático-constitucionales, y es una característica fundamental de todo Estado de Derecho, entendido este último como la organización del poder público basada en los principios de que la ley se debe aplicar por igual a gobernantes y gobernados, que las funciones del Estado quedan repartidas en cuerpos distintos y estos conservan su independencia dentro de una armónica colaboración, que la autoridad estatal está limitada en su actuación por la propia ley, que el

governado puede pedir la protecci3n de las leyes si ve lesionados sus derechos por otros o por el poder mismo, que el juzgador no puede negarse a resolver los litigios que se planteen ante 61 y debe ajustarse en sus resoluciones a las leyes vigentes. (1)

Nuestra Constituci3n Pol3tica, atendiendo los principios anteriormente enunciados y especialmente al principio de igualdad ante la ley de gobernantes y gobernados, considera a todos los servidores p3blicos de la esfera federal y algunos de la esfera estatal, independientemente de su jerarqufa, rango, origen o lugar en que desempe1en su empleo, cargo o comisi3n, responsables de sus conductas il3citas que constituyan delito o redunden en perjuicio del inter3s p3blico, dada la caracterfstica esencial de servicio a la sociedad que implica el ejercicio de cualquier empleo, cargo o comisi3n dentro de la administraci3n p3blica.

Las 3nicas excepciones a este principio son: Primera, la inmunidad absoluta que la Constituci3n establece a favor de los miembros del Congreso de la Uni3n, respecto a no ser arrestados ni acusados por la manifestaci3n de sus ideas, ni durante el ejercicio de sus funciones ni una vez concluidas 3stas, independientemente de -- que con la expresi3n de tales ideas se constituya o no delito alguno. (2) Segunda, la inmunidad relativa concedida a los servidores p3blicos sujetos de responsabilidad pol3tica, en el sentido de que no procede el juicio pol3tico por la mera expresi3n de ideas, seg3n lo

estipula el segundo párrafo de la fracción primera del artículo 109 constitucional. Digo impunidad relativa porque si con la expresión de estas ideas se incurre en alguna de las conductas tipificadas como delito, se podrá proceder penalmente contra el responsable si la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión declara que ha lugar a la formación de causa.

El hecho de que la Constitución considere responsables de sus actos a todos los servidores públicos, no quiere decir que todos ellos esten expuestos a ser llamados a juicio como cualquier ciudadano, sino que ella misma a querido que algunos de estos servidores, durante el tiempo que desempeñen sus funciones, no puedan ser sometidos a la acción de los tribunales por actos punibles que cometieren, sin que previamente lo autorice la correspondiente Cámara del Congreso Federal.

Lo anterior se hace con el fin de evitar "acusaciones frívolas o intrigas políticas que tomando la forma de juicios criminales arrastren a un alto funcionario (servidor público) a una prisión, para separarlo de su encargo y entorpecer la marcha de los negocios públicos".(3)

Así las cosas, la Constitución no pretende erigir la impunidad de ciertos servidores públicos protegidos con motivo de sus funciones, ni instituir privilegios para los mismos, sino sólo concederles cierta inmunidad, que a juicio de Manuel González Oropeza no resulta ser tal, sino sólo una prelación de competencias,(4) ya

que si el servidor público es investigado por los órganos competentes y hallado culpable, se le pondrá a disposición de las autoridades jurisdiccionales para que procedan como corresponda. Esta inmunidad les es concedida durante el tiempo que dure su encargo, con el fin de salvaguardarlos de los amagos de los otros poderes y de los avatares de la política.

Los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos de la esfera federal son de cuatro tipos diferentes, a saber; política, penal, administrativa y civil. Cada una por causas distintas que se especifican taxativamente en la propia Constitución, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Penal o en la parte relativa del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

Asimismo, los procedimientos por los cuáles se exige cada una de estas responsabilidades son diferentes, "pues no se debe hacer lo mismo para separar a un inepto, que para castigar a un delincuente", (5)

Las mismas razones que existen para justificar la existencia de la inmunidad constitucional con que se protege a ciertos servidores públicos del gobierno federal, son válidas para que los servidores públicos locales de cierta jerarquía gocen de una protección

igual, ya que tampoco podrían existir ni actuar libremente si están sujetos, como simples ciudadanos, a ser llevados a juicio por simples sospechas o acechanzas que tal vez no tengan otro objeto que dejar acéfalos los altos poderes de algún Estado, con torcidas miras de trastornos políticos.(6) Y, como dijera Vallarta, sería tan reprochable, por la Constitución, el enjuiciamiento del Congreso de la Unión o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por un juez común, como el proceso de alguno de los tres poderes locales.

Esta inmunidad de los servidores públicos es una derivación, una consecuencia forzosa, de la forma de gobierno que la Constitución general reconoce para los Estados y, debe ser respetada por todas las autoridades federales y locales, dado que la norma que la otorga es de aplicación en toda la República.

Respecto de las razones, fundamentos y conveniencia de proteger con fuero federal a los gobernadores, diputados y magistrados locales, muchos han sido los autores que han externado sus opiniones, unos en pro, otros en contra.

Emilio Rabasa sostiene que los poderes de las entidades federativas forman parte de la federación, por lo que es indispensable otorgarles fuero en este orden, con el fin de mantener un armónico equilibrio entre todos los estados miembros de la unión.(7)

Por su parte, Ignacio L. Vallarta argumenta que dicho fue-

ro constituye para los poderes locales una garantía de su propia -- existencia. (8)

Otros autores han querido ver los gobernadores como auxiliares de la Federación, en tanto que el artículo 120 Constitucional les impone la obligación de publicar y hacer cumplir, en el territorio de su entidad, las Leyes Federales. Esta calidad también les es atribuida por el primer párrafo del artículo 130 de nuestra Carta Fundamental.

En mi opinión, considero que sí es correcto que se haga -- responsables a los Gobernadores, Diputados y Magistrados locales por violaciones a la Constitución general y a las leyes que de ella emanen, así como protegerlos con fuero federal.

El exigir responsabilidad a los altos servidores públicos estatales es condición fundamental para preservar el Estado de derecho y el sistema federal. Aunque también se les debe proteger con fuero federal para evitar que se deje acéfalos a alguno o a todos -- los poderes locales y se cause trastornos políticos.

Los servidores públicos integrantes de cada uno de los -- tres poderes locales son sujetos de responsabilidad federal o local, según infrinjan ordenamientos de éste o aquel orden, por lo que están protegidos por un doble fuero; federal y local.

Los que están protegidos por el llamado Fuero Federal son:

a).- Los servidores públicos del Distrito Federal mencionados en el primer párrafo del artículo 110 Constitucional, que son: El Jefe del departamento del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.

b).- Los gobernadores de los Estados, los diputados locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, según lo señala el párrafo tercero del artículo 108 Constitucional.

De las responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal no nos ocuparemos porque podría ser materia de otra tesis profesional, por lo que nos reduciremos al estudio de las responsabilidades de los Servidores públicos de las demás entidades.

Respecto de los demás servidores públicos estatales, distintos al Gobernador, Diputados y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, la Constitución general, en el último párrafo del artículo 108, concede libertad a las Constituciones locales para que precisen quiénes tendrán carácter de servidor público para los efectos de las responsabilidades locales, lo que no quiere decir que no sean sujetos de responsabilidad por violaciones a normas federales, sino simplemente que no disfrutarán de la inmunidad que brinda el fuero federal a quien lo ostente.

Asimismo, la Constitución general impone a las Constitucio-

nes Locales la obligación de expedir, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, las leyes de responsabilidad y demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo el carácter de servidor público, incurra en responsabilidad.

Las responsabilidades federales en que podrán incurrir los miembros de los poderes estatales se encuentran señaladas fundamentalmente, en el título cuarto de la Constitución, recientemente reformado, que comprende de los artículos 108 al 114, y son de tres tipos diversos, a saber: Responsabilidad política, penal, y administrativa. También podrán incurrir en responsabilidad civil, pero como en esta materia no existe fuero, por considerarse que las causas civiles no entorpecen el buen funcionamiento de la cosa pública, no se encuentra reglamentada en la Constitución General.

Trataremos de explicar cada una de estas responsabilidades, así como los procedimientos y autoridades ante las cuales debe sustanciarse.

a).- RESPONSABILIDAD POLITICA

La responsabilidad política de los servidores públicos, estatales o federales, se exige a través del juicio político, también llamado juicio de la opinión, (9) que es el más importante de los procedimientos que puedan intentarse en contra de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 110 Constitucional. Aún cuando de 1917 a la fecha se ha manejado con mayor frecuencia el expedien

te de declarar desaparecidos los poderes estatales.

A los Gobernadores, Diputados y Magistrados locales se les podrá exigir responsabilidad política por conductas que afecten los intereses de la nación en su conjunto, tales como violaciones graves a la Constitución general y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, según se desprende del segundo párrafo del artículo 110 Constitucional.

La fórmula "por violaciones graves a esta Constitución", - como todo concepto de valoración, está sujeta a la interpretación - de los órganos políticos que conozcan del caso, quienes deberán tomar en cuenta las circunstancias peculiares que concurren o puedan considerarse para su total valoración. Desde este punto de vista, la calificación dependerá de la corriente política que impere en - esos momentos en el Congreso federal.

Además, no debemos olvidar que los supuestos de la responsabilidad política no descansan en los mismos principios que nutren - la dogmática del derecho punitivo, pues están elaborados con la vis ta puesta en el carácter político de la función que se desempeña y de la conducta con que se ha incurrido en este tipo de responsabili dad. Debido a esto, no se pueden enmarcar en determinadas definicio nes establecidas como tipos penales con el mismo rigor técnico que requiere el derecho penal, amen de que de no mantener la laxitud de estos supuestos, sería tanto como reducir considerablemente la pos testad de enjuiciamiento político de los órganos colegiados que Cons

titucionalmente la detentan, ya sea en el ámbito local o federal.(10)

Por otro lado, el exigir responsabilidad a los servidores estatales por "el manejo indebido de fondos y recursos federales", es un poco redundante, ya que el mismo párrafo segundo del artículo 110 señala que estos servidores serán responsables por violaciones a las leyes federales, y las leyes federales contienen dentro de su catálogo de tipos punibles la figura del peculado que castiga al sevidor público que haga uso indebido de fondos públicos que por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.(11)

Respecto al procedimiento por el cual se somete a juicio político a los servidores públicos locales, es en lo general, parecido al procedimiento de juicio político para los servidores del gobierno federal. Esto es, la propia Constitución concede la llamada acción popular para que cualquier ciudadano de la República presente, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, denuncia respecto de las conductas ilícitas en que incurran los servidores en cuestión, haciendo recaer en el denunciante la carga de la prueba con el muy loable fin de evitar denuncias apócrifas, aunque en la práctica dicha carga tienda a inhibir a los ciudadanos para presentar sus denuncias ante la casi imposibilidad de allegarse los elementos de prueba que acrediten su dicho, ya que los malos servidores públicos se cuidan mucho de no dejar evidencias de sus actos reprochables. Podrán ser acusados de ladrones, de corruptos o de lo que se quiera, pero nunca de estultos.

Conocida la denuncia por la cámara de diputados federal, - ésta se erigirá en órgano de acusación y dará inicio a la substancia--
ciación del procedimiento, con audiencia del inculpado. El resulta--
do de las investigaciones será dado a conocer al pleno de la Cámara
de Diputados, quién en caso de encontrar culpable al servidor públi--
co encausado presentará su acusación ante la cámara de senadores, -
si así lo decide la mayoría absoluta de los diputados presentes en
la sesión.

A su vez, la Cámara de Senadores actuará como jurado de sen--
tencia y resolverá lo que corresponda por el voto de las dos terce--
ras partes de sus miembros presentes en la sesión respectiva. Sin -
embargo, si el senado encuentra culpable al servidor público esta--
dual encausado, no podrá aplicar las sanciones que la propia Consti--
tución señala para quienes incurren en responsabilidad política, ya
que el segundo párrafo del artículo 110 Constitucional limita su ac--
tuación a comunicar su resolución a la legislatura local correspon--
diente, para que ésta en ejercicio de sus atribuciones actúe como co--
rrespondiente.

¿Y cómo corresponde?, gran laguna en nuestra carta fundamen--
tal. ¿Se podrá entender que si el senado ha encontrado culpable al -
encausado el tribunal de justicia local sin más trámites deberá de -
aplicar la sanción que corresponda?. ¿O será necesario que tomando -
como acusación la declaración del senado la legislatura local inicie

un nuevo juicio político?. ¿Y si como resultado de este nuevo juicio político, la legislatura local no encuentra culpable al acusado?

Al respecto, creo que hace falta que se reforme la Constitución general de la República para que se diga que las resoluciones del senado sean comunicadas a la legislatura local respectiva para que, si el acusado es culpable, proceda de inmediato a su destitución o desafuero. En caso contrario, para que la legislatura local se las tenga que volver a enjuiciar al inculpado. Y para facultar, explícitamente, al Procurador General de la República para que intervenga y vigile que la resolución del senado sea debidamente obedecida y aplicada.

De lo contrario, este sistema de que el Senado comunique su resolución a la legislatura local, añadido a la constitución con la reforma que sufrió el título cuarto en 1982, tendrá como resultados en la práctica que tal vez el congreso federal nunca aplique el contenido del segundo párrafo del artículo 110, debido a la inconveniencia política que implica el hecho de que alguna legislatura local no "proceda como corresponda" y contradiga el resultado de un juicio político realizado en dicho congreso federal. Además, deja a autoridades locales la aplicación, en última instancia, de leyes federales decidir sobre la presunta violación a las mismas.

b).- RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad penal que se puede exigir a los servido-

res públicos de las entidades federativas derivan de la Constitución general y de su ley reglamentaria, así como del Código Penal Federal donde se ennumeran los delitos cometidos por los servidores públicos. Por ahora sólo vamos a referirnos a la responsabilidad penal que señala la Constitución.

Al decir de Alvaro Bunster, la Constitución sitúa a la responsabilidad penal en un plano intermedio, respecto de la responsabilidad política y la administrativa y, sigue diciendo, el bien jurídico tutelado es la normalidad, eficiencia, dignidad e incorruptibilidad del quehacer de la administración pública. (12)

Para proceder penalmente contra los Gobernadores, Diputados y Magistrados locales por delitos federales cometidos durante su encargo, es preciso, en función de la inmunidad o fuero federal de que gozan, que previamente se dé el procedimiento conocido desde antiguo como desafuero, hoy llamado declaración de procedencia.

De conformidad con el artículo 111 y el último párrafo del artículo 109 constitucionales, la denuncia se presentará ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la que declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si hay o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la Cámara de Diputados resuelve en sentido negativo, se suspenderá todo procedimiento ulterior, sin que esto sea obstáculo para que la acusación por la comisión del delito se presente duran-

te el año siguiente en que el inculpado haya concluido su encargo, - ante las autoridades federales competentes, ya que la declaración de la Cámara no prejuzga sobre la culpabilidad o inculpabilidad del acusado.

Es necesario insistir en que una vez terminadas sus gestiones al frente de la administración pública, el servidor público ya no gozará de fuero alguno, en virtud de que, como lo hemos dicho anteriormente la inmunidad se otorga para proteger la función pública, no a la persona que la desempeña.

Por otro lado, si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder, no tiene facultades para aplicar al servidor público estadual sanción de ninguna especie, por lo que su resolución la comunicará a la legislatura local respectiva, para que ésta proceda como corresponda.

c).- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Este tipo de responsabilidad no estaba prevista dentro del título cuarto de la Constitución, sino que se encontraba dispersa en varios artículos y, sobre todo, en la legislación que emanaba de - - nuestra carta fundamental. Con el hecho de conjuntar en un sólo capítulo todas las normas relativas a la responsabilidad de los servidores públicos, se ha querido darle mayor importancia a este tema.

La fracción III del artículo 109 constitucional señala que

"se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos -- por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

Según la Constitución y su ley reglamentaria, los Gobernadores, Diputados y Magistrados locales son sujetos de responsabilidad administrativa, aún cuando algunos autores no lo consideren así, porque son servidores públicos y la fracción transcrita no hace distinción alguna entre los niveles de servidores públicos.

La Constitución reconoce como sujetos de responsabilidad administrativa a los servidores públicos estatales, aún cuando una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, anterior a la reforma constitucional considera que en la práctica sería muy difícil hacérselas efectiva y su aplicación causaría mayores trastornos de los que se quiera evitar.(13)

Nuestra ley fundamental abre la posibilidad para que se den leyes específicas sobre responsabilidades administrativas que regulen todo lo concerniente a esta materia, pero hasta la fecha no se ha dado ninguna, por lo cuál, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos es tratada en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin que se haga mención expresa a los altos servidores públicos estatales.

Como es sabido, este tipo de responsabilidad, por regla general, es exigida por el superior jerárquico del acusado y tratándose de los servidores públicos estatales protegidos con fuero, no existe superior jerárquico alguno, lo que hace nugatoria su exigencia.

Respecto a las causales de responsabilidad administrativa y el procedimiento mediante el cual se los exigirán, el artículo 113 de la Constitución señala que serán las leyes sobre responsabilidades administrativas las que tratarán el caso. En nuestro sistema jurídico, hasta donde yo sé, no existen leyes específicas sobre responsabilidades administrativas, sino que éstas se encuentran refundidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo cual nos reservamos nuestros comentarios para cuando analicemos dicha ley.

Las sanciones aplicables a quienes incurren en este tipo de responsabilidad serán únicamente de tipo administrativo.

Por sanción administrativa entendemos todo medio represivo que emana de las autoridades administrativas y que se ponen en marcha porque no se ha cumplido con una obligación. (14) Estas sanciones no son propiamente una pena en el sentido del derecho penal y en cuenta su fundamento jurídico en el texto del artículo 21 constitucional.

Las sanciones que corresponden por incurrir en responsabilidad administrativa son; suspensión en el empleo, destitución del mis

mo, inhabilitación para ocupar cargo alguno dentro de la administración pública y sanciones económicas. Las sanciones económicas deberán establecerse conforme a los beneficios obtenidos por el responsable, sin que por ningún motivo excedan de tres tantos de éstos o de los daños y perjuicios causados.

Por último, la responsabilidad civil de estos servidores públicos será tratada en un apartado general del siguiente capítulo, - en virtud de que en esta materia no existen servidores públicos protegidos con fuero.

2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En consonancia con el propósito gubernativo de propender a la renovación moral de la sociedad, el 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que deroga a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979.

a).- SUJETOS:

Esta ley, al ser reglamentaria del título cuarto constitucional, lógicamente señala como sujetos de la misma a todos los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional y, de una manera no muy clara, en su ar

título segundo amplía su ámbito personal de aplicación a todas las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Esto último a hecho decir a varios autores que el contenido de esta ley se aplica incluso a particulares que bajo cualquier circunstancia manejen recursos económicos federales. Es más, anteriormente cuando existían las denominaciones de delitos oficiales y delitos comunes, algunos agentes del ministerio público que compartían esta tesis, llegaron a consignar ante los tribunales a particulares como presuntos responsables de delitos oficiales.(15)

Sin embargo, desde mi punto de vista, considero que una interpretación lógica nos llevaría a desechar de plano esta teoría, en virtud de que; primero, ningún particular en su carácter de tal debe manejar recursos económicos federales, ni estatales, ni siquiera municipales. Segundo, si algún particular tiene que manejar recursos económicos del Estado, por ese simple hecho debería perder su carácter de particular y, de una u otra forma, pasar a formar parte de la amplia gama de los servidores públicos. Tercero, debemos tomar en cuenta que la ley que comentamos es de las que, en cierta medida, podemos llamar especial o propia, cuya aplicación se restringe, como su nombre lo indica, a quienes tienen el carácter de servidores públicos.

Para los efectos de nuestro estudio sólo incursionaremos en lo relacionado con los servidores públicos mencionados en el tercer

párrafo del multicitado artículo 108 constitucional, que son los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.

b), - TIPO DE RESPONSABILIDADES

En lo relativo a las responsabilidades de nuestros sujetos, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos trata con más detalle lo que sobre la materia señala la Constitución general de la República y que ya explicamos anteriormente.

Son tres los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos estatales, a saber;

1.- Responsabilidad Política:

La Ley referida establece que los Gobernadores, los Diputados locales y los titulares de los Tribunales Superiores de Justicia locales podrán ser sujetos de responsabilidad política, la cuál se les exigirá a través del llamado juicio político, por violaciones graves a la Constitución general de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, siempre y cuando la comisión u omisión de estos actos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La propia ley que comentamos señala en las ocho fracciones

de su artículo 7 los actos u omisiones que causan perjuicio a los -- intereses públicos fundamentales o al buen despacho de los mismos.

Estas causas son:

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas.
- 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- 3.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- 4.- El ataque a la libertad de sufragio.
- 5.- La usurpación de atribuciones.
- 6.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales - cuando causen perjuicio grave a la federación, a uno o varios es tados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- 7.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- 8.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Son tan amplios estos ocho supuestos que si existiera la - voluntad política de aplicarlos con todo rigor, tal vez serían muchos los servidores públicos estatales que en este momento estarían sujetos a juicio político.

2.- Responsabilidad Penal.

Sí con los actos u omisiones consignados en las ocho fracciones anteriormente mencionadas se configura algún delito, además de la responsabilidad política, se exigirá responsabilidad penal al servidor público estatal implicado, mediante el procedimiento llamado declaración de procedencia, que tiene como finalidad desaforar al culpable y ponerlo a disposición de las autoridades judiciales correspondientes, quienes actuarán con arreglo a lo dispuesto por la legislación penal, imponiendo al inodado las penas a que se haya hecho acreedor según el delito cometido.

3.- Responsabilidad Administrativa.

La duda que se plantea la doctrina en el sentido de que si la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es o no aplicable a particulares, no existe en lo concerniente a la responsabilidad administrativa, ya que el artículo 46 de la ley que comentamos señala en forma clara y precisa que sólo incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, con lo cual existe la plena certeza de que los particulares no podrán ser sujetos de este tipo de responsabilidad.

Por lo que toca a los Gobernadores, Diputados y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, algunos autores consideran que tampoco son sujetos de este tipo de responsabilidad.

La ley sí los sitúa dentro de los sujetos de responsabilidad administrativa.

Yo creo que por lo menos los gobernadores no debieran ser responsables administrativamente, pues al molestarlos por actos de esta naturaleza es tanto como obstaculizar su labor de gobierno y restarle, en cierto modo, autoridad. A quienes se les debiera exigir responsabilidad administrativa es a los secretarios de despacho, auxiliares del ejecutivo local.

Incurrirá en responsabilidad administrativa el servidor público que falte a su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que se debe desempeñar cualquier función pública.

La lealtad a que nos referimos, debe entenderse como lealtad a las instituciones en que se presta el servicio, al servicio público y a la sociedad en general, pero nunca a algún individuo como tal o a algún grupo o partido político.

El artículo 47 de la ley en cuestión señala en sus 22 fracciones las causas de responsabilidad administrativa, que han sido redactadas en forma vaga y genérica, dotando a las autoridades encargadas de aplicarlas de amplísimas facultades discrecionales, que les permitirán sancionar, prácticamente sin necesidad de que exista razón de peso, a cualquier servidor público subordinado suyo.

Las causas de responsabilidad mencionadas en el artículo -
47 son:

- 1.- Falta de diligencia.
- 2.- Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
- 3.- Desvío de recursos, facultades e información.
- 4.- Descuido de documentos e información.
- 5.- Mala conducta y faltas de respeto con el público.
- 6.- Agravios o abusos con los inferiores.
- 7.- Falta de respeto a un superior o insubordinación.
- 8.- El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de -- las órdenes que recibe.
- 9.- Ejercer funciones que no le correspondan.
- 10.- Autorizar a un inferior a faltar mas de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año.
- 11.- Ejercer otro cargo incompatible.
- 12.- Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada.
- 13.- No excusarse cuando tenga impedimento.
- 14.- No informar al superior jerárquico de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento.
- 15.- Recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando.
- 16.- Pretender obtener beneficios extras de su remuneración.
- 17.- Intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal.

- 18.- No presentar su declaración de bienes.
- 19.- Desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría.
- 20.- No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos.
- 21.- Incumplimiento de cualquier disposición jurídica.
- 22.- Las demás que impongan las leyes.

Se me podrá objetar, con sobrada razón, que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en ningún momento se refiere a causales de responsabilidad administrativas, sino -- mas bien a obligaciones de los servidores públicos, pero ¿acaso existe algún ordenamiento jurídico que no imponga obligaciones a los servidores públicos?, o ¿acaso las 22 fracciones que acabamos de mencionar agotan el catálogo de obligaciones de los servidores públicos?. Creo que el legislador se quiso referir a causales de responsabilidad administrativa y, si no lo quiso, en buena técnica legislativa debió calificarlas como causas de responsabilidad administrativa.

c).- PROCEDIMIENTOS Y ORGANOS SUBSTANCIADORES

Tratándose de responsabilidad política, el procedimiento de juicio político se inicia con la presentación de la denuncia ante la Cámara de Diputados, la que a su vez actuará como órgano de acusación ante la Cámara de Senadores, en caso de ser necesario.

Como dijimos anteriormente, la circunstancia de que el ciudadano que presente denuncia contra algún servidor público tenga la obligación de probar su imputación, se dió con el fin de evitar denuncias apócrifas, pero también arroja sobre el denunciante una responsabilidad enorme, lo que hace que los ciudadanos se inhiban de -- presentar sus denuncias por falta de pruebas. Aún más, si el servidor público no es hallado culpable, lo cuál es sumamente probable de bido a cualquier falla procesal o falta de pruebas, el denunciante - podrá ser acusado de difamación o calumnia y demandársele por la vía civil para que responda por daño moral. Esto último no es más que - una amenaza velada para que ningún ciudadano ose presentar denuncia contra servidor público alguno.

Una vez presentada y ratificada la denuncia, se turnará de inmediato, con la documentación que le acompañe, a las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, para que estas - dictaminen si la denuncia es procedente.

En caso afirmativo, la denuncia se turna a la Sección Ins-- tructora, dando con ello inicio a la etapa de instrucción del procedi-- miento, para que ésta practique las diligencias necesarias que lle-- ven a comprobar la conducta o hechos denunciados.

La Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades dispo-- nen que el procedimiento se lleve a cabo habiéndose informado al de-- nunciado sobre la materia de la denuncia y sobre su garantía de defen--

sa, así como su obligación de contestar las impugnaciones que se le hagan, ya sea personalmente o por escrito.

Luego, la Sección Instructora abrirá un período para recibir las pruebas presentadas por el denunciante y por el denunciado, así como para allegarse las que considere pertinentes, desechando -- las que a su juicio sean improcedentes.

Con la aceptación y desahogo de la prueba termina la etapa de instrucción y dá comienzo la etapa de conclusiones, que se inicia cuando la Sección Instructora pone el expediente a la vista de las partes para que éstas tomen los datos que requieran para formular -- sus alegatos.

Transcurrido el plazo la presentación de alegatos, habiendo se presentado o no, la Sección Instructora formulará sus conclusiones, para que en caso de hallar inocente al encausado, proponer a la Cámara de Diputados que declare que no ha lugar a proceder, con lo -- que las cosas quedan en el estado que tenían antes de iniciar el procedimiento. En caso de hallar culpable al servidor público, propondrá, a la misma Cámara, que en virtud de la probable responsabilidad del denunciado, se envíe sus conclusiones a la Cámara de Senadores en calidad de acusación.

Las conclusiones de la Sección Instructora se entregarán al secretario de la Cámara, para que estos las hagan llegar al Presiden

te de la misma, para que por su conducto se anuncie que la Cámara deberá reunirse dentro de los tres días naturales siguientes, para resolver sobre la imputación hecha al servidor público encausado.

La Sección Instructora deberá practicar sus diligencias y formular sus conclusiones en un plazo de sesenta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia. Se entiende que este plazo se considerará dentro del período ordinario de sesiones de la Cámara. Si en dicho período no se agotare el plazo señalado, los días que falten podrán computarse dentro del siguiente período ordinario de sesiones o, si las circunstancias lo ameritan, convocar a un período extraordinario con el único fin de continuar conociendo del caso hasta agotarlo.

El mismo día en que la Cámara se reúna para erigirse en órgano de acusación, deberá resolverse sobre si procede o no acusar al servidor público ante la Cámara de Senadores, para lo cual se requerirá el voto de la mayoría absoluta del número de Diputados presentes en la sesión. En el primer caso, se remitirá la acusación y todos los documentos relacionados, a la Cámara de Senadores, y se designará una comisión de tres Diputados para que la sostenga, sin que se ponga al servidor público estatal a disposición de dicha Cámara, ya que todavía no se le ha separado de su encargo, pues ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión tiene facultades para ello.

Una vez que la Cámara de Senadores ha recibido la acusación, la turnará de inmediato a la Sección de Enjuiciamiento de la propia Cámara, la que emplazará a las partes para que presenten sus alegatos por escrito en el término de cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido el plazo anterior, la Sección de Enjuiciamiento formulará sus conclusiones y propondrá la sanción que a su juicio da ba imponersele al acusado. Tales conclusiones deberán entregarse al secretario de la Cámara, para que este las haga llegar al Presidente de la misma, quién deberá anunciar que la Cámara debe erigirse en ju rado de sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones.

La sentencia que dicte el Senado, por el voto de las dos ter ceras partes de sus miembros presentes en sesión, tendrá efectos declarativos y se comunicará a la Legislatura local respectiva para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Para exigir responsabilidad penal a los servidores públicos estatales protegidos con fuero constitucional, se requiere que previ amente se dé el procedimiento de declaración de procedencia, que corres ponde al antiguo procedimiento de desafuero.

El procedimiento de declaración de procedencia es, en lo general, similar al procedimiento de juicio político, con la única dife

rencia que en la declaración de procedencia sólo participa la Cámara de Diputados, por lo que, con el fin de no ser redundantes, solamente señalaremos las diferencias mas notorias.

El procedimiento dá comienzo con la presentación de la denuncia o querrela por particulares o del requerimiento del Ministerio Público ante la Cámara de Diputados. El requerimiento del Ministerio Público le abre la posibilidad al particular para que la denuncia se presente ante el representante social, con la esperanza de que éste órgano le ayude en la reunión de las pruebas y sea él quien actúe directamente ante la Cámara de Diputados, con lo que se le exenta al particular de enfrentarse a la posible reclamación de daño moral, ya que se entiende que el Ministerio Público debió comprobar fehacientemente los hechos denunciados y si la acusación carece de fundamentos no le debería dar curso, pues una vez dado, el responsable en todo caso sería el representante social.

La resolución que dicte la Cámara de Diputados en su actuación como jurado de procedencia se remitirá a la Legislatura local respectiva, para que en caso de ser necesario, ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional correspondiente.

Con esta disposición de la Ley Federal de Responsabilidades, se contesta la pregunta que nos hacíamos cuando inquiríamos sobre la

forma en que deben actuar las Legislaturas locales ante una declaración de procedencia hecha por la Cámara de Diputados federal contra un servidor público estatal.

El escepticismo que la doctrina jurídica presenta cuando se pretende situar a los Gobernadores, Diputados y Magistrados locales dentro de los sujetos de responsabilidad administrativa se justifica y se hace mayor cuando la Ley Federal de Responsabilidades, en el capítulo que trata de los procedimientos para aplicar las sanciones administrativas a quienes incurran en responsabilidad de esta naturaleza, no hace referencia, en lo absoluto, a los servidores públicos materia de nuestro estudio.

Y no podía ser de otra manera, ya que es muy peligroso que se haga responsable administrativamente al titular del Ejecutivo local, además de la dificultad que representaría el hecho de su aplicación en los demás servidores públicos estatales protegidos con fuero federal.

Debido a todo lo anterior, nos abstenemos de hablar del procedimiento mediante el cual se hace efectiva la responsabilidad administrativa.

d).- SANCIONES

A pesar de que la Constitución general y su Ley reglamentaria especifican con toda claridad que se sancionará con destitución e

inhabilitación al servidor público que incurra en responsabilidad política, que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será sancionada en los términos de la legislación penal y -- que a los que incurran en responsabilidad administrativa se les sancionará con suspensión, destitución e inhabilitación, así como con sanciones económicas, por lo que toca a los Gobernadores, Diputados y Magistrados locales, las autoridades que conozcan del caso, no podrán imponer sanción de ninguna especie. La resolución a que llegue la Cámara respectiva del Congreso federal sólo tendrá efectos declarativos y será comunicada a la Legislatura local para que esta actúe conforme a sus facultades.

4.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Los primeros vestigios de vida en el sur del país datan de tiempos prehistóricos; sin embargo, la formación del actual Estado de Guerrero como unidad geográfico-política ha sido azarosa y relativamente reciente.

En efecto, el antecedente más remoto de los intentos de formación del Estado de Guerrero lo encontramos en el decreto expedido por Morelos en día 18 de abril de 1811, por el cual se creó la provincia de Técpan. (15) Posteriormente el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, expedido el 22 de octubre de 1814, Apatzingán, ya comprendía, en su artículo 42, a Técpan como una de -

las provincias que formaban parte de la América Mexicana en tanto no se hiciera la demarcación exacta de su territorio. (17) En este decreto fue la última vez que se mencionó a la provincia de Técpan como miembro del territorio nacional, lo que hizo decir a O'Gorman que se trató de una provincia de pura filiación insurgente. (18)

Durante la primera República se dió un movimiento separatista en la región sur del Estado de México, que pretendía crear un Departamento de facto con el nombre de Acapulco, compuesto por los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco, Tlapa, Huetamo, Cuernavaca, si se quería unir y la subprefectura de Coyuca. Este movimiento estuvo acaudillado por los generales Nicolás Bravo y Juan Alvarez, que el 10 de octubre de 1841 expedieron el decreto de formación del Departamento de Acapulco, que fue ratificado por una junta de notables que se reunió en Chilpancingo el 13 de noviembre del mismo año.

Sin embargo, ese decreto no se pudo hacer efectivo por la intromisión del general Santa Anna, que prometió que tal asunto se trataría en el Congreso Constituyente que estaba por reunirse. Y así, en plena guerra de intervención norteamericana se reunió el Congreso Constituyente que dió a luz el Acta Constitutiva y de Refórmias, de 21 de mayo de 1847, cuyo artículo sexto incluía un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, que se componía por los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco, Tlapa y la municipalidad de Coyuca. pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a

Michoacán.(19) La erección de esta nueva entidad se condicionó a -- que las legislaturas de los Estados afectados dieran su consentimiento dentro de los tres meses siguientes. La oposición que presentaron estos Estados y la propia guerra con los Estados Unidos impidieron -- el nacimiento del Estado de Guerrero.

El 19 de agosto de 1848, el Congreso federal expidió un decreto por el cual disponía que el plazo de tres meses, previsto por -- el Acta de Reformas, no había corrido en virtud de las circunstancias políticas del país y que dicho término comenzaría a correr desde el -- día de publicación de éste decreto. Empero ni aún con el nuevo plazo se logró el objetivo deseado.

Fue hasta la sesión de la Cámara de Diputados del día 27 de octubre de 1849 en que se dió cuenta de la aprobación del Senado para declarar erigido en la federación mexicana un nuevo Estado con el nombre de Guerrero. Dicho decreto fue sancionado ese mismo día por el -- Presidente de la República José Joaquín de Herrera y publicado en el Período Oficial del Supremo Gobierno el día 5 de diciembre del mismo año.(20)

La integración del Estado de Guerrero se logró con la sesión del territorio ocupado por los Distritos de Acapulco, Chilapa y Taxco, pertenecientes al Estado de México; del Distrito de Tlapa, del Estado de Puebla; de la municipalidad de Coyuca, perteneciente al Estado de Michoacán.

El territorio del actual Estado de Guerrero cuenta con una superficie de 64,458 kilómetros cuadrados, la mayor parte del cual es accidentado y montañoso en virtud de que lo atraviesa la Sierra Madre del Sur. Cuenta con cinco regiones geográfico-económicas; cada una con características económicas y culturales muy particulares, que son; Tierra Caliente, La Montaña, La zona Costanera (que comprende a la Costa Chica y Costa Grande) y la región del Centro y Norte de Guerrero.

Por lo que toca a su vida jurídica, el Estado a tenido, desde su nacimiento hasta la fecha, cinco constituciones. La primera fué firmada el 14 de junio de 1851. Once años después, en la ciudad de Tixtla, Gro. un nuevo Congreso Constituyente elaboró la segunda Constitución del Estado, el 21 de octubre de 1862.(21)

La tercera Constitución fué dada por el tercer Congreso Constituyente, en 1874. La cuarta fué promulgada por el general Rafael Cuellar, Gobernador del Estado, el 29 de noviembre de 1880.

Por último, la quinta Constitución del Estado fué dada el 27 de septiembre de 1917, a raíz de la nueva Constitución que se dió el pueblo de México al triunfo de la Revolución, y es la que actualmente está en vigor.

Esta última Constitución ha sido objeto de múltiples reformas, algunas han sido de tal magnitud y trascendencia que se ha tenido que publicar en forma íntegra el texto constitucional.

La Constitución del Estado de Guerrero cuenta con 126 artículos, repartidos en quince títulos.

El título décimo tercero de esta Constitución, trata de relativo a las responsabilidades de los servidores públicos del Estado que fué reformado, de acuerdo con lo establecido en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución federal, el 31 de enero de 1984, y comprende del artículo 110 al 116.

El artículo 110 de esta Constitución establece quienes tendrán el carácter de servidor público en los siguientes términos:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude éste título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal..."

Este artículo es el correspondiente al 108 de la Constitución general y está redactado en términos similares y adecuado al ámbito local.

El titular del Ejecutivo local tiene las mismas prerrogativas que el titular del Ejecutivo federal, ambos son sólo responsables

por delitos graves del órden común, de conformidad con lo establecido en sus respectivas Constituciones. El Ejecutivo federal podrá ser acusado, además, por traición a la patria. Naturalmente que el Gobernador es también responsable por violación a la Constitución y leyes federales.

Los tipos de responsabilidad que contempla la Constitución para los servidores públicos protegidos con fuero local son: Política, Penal y Administrativa, dejando el problema de la responsabilidad civil al código relativo.

a).- RESPONSABILIDAD POLITICA.

Son sujetos de responsabilidad política los servidores públicos señalados en el artículo 112, que a la letra dice: "Podrán ser sujetos de juicio político, los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces de primera instancia y menores, los Secretarios del despacho auxiliares del titular del Ejecutivo, los coordinadores, el Contralor, el Procurador de Justicia, Presidentes municipales, Síndicos procuradores y Regidores, así como los Directores generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a estas, fideicomisos públicos estatales.

Varios autores no aceptan de buen grado que las responsabi-

lidad de los servidores públicos se haga extensiva a las personas - que prestan sus servicios en organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y en sociedades o asociaciones asimiladas, debido a que por lo regular, cada uno de éstos organismos tienen sus propias normas que regulan su actuación interna, provocándose con ello que se castigue a una misma persona dos veces por la misma falta, independientemente de que las sanciones impuestas - sean de naturaleza distinta.

Las causas por las que se podrá exigir responsabilidad política a los servidores públicos del Estado están redactadas en la misma forma que en la Constitución general, según se desprende de la - fracción primera del artículo 111 de la Constitución local.

Para iniciar el procedimiento de juicio político, cualquier ciudadano puede presentar su denuncia ante el Congreso del Estado, - recayendo sobre el denunciante la carga de probar su dicho.

Una vez presentada la denuncia el Congreso del Estado procederá a integrar una Comisión Instructora, la que fungirá como órgano de acusación y sostendrá sus conclusiones acusatorias ante el pleno del propio Congreso, quién en este caso actuará como jurado de sentencia, para que por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión declare lo que corresponda. Sobre decir que la propia - Constitución contempla la garantía de audiencia y el respeto a las demás garantías del procesado.

Las sanciones por responsabilidad política consistirán en destitución del servidor público y en inhabilitación para ocupar otro empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública local, por el tiempo que determine el Congreso del Estado.

b).- RESPONSABILIDAD PENAL.

Son sujetos de responsabilidad penal los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Secretarios del Despacho auxiliar del titular del Ejecutivo, Coordinadores, el Contralor, el Procurador de Justicia, Presidentes (municipales), Síndicos y Regidores de los ayuntamientos, pero no se podrá proceder contra ellos si antes no se ha dado el procedimiento de declaración de procedencia, mediante el cual se les despoja del fuero local de que gozan.

Se les someterá, a los servidores públicos señalados, al procedimiento de declaración de procedencia por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, para lo cual, cualquier ciudadano podrá presentar denuncia o querrela ante el Congreso local, con la obligación de aportar los elementos de prueba que apoyen su acusación.

Si como resultado del procedimiento de declaración de procedencia se desprende la inocencia del servidor encausado, no habrá

lugar a ningún procedimiento posterior, al menos mientras el inculpado continúe ocupando su puesto, sin que esto sea obstáculo para - que la acusación continúe su curso cuando el servidor público haya dejado su encargo, pues al igual que en materia federal, la declaración del Congreso no prejuzga los fundamentos de la acusación, ni - los plazos de prescripción corren mientras el inculpado siga prestando sus servicios en puestos protegidos con fuero local.

Si la declaración del Congreso es en sentido de que sí ha lugar a proceder, el servidor encausado quedará inmediatamente separado de su encargo y a disposición de las autoridades competentes - para que se le juzgue con arreglo a la legislación penal local. Si el proceso termina con sentencia que exonere de toda responsabilidad al procesado, este podrá volver a ocupar su cargo.

No se concederá indulto a ningún servidor público por delitos cometidos durante el tiempo que duren sus funciones.

c).- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La Constitución no se amplía mucho al hacer referencia a las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos del Estado, cuando falten a su obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En este aspecto, el Congreso local en el mismo error que -- el Congreso federal, al señalar que será la Ley sobre responsabilidades administrativas la que tratará el problema con más detalle y, hasta donde tengo conocimiento, en el Estado de Guerrero tampoco -- existe una Ley de este tipo. Sin embargo, al igual que en materia federal, este tipo de reponsabilidades está refundido en al Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Las sanciones aplicables a quienes incurran en este tipo de responsabilidad, serán de índole meramente administrativa y estarán reguladas por la Ley de Responsabilidades local, por lo cual nos reservamos nuestros comentarios.

4.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

La ley número 674, relativa a las responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Guerrero, fué publicada en el Periódico Oficial de Estado el viernes 3 de febrero de 1984 y abroga la ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados del Estado de Guerrero, de fecha de 30 de mayo de 1953, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 3 de junio del mismo año.

Esta Ley se dió con el fin de reglamentar el título décimo tercero de la Constitución Política del Estado en todo lo concerniente

te a responsabilidades de los servidores públicos.

a).- SUJETOS.

El artículo segundo de esta ley señala como sujetos de la misma a los servidores públicos mencionados en el artículo 110 de la Constitución local, que son; todos los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial, funcionarios, empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública estatal o municipal. Además, al igual que la Ley federal, amplía su ámbito de aplicación a toda persona que maneje o aplique recursos económicos del Estado o municipios.

El contenido de este artículo es demasiado amplio y genérico en materia de los sujetos, sólo cuando se trata de cada uno de los tipos de responsabilidad se detalla, con más cuidado, que servidores públicos serán sujetos de cada una, ya que a los servidores públicos de poca o nula jerarquía se les podrá exigir responsabilidad por sus conductas ilícitas mediante los procedimientos y ante las autoridades comunes.

b).- TIPOS DE RESPONSABILIDAD.

1.-Responsabilidad Política.

Son sujetos de responsabilidad política los servidores públicos mencionados en el artículo 112 constitucional, y son los si-

guientes: Los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces de primera instancia y Menores, los Secretarios de Despacho auxiliares del Gobernador, los Coordinadores, el Contralor, el Procurador de Justicia, Presidentes Municipales, Sndicos Procuradores, Regidores, Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de participaci3n estatal mayoritaria, Sociedades o Asociaciones asimiladas a estas, y de los Fideicomisos P3blicos Estatales.

La responsabilidad polftica de los mencionados servidores p3blicos se sustancia a trav3s del juicio polftico, por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses p3blicos fundamentales o de su buen despacho, tales como el ataque a las instituciones democr3ticas; a la forma de gobierno establecida por la Constituci3n general y la del Estado; a la libertad de sufragio; la usurpaci3n de funciones; violaciones graves o sistem3ticas a las garantfas individuales o sociales de los gobernados; actos u omisiones - que infrinjan preceptos constitucionales o legales que puedan causar perjuicio al Estado, a uno o varios Municipios, a la sociedad o a las instituciones, asf como las violaciones a los planes, programas y presupuesto de la Administraci3n P3blica y a las leyes que determinen el manejo de recursos econ3micos de la entidad.

2.- Responsabilidad Penal.

Si los actos u omisiones de los servidores p3blicos enuncia

dos en el apartado anterior constituyen delito alguno, deberá perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, previo el procedimiento de declaración de procedencia o como resultado del juicio político que destituya de su empleo al servidor público o lo inhabilite para ocupar otro, caso en el cual no se requerirá el procedimiento de declaración de procedencia, pues ya sin el carácter de servidor público, el acusado podrá responder como cualquier ciudadano ante los tribunales comunes.

Asimismo, si con una sola conducta el servidor público incurre en responsabilidad política y penal, es casi seguro que únicamente se le someta al procedimiento de declaración de procedencia para evitar las complicaciones inherentes al juicio político.

3.- Responsabilidad Administrativa.

Los servidores públicos del Estado de Guerrero incurrirán en responsabilidad administrativa cuando falten a sus obligaciones de -- salvaguardar la lealtad, honradez, legalidad, imparcialidad y eficiencia que deben guardar en el desempeño de sus funciones. Estas obligaciones se enumeran en 22 fracciones del artículo 46 de la Ley local de responsabilidades.

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

- 2.- Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las Leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- 3.- Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.
- 4.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destitución, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas;
- 5.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- 6.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio o abuso de autoridad;
- 7.- Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- 8.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;
- 9.- Abstenerse de ejercer las funciones de su empleo, cargo o comisión.

si3n despu3s de concluido el per3odo para el cual se le design3 o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

- 10.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por m3s de quince d3as continuos o treinta discontinuos en un a3o, as3 como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras prestaciones, cuando las necesidades del servicio p3blico no lo exijan;
- 11.- Abstenerse de desempe3ar alg3n otro empleo, cargo o comisi3n oficial o particular que la ley le prohíba;
- 12.- Abstenerse de autorizar la selecci3n, contrataci3n, nombramiento o designaci3n de quien se encuentre inhabilitado por resoluci3n firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisi3n en el servicio p3blico;
- 13.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atenci3n, tramitaci3n o resoluci3n de asuntos en los que tenga inter3s personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar alg3n beneficio para 3l, su conyuge o parientes consangu3neos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor p3blico o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- 14.- Informar por escrito al jefe inmediato, en su caso al superior jer3rquico, sobre la atenci3n, tr3mite o resoluci3n de los asun-

tos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos,

- 15.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior del bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación o empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a que se refiere la fracción 11 y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales, se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.
- 16.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, -- sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción 13;
- 17.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, -- cuando tenga interés personal, o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción 13;

- 18.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Contraloría de Gobierno, en los términos que señala la Ley;
- 19.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Contraloría de Gobierno, conforme a la competencia de ésta;
- 20.- Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de éste artículo y en los términos de las normas que al efecto se expidan;
- 21.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y
- 22.- Las demás que le impongan las Leyes y Reglamentos.

c).- Organos Substanciadores.

El artículo tercero de la Ley que comentamos establece que las autoridades competentes para aplicar la Ley de Responsabilidades serán el Congreso del Estado, la Contraloría del Gobierno, las Dependencias del Ejecutivo estatal, el Tribunal Superior de Justicia del Estado y, como casi todas las normas de nuestro orden jurídico, deja una posibilidad demasiado amplia para que intervengan otras autoridades cuando dice en su fracción quinta "Los demás órganos jurisdiccio-

nales que dictaminen las Leyes".

En algunos casos, cuando el legislador local se dá cuenta -- de los errores o vicios en que incurre el legislador federal, los ha corregido, lo que me parece lógico y deseable que así sea siempre, - pero hay otras ocasiones en que cae exactamente en los mismos errores y vicios. Tal es el caso del artículo que comentamos, en que se señala primero a la Contraloría de Gobierno y luego, en que se señala primero a la Contraloría de Gobierno y luego, en otra fracción, a las Dependencias de Ejecutivo estatal. Me pregunto si acaso la Contraloría de Gobierno no es una Dependencia del Ejecutivo estatal.

d).- Procedimientos:

Al inicio de cada período ordinario de sesiones del Congreso del Estado, se integrará una Comisión Instructora para que sea la en cargada de conocer y resolver sobre la responsabilidad política y pe nal de los servidores públicos. Esta Comisión Instructora actuará -- como órgano de acusación ante el pleno de la Cámara de Diputados, -- quién fungirá como jurado de sentencia.

1.- Procedimiento de Juicio Político.

Una vez presentada por escrito la denuncia y ratificada dentro de los tres días hábiles siguientes, se turnará de inmediato a -- la Comisión Instructora para que determine si la denuncia es o no --

precedente. En caso afirmativo, la Comisión informará, dentro de los tres días siguientes a la ratificación, al servidor público denunciado sobre la materia de la denuncia y su derecho de defensa, debiendo comparecer personalmente o informar por escrito sobre las imputaciones que se le hacen.

Después de la comparecencia o del informe del inculcado, la Comisión Instructora abrirá un período de veinte días hábiles para que las partes presenten pruebas y la propia Comisión se allegue las que estime necesarias, pudiendo ampliarse dicho plazo si fuere necesario.

Con la presentación de las pruebas se termina la etapa de instrucción del proceso, para luego poner el expediente a la vista de las partes con el fin de que tomen los datos que requieran para formular sus alegatos.

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, la Comisión Instructora formulará sus conclusiones y las entregará al Presidente del Congreso. Si las conclusiones son absolutorias, la Comisión propondrá que se declare que no ha lugar a proceder. En caso contrario, las conclusiones serán en el sentido de solicitar la aprobación de lo siguiente:

a).- Que está legalmente comprobada la conducta o hecho materia de la denuncia.

b).- Que existe probable responsabilidad del encausado.

c).- La sanción que a juicio de la Comisión Instructora deba imponerse. Esta sanción no podrá ser otra que la destitución del empleo o la inhabilitación para ocupar otro por un período que podrá ser desde un año hasta veinte años.

Recibidas las conclusiones por el Presidente del Congreso, se convocará a la Cámara de Diputados local para que se reúna dentro de los tres días siguientes, y se constituya como jurado de sentencia para dictar la sanción que corresponda.

En la sesión del día señalado para que el Congreso local actúe como jurado de sentencia, el Presidente dará lectura a una síntesis de las actuaciones procesales y a las conclusiones presentadas por la Comisión Instructora. Acto continuo, se concederá la palabra a las partes para que aleguen lo que a sus intereses convenga. Una vez desahogadas las actuaciones anteriores, se dará por concluida la sesión y se emplazará a las partes para que en un plazo de diez días hábiles presenten por escrito nuevos alegatos.

Transcurrido ese término, el Presidente convocará nuevamente al Congreso para dar por terminado el juicio político. En esta segunda sesión la Secretaría del Congreso dará lectura a las conclusiones formuladas en la sesión anterior y se invitará a las partes para que hagan uso de la palabra. Después, se pedirá a las partes que abandonen el recinto legislativo para que el Congreso proceda a

discutir y votar las conclusiones, para que luego el Presidente haga la declaración que corresponda.

La Ley de Responsabilidades del Estado de Guerrero presenta en este punto una diferencia fundamental con la ley federal de responsabilidades, dado que esta última señala que la Cámara de Senadores hará la declaratoria correspondiente en la misma sesión en que se constituya como Jurado de sentencia.

2.- Procedimiento de Declaración de Procedencia.

En el ámbito federal para exigir responsabilidad penal a algún servidor público protegido con fuero constitucional, se requiere que previamente se dé el Procedimiento de Declaración de Procedencia, con el fin de destituir al servidor público de su encargo y privarlo del fuero inmunidad que lo protege para que las autoridades judiciales comunes procedan conforme a Derecho.

En el ámbito local, el procedimiento que se sigue es parecido, con la sola diferencia del nombre, pues el capítulo III del título segundo de la Ley de Responsabilidades lo llama Procedimiento penal para la declaratoria de procedencia.

Este procedimiento se inicia con la presentación de la denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público ante la Comisión Instructora de la Cámara de Diputados local, la

que practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita.

Si a juicio de la Comisión Instructora la imputación hecha al servidor público fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato al pleno de la Legislatura local, para que este resuelva si se continúa con el procedimiento o se desecha la acusación, sin que esto sea obstáculo para que el procedimiento se reanude cuando aparezcan elementos suficientes para su continuación.

La Comisión Instructora deberá concluir la investigación y rendir su dictámen en un plazo de setenta días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se presentó la denuncia, querrela o requerimiento del Ministerio Público.

El dictamen de la Comisión Instructora se entregará al Presidente del Congreso Local, quién anunciará a la Cámara de Diputados que deberá reunirse, dentro de los tres días hábiles siguientes, para erigirse en Jurado de Procedencia. Asimismo, el propio Presidente de la Legislatura Local comunicará lo anterior al inculpado, al defensor de éste y al Ministerio Público.

Si el Congreso del Estado declara que ha lugar a proceder, el servidor público inculpado quedará inmediatamente separado de su

empleo, cargo o comisión y se le pondrá también de inmediato, a disposición del Ministerio Público, quien ejercerá la acción penal - ante los tribunales competentes.

Si el Congreso del Estado declara que no ha lugar a proceder, no se podrá iniciar otro procedimiento, al menos no por el mismo delito, mientras el servidor público continúe en su puesto. Esta declaración no impedirá que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su función, en virtud de que dicha declaración no prejuzga la culpabilidad o inculpabilidad del acusado. Naturalmente que en este último caso, la acusación se presentará directamente ante el Ministerio Público, ya que el servidor público al dejar de ejercer la función que tenía encomendada ya no contará con el fuero constitucional, que solo protege al servidor público en funciones.

Las resoluciones que emanen del Congreso Local en materia de Juicio Político o relativa a algún procedimiento penal para la declaración de procedencia, se comunicaran al titular del poder al que pertenezca el servidor público a que se refiera y al titular del Ejecutivo estatal para que éste ordene su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Por último, todas las cuestiones de cualquiera de estos dos procedimientos no previstas en la ley de responsabilidades local, se aplicará en forma supletoria el Código de Procedimientos Penales y

las normas aplicables del Código Penal.

3.- Procedimiento para Aplicar Sanciones Administrativas.

Las responsabilidades administrativas se exigirán mediante dos procedimientos, cada uno ante un órgano distinto, según las circunstancias del caso. Un procedimiento, al que podremos calificar de normal, se desarrolla ante el titular de la dependencia, al que la Ley también llama superior jerárquico, donde el servidor público infractor preste sus servicios; y el otro, al que denominaremos especial, se substancia ante la Contraloría de Gobierno.

El procedimiento se llevará ante la Contraloría de Gobierno cuando se dé alguno de los siguientes supuestos: a). Cuando el superior jerárquico del presunto responsable no promueva el procedimiento de destitución o suspensión del empleo, cargo o comisión que desempeñe dicho servidor público; b). Cuando la falta cometida por el servidor público se castigue con sanción económica cuyo monto exceda a cien veces el salario mínimo general de la región vigente en la zona en que el servidor público preste sus servicios; c). Cuando el servidor público preste sus servicios en la propia Contraloría, y d). En segunda instancia, cuando como resultado del procedimiento incoado ante el titular de la dependencia, el servidor público acusado interponga el recurso de revisión ante la Contraloría de Gobierno.

En otro orden de ideas, pareciera que existe confusión res--

pecto a los sujetos a los que se le aplicarán las normas que regulan este procedimiento, ya que el artículo 50 de la Ley de Responsabilidades local dice que tanto el Tribunal Superior de Justicia del Estado, el Congreso local y los Ayuntamientos establecerán, en sus respectivas leyes orgánicas, los órganos y sistemas para determinar las responsabilidades administrativas en que incurran sus integrantes, sin embargo, el artículo 45 de esta misma ley es muy claro al decir que "Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de esta ley", y dicho artículo 2 nos reenvía al primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política del Estado de Guerrero e incluye como sujetos de responsabilidad administrativa a "todas las personas que manejen o apliquen recursos económicos del Estado y de los Municipios".

El primer párrafo del artículo 110 constitucional, señala como sujetos de responsabilidad a los representantes de elección popular, (comprendiendo a los Diputados y Presidentes Municipales), a los miembros del Poder Judicial, (luego entonces, lo previsto en el artículo 50 de la Ley de responsabilidades local es repetitivo), a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal; Además, por si esto fuera poco, las leyes orgánicas del Tribunal Superior de Justicia, la del Congreso local y la del Municipio en lo relativo a responsabilidades de sus miembros, nos remiten a la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Guerrero.

Por todo lo anterior, considero que las normas que regulan el procedimiento para aplicar sanciones administrativas son aplicables a los servidores públicos integrantes de los tres Poderes, - - excepción hecha del titular del ejecutivo local, y que el artículo 50 de la Ley de responsabilidades es redundante y en nada perjudicaría su desaparición.

El procedimiento para aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos infractores, también conocido como procedimiento disciplinario, se inicia con la presentación de la queja o denuncia, por incumplimiento de sus obligaciones señaladas en las 22 fracciones del artículo 46 de la Ley, por parte de cualquier ciudadano o servidor público, ante el titular de la dependencia en que el presunto responsable preste sus servicios. Para lo cual existirá en cada una de las Dependencias y Organismos Descentralizados de cada uno de los tres Poderes, unidades creadas "ex profeso" a las que el público tendrá fácil acceso.

Una vez conocida la queja o denuncia por el titular de la dependencia, éste, sin más trámites, determinará si existe o no responsabilidad administrativa y aplicará las sanciones disciplinarias que corresponda, que no podrán ser otras que apercibimiento o amonestación pública o privada, suspensión o destitución del puesto, inhabilitación para ocupar otro y sanciones económicas cuyo monto no sea superior a cien veces el salario mínimo general vigente de la región.

Unicamente cuando se trate de infracciones graves o cuando de los hechos denunciados se derive responsabilidad penal, el titular de la dependencia tendrá obligación de enviar copia de la denuncia a la Contraloría de Gobierno para que ésta tome cartas en el asunto.

El procedimiento seguido ante la Contraloría revistió de mayores complicaciones, ya que una vez conocida la queja o denuncia, se citará al presunto responsable para que responda a las imputaciones que se le hacen y alegue, por sí o por medio de su defensor, lo que a su derecho convenga. A esta audiencia asistirá un representante de la Dependencia en que el servidor público labore.

Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Contraloría resolverá sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, aplicará la sanción administrativa correspondiente y notificará su resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la Dependencia y al titular de la misma.

La Contraloría tiene facultades para investigar los hechos materia de la denuncia y para suspender temporalmente al presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, sin que tal suspensión prejuzgue sobre la responsabilidad que se impute al servidor público denunciado, así como para restituirlo en su puesto cuando así lo resuelva. Sólo cuando dicha suspensión recaiga sobre un servidor público cuyo nombramiento corresponda al titular del ejecutivo o re-

quiera de la ratificación del Congreso, será necesario recabar la - autorización del Gobernador del Estado, del Congreso o de la Comisión permanente, respectivamente.

A diferencia del procedimiento de juicio político y del de Declaratoria de procedencia, en donde las resoluciones del Congreso son inatacables, en el procedimiento administrativo se podrán interponer ante la Contraloría de Gobierno el recurso de revisión contra las resoluciones definitivas de los titulares de las dependencias y el de reconsideración cuando se trate de una resolución emitida por la propia Contraloría.

NOTAS AL CAPITULO III

- 1) CABALLERO CARDENAS, José Luis. "Breves consideraciones sobre las recientes - reformas a la Ley de Amparo", en la Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia, P.G.R., 1984.
- 2) TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", México, Porrúa, 1980.
- 3) PALLARES, Jacinto. "El Poder Judicial o Tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los tribunales de la República Mexicana". México, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874.
- 4) GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "Experiencias parlamentarias sobre responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)", en la Responsabilidad de los servidores públicos". México, Manuel Porrúa, 1984.
- 5) MORA, José María Luis. "Discurso sobre variaciones constitucionales que pueden hacerse en orden a las responsabilidades de los funcionarios", - en Revista Mexicana de Justicia, Número Especial, Septiembre de 1980.
- 6) PALLARES, Jacinto. Op. cit.
- 7) RABASA, Emilio. "La Constitución de la Dictadura. Estudio sobre la organización Política de México", 4a. ed., México, Porrúa, 1968.
- 8) VALLARTA, Ignacio L. "Votos", 3a. ed., México, Porrúa, 1980.
- 9) CARDENAS, Raúl F. "La responsabilidad de los servidores públicos", en Revista de Investigaciones Jurídicas, año 8, No. 8, Tomo I, 1984.
- 10) GARCIA RAMIREZ, Sergio. "Justicia y reformas legales", México, Cuadernos del INACIPE, No. 14, 1985.
- 11) Véase artículo 225 del Código Penal.
- 12) BUNSTER, Alvaro. "Las responsabilidades de los servidores públicos", México, Manuel Porrúa, 1984.

- 13) Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Primera Parte, vol. XC, pág. 11.
- 14) GARRIDO FALLA, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo II, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971.
- 15) REYES TAYABAS, Jorge. "Los particulares no son responsables por delitos oficiales", en Anales de Jurisprudencia, Tomo 58, Nos. 1 al 6, julio-agosto-septiembre, 1948.
- 16) Legislación Pública Estatal, Estado de Guerrero, México, Escuela Libre de Derecho, IMSS, 1984.
- 17) PANTOJA MORAN, David. "Tres documentos constitucionales en la América española preindependiente", México, UNAM, I.I.J., 1975.
- 18) O'GORMAN, Edmundo. "Historia de las divisiones territoriales de México", México, Porrúa, 1980.
- 19) TENA RAMÍREZ, Felipe. "Las Leyes Fundamentales de México", México, Porrúa, 1984.
- 20) OCHOA CAMPOS, Moisés. "Historia del Estado de Guerrero", México, Porrúa, 1968.
- 21) FIGUEROA BAHENA, Alfredo. "Evolución Política, Constitucional y Jurídica del Estado de Guerrero. Tesis Profesional, Facultad de Derecho, 1966.

C A P I T U L O I V

CLASES DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. DEL ESTADO DE GUERRERO Y SU IMPACTO SOCIOLOGICO

En el capítulo anterior vimos que algunos de los servidores públicos que ocupan cargos de mas alto nivel en las entidades federa^{ti}vas son sujetos de responsabilidad federal o local, según infrin^{jan} normas de uno u otro orden. Vimos también como estos servidores públicos gozan de la protección que brindan el fuero federal y local en los casos y circunstancias que las respectivas leyes señalan.

Los servidores públicos del Estado de Guerrero que están protegidos con fuero local y federal, son: el Gobernador, los Diputados a la Legislatura local y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Tratándose de estos servidores públicos que a nivel federal son responsables por violaciones a la Constitución general de la República y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos de la federación, ^{la} autoridad competente para cono-

cer de la responsabilidad política o penal en que incurran, será únicamente el Congreso de la Unión.

En ambos casos las declaraciones y resoluciones de cada una de las Cámaras son inatacables, pero tales resoluciones tendrán únicamente efectos declarativos y se comunicarán a la legislatura local para que ésta, en ejercicio de sus atribuciones, proceda como corresponde.

Este es uno de los puntos del sistema de responsabilidades de los servidores públicos más difícil de aplicar, en tanto que ni en la Constitución federal ni en la Constitución local existen preceptos que indiquen como corresponde actuar a la legislatura local. Al respecto, desde mi punto de vista creo que debería reformarse la Constitución general y la local.

La Constitución general de la República debiera reformarse para que las resoluciones, en esta materia, de las Cámaras del Congreso federal no tengan únicamente carácter declarativo, sino que sean suficientes para que la legislatura local proceda, si se trata de juicio político, a destituir y/o inhabilitar al servidor público ercausado, o, si se trata de responsabilidad penal, a privarlo del fuero y ponerlo a disposición de los tribunales comunes. En estos casos se le debiera dar participación al Procurador General de la República para que fuera él, en su carácter de representante del

gobierno federal, quien vigile el correcto cumplimiento de tales resoluciones.

No tiene ningún caso darle intervención al Congreso de la Unión en materia de responsabilidad política o penal de los altos servidores públicos estatales, si no se le otorga formas de hacer cumplir sus resoluciones.

La Constitución local debiera reformarse para que cuando una de las Cámaras del Congreso de la Unión comunique a la legislatura local una resolución respecto a la responsabilidad de alguno de los servidores públicos en cuestión, proceda, de inmediato y sin mayores trámites, a destituirlo, inhabilitarlo o a privarlo del fuero para que pueda ejercitarse la acción penal en su contra.

Proceder de otra manera sería tanto como dejar, en última instancia, a autoridades locales la aplicación de leyes federales.

Pareciera que lo que propongo va en contra de los principios mas elementales de la soberanía, empero no hay tal, ya que los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución general de la República establece que la soberanía radica esencial y originariamente en el pueblo y que tal soberanía será ejercida por el pueblo a través de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los poderes de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, por lo tanto, los Estados miembros de la República son únicamente -

autónomos, es decir, que sólo podrán actuar dentro de los límites -- que les otorga la propia Constitución general, sin que puedan ir nunca contra las estipulaciones del pacto federal.(1)

Además, debemos recordar que el artículo 133 de la misma -- Constitución federal contiene el principio de supremacía constitucional, conforme al cual las normas de la Constitución general están -- por encima de leyes federales y constituciones locales.(2) Y si la Constitución General señala a los Gobernadores, Diputados y Magistrados locales como responsables por violaciones a la propia Constitución y a las leyes que de ella emanen, no hay más remedio que aplicar las sanciones respectivas que para estos casos se establecen en el título cuarto constitucional.

Ya en el ámbito interno, el Gobernador tiene una situación jurídica similar a la del ejecutivo federal en el plano nacional, en tanto que la Constitución del Estado señala que el Gobernador sólo -- podrá ser acusado por delitos graves del orden común y tampoco será sujeto de responsabilidad política.

A continuación analizaremos con más detalle las responsabilidades de todos los servidores públicos del Estado.

I.- RESPONSABILIDAD POLITICA.

a).- SUJETOS

El artículo 112 de la Constitución particular del Estado se ñala que podrán ser sujetos de juicio político:

- 1.- Los Diputados al Congreso del Estado. Que serán un total de 18 Diputados. 14 electos, según el principio de votación de mayoría relativa y 4 bajo el principio de minoría.
- 2.- Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Compuesto por 7 magistrados numerarios y 6 supernumerarios.
- 3.- Los jueces de primera instancia, Que reside uno en cada uno de los 18 Distritos Judiciales en que se divide el Estado, con excepción de los Distritos Judiciales de; - Bravos, Hidalgo y Tabares, en los que habrá juzgados de primera instancia para los ramos civil y penal.
- 4.- Los Jueces menores. Que son los encargados de conocer los asuntos de menor cuantía, de los delitos que tengan como sanción, apercibimiento, caución de no ofender, multa cuyo máximo sea de cincuenta pesos o prisión cuyo máximo sea de seis meses y residirán uno en cada cabecera municipal, salvo que el plenc del Tribunal Superior de Justicia acuerde la creación de mas juzgados menores en los municipios cuyas necesidades los requieran.

- 5.- Los Secretarios del despacho auxiliares del titular del Ejecutivo. En este caso se comete un error al refcribirse en plural a los Secretarios, en virtud de que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo sólo menciona a la Secretaria de Gobierno.
- 6.- Los Coordinadores. De área o sector.
- 7.- El Contralor. Es importante señalar que la Contraloría General del Estado ya existía cuando se formó, a nivel federal, la Contraloría General de la República.
- 8.- El Procurador de Justicia.
- 9.- Los Presidentes Municipales. En el Estado de Guerrero existen 75 municipios.
- 10.- Síndicos Procuradores. La ley orgánica del Municipio Libre contempla la existencia de un síndico procurador en cada ayuntamiento.
- 11.- Regidores. Habrán dos Regidores electos por mayoría relativa y un Regidor mas conforme al principio de representación proporcional en los Municipios cuya población no exceda de 10.000 habitantes. Tres Regidores de mayoría y uno de Minoría en los Municipios que tengan una población de entre 10.001 y 70.000 habitantes.

Cinco Regidores de mayoría y dos de representación proporcional en donde la población de 70.001 hasta 200.000 habitantes y siete regidores de mayoría y tres de minoría, donde la población sea superior a 200.000 habitantes.

12.- Directores generales.

13.- Los equivalentes a Directores Generales en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a estas, y fideicomisos públicos estatales.

En este último apartado bien caben los funcionarios, - "equivalentes a directores generales", de la Universidad Autónoma de Guerrero y de otros organismos descentralizados dedicados a impartir educación media superior y superior, dentro del Estado. Sólo que, hasta donde tengo conocimiento, no se ha presentado un sólo caso de juicio político en contra de autoridades educativas, aún cuando en varias ocasiones se ameritaba. Y no se ha hecho, tal vez, porque hasta ahora se ha entendido que el régimen de responsabilidad de los servidores de la administración pública, sólo comprende a los miembros de los tres poderes del Estado; cuando por administración pública debiera entenderse el conjunto de funciones, ejercidas por los varios órganos del Estado encaminadas a lograr el --

bienestar y desarrollo integral de la sociedad.

La Ley Local de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 5o. reitera que los serán sujetos de juicio político los servidores públicos mencionados en el artículo 112 de la Constitución local.

Sin embargo, el artículo 2o. de la Ley mencionada amplía su ámbito de aplicación a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos del Estado y de los Municipios. En este caso, el legislador local incurre en el mismo error que el legislador federal, al dejar en la ambigüedad total esta ampliación. En la práctica, creo que sería muy difícil aplicar la Ley de Responsabilidades a cualquier otra persona fuera de las mencionadas en el primer párrafo de los artículos 110, 112 y 113 de la Constitución local, que son las mismas que menciona la primer parte del artículo 2o., el artículo 5o. y el 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Si estas "personas que manejen o apliquen recursos económicos del Estado y de los Municipios" son servidores públicos fuera de los mencionados en los artículos antes citados, sólo se les podrá aplicar la Ley de Responsabilidades cuando se trate de responsabilidad administrativa, ya que bajo ninguna circunstancia serán sujetos de responsabilidad política, y la responsabilidad penal en que puedan incurrir

se les exigirá a través de los procedimientos comunes. Si tales personas no son servidores públicos, no existe fundamentación legal para que se les sancione conforme a lo dispuesto por esta Ley. Mas viera que el Congreso local subsanara en su orden jurídico interno, los errores legislativos en que incurra el Congreso federal.

b).- PROCEDIMIENTOS Y ORGANOS SUBSTANCIADORES.

La responsabilidad política es exigiblemente el llamado juicio político, cuando los actos y omisiones de los servidores públicos mencionados en el apartado anterior, redunden en perjuicio de -- los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

El artículo 7o. de la Ley de Responsabilidades local señala en sus ocho fracciones las conductas mediante las cuales los servidores públicos pueden causar perjuicio a los intereses públicos fundamentales y al buen despacho de los mismos.

El procedimiento del juicio político ya lo hemos explicado, por lo cual, y para no caer en redundancias, lo daremos por conocido.

c).- SANCIONES

La Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, establecen como sanción para los servidores públicos que hayan sido encontrados culpables por haber incurrido en

responsabilidad política, la destitución del mismo del puesto que esté desempeñando y la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público, por un período que va de uno a veinte años. Además, la Constitución local, en su artículo 20, fracción II señala como pena secundaria la suspensión de los derechos como ciudadanos guerrerenses a los servidores públicos que sean procesados por incurrir en responsabilidad política, penal o administrativa, en los términos de la Ley no. 674, referente a las responsabilidades de los mismos.

II.- RESPONSABILIDAD PENAL.

En este pequeño apartado analizaremos lo relacionado con la responsabilidad penal en que puedan incurrir los servidores públicos del Estado de Guerrero. Al respecto, diremos que existen dos tipos de servidores públicos que son sujetos de responsabilidad penal; los que están protegidos con fuero constitucional local y los que no gozan de esta prerrogativa. Los procedimientos que se siguen en cada caso son distintos.

a).- SUJETOS CON RESPONSABILIDAD PENAL PROTEGIDOS CON FUERO CONSTITUCIONAL LOCAL.

La Constitución particular del Estado, en su artículo 113, - señala que para proceder penalmente en contra de los servidores públicos ahí mencionados, será necesario que el Congreso local realice una

investigación del caso y emita una declaración en el sentido de que ha lugar a proceder contra el inculpado. Como consecuencia lógica de esta declaración, el servidor público acusado quedará separado - automáticamente de su cargo y a disposición de las autoridades competentes, para que estas actúen conforme lo estipula la legislación penal sustantiva y adjetiva.

Los servidores públicos a que hace referencia el mencionado artículo 113 constitucional son:

1. Los Diputados al Congreso del Estado.
2. Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.
3. Los Secretarios del Despacho auxiliares del Gobernador.
4. Los Coordinadores de área o sector.
5. El Contralor General del Estado.
6. El Procurador de Justicia.
7. ~~TRASCENDENCIA MUNICIPAL~~
8. Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos.

Aún cuando estos sujetos son los mismos que señala la Ley de Responsabilidades del Estado, la ampliación que hace este ordenamiento de su ámbito personal de aplicación a "todas aquellas personas -- que manejen o apliquen recursos económicos del Estado o Municipios" no tiene fundamento constitucional alguno.

En uso de las facultades que la Constitución General de la República concede a la Constitución local para que determine quienes tendrán el carácter de servidor público, en ningún momento señala que

en el régimen de responsabilidad de los servidores públicos sea susceptible de aplicarse a "todas aquellas personas que manejen recursos económicos del Estado o Municipios". Razón por la cual, si se duda de la Constitucionalidad de esta ampliación, estará más que justificado.

b).- PROCEDIMIENTO Y ORGANO SUBSTANCIADOR.

El procedimiento penal para la declaratoria de procedencia, mediante el cual se priva del fuero constitucional al servidor público que lo ostente para dejarlo en posición de responder penalmente ante los tribunales, es, en parte, parecido al procedimiento de juicio político, es más, el artículo 24 de la Ley de Responsabilidades señala expresamente que en esta materia "... se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante el Congreso del Estado ..."

Ya sabemos que el Congreso del Estado, al inicio de cada período ordinario de sesiones constituye una comisión llamada instructora, que es la encargada de conocer los casos de responsabilidad política o penal en que incurran los servidores públicos estatales.

Una vez presentada y ratificada la denuncia o querrela por particulares o el requerimiento del Ministerio Público, se turnará de inmediato a la Comisión Instructora para que practique todas las

diligencias necesarias encaminadas a establecer la existencia de la conducta o hecho delictivo y la probable participación del servidor público acusado, así como para comprobar si tal servidor público es de los señalados en el artículo 113 Constitucional y, por lo tanto, de los protegidos con fuero constitucional.

Concluida esta averiguación, la Comisión Instructora dictaminará si existen elementos suficientes para continuar el procedimiento, en caso contrario, lo hará saber al Congreso del Estado para que éste resuelva si se continúa o se desecha, pudiendo reanudarle posteriormente si aparecen motivos que lo justifiquen.

Esto último se me ocurre que es una salida de emergencia que siempre se tendrá a la mano en dos circunstancias: primero, cuando se pretende a toda costa proteger a un servidor público y no fue posible parar a tiempo la denuncia, querrela o requerimiento del M.P. siempre existirá el recurso de mandar el asunto a reserva por falta de datos, que pudieran aparecer cuando dicho servidor público ya no goce de esa protección política o de plano, una vez desaparecidas -- las circunstancias que dieron origen a la acusación, pasar al olvido total. Segundo, cuando por presiones de una persona o grupo político se inicie un procedimiento en contra de un servidor público y, antes de continuar, cesen tales presiones o se llegue a un arreglo político. Es de lamentarse como el derecho siempre estará sujeto a los vaivenes de la política.

c).- SUJETOS DE RESPONSABILIDAD PENAL QUE NO ESTAN PROTEGIDOS
CON FUERO CONSTITUCIONAL.

El artículo 110 de la Constitución del Estado precisa quienes tienen el carácter de servidores públicos. En este apartado sólo nos ocuparemos de "...los funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal..."

Cabe hacer mención que tanto la Constitución General de la República, en su artículo 108, como la Constitución local en su artículo 110, no han podido desprenderse del todo de los términos de funcionarios y empleados, aún cuando sus respectivas leyes reglamentarias ya lo han hecho.

Así pues, son sujetos de responsabilidad penal sin protección de fuero alguno, todos los demás servidores públicos del Estado, fuera de los mencionados en el artículo 112 y 113 de la Constitución local, quienes responden de sus ilícitos cometidos, ante las autoridades competentes sin más trámites que los señalados por la legislación penal sustantiva y adjetiva.

Los servidores públicos además de que pueden incurrir en la Comisión de cualquiera de los ilícitos tipificados por el Código penal estatal, tienen, en este propio código, un apartado que tipifica los delitos cuyos sujetos activos deben tener una cualidad personal específica: ser servidores públicos, cualquiera que sea su importan-

cia, indole o jerarquía.

En efecto, el título octavo de Código Sustantivo tipifica, bajo el rubro de responsabilidad oficial, los delitos cometidos por servidores públicos, que son: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de servicio público, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Este título octavo fue reformado por decreto del 3 de mayo de 1984, en donde se sustituyó la denominación del título segundo -"delitos contra la administración pública"- por la de "responsabilidad oficial". Y en su aspecto sustancial fueron creadas nuevas figuras delictivas -"ejercicio indebido de servicio público", "abuso de autoridad", "coalición de servidores públicos", "uso indebido de atribuciones y facultades", "intimidación", "ejercicio abusivo de servicio público", "tráfico de influencia", "enriquecimiento ilícito"-

A continuación, haremos una breve descripción típica de cada una de las conductas anti-jurídicas en que podrán incurrir los servidores públicos en ocasión del ejercicio de su empleo, cargo o comisión, y que lesionan los intereses de la administración pública local.

1.- EJERCICIO INDEBIDO DE SERVICIO PUBLICO.

Con esta figura se pretende penalizar el incumplimiento de los deberes de fidelidad que por razón de su empleo, cargo o comisión tienen los servidores respecto a la administración pública.

La fracción I del artículo 182 del Código Penal impone al servidor público el deber de informar por escrito, aunque bien podría hacerlo verbalmente, a su superior jerárquico, y de evitarlo si está dentro de sus facultades, de todo aquello de que tenga conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión, que pueda dañar gravemente el patrimonio y los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública estatal o municipal, organismos descentralizados o de participación estatal, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

El elemento subjetivo de antijuridicidad de esta fracción "teniendo conocimiento..."-, está supeditado a una personal apreciación y valoración, por parte del servidor público, de los actos u omisiones mediante los cuales puedan "...resultar gravemente afectados... el patrimonio, (y) los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública estatal, municipal, organismos descentralizados o de participación estatal, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos..."

La fracción II de este mismo artículo tipifica otra infracción del deber de fidelidad del servidor público que "por sí o por -

interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión".

La acción ejecutiva de esta conducta ha de recaer sobre una "...información o documentación..."

El término "información" por ser muy genérico y difuso, puede presentar problemas de interpretación, ya que además de los documentos administrativos o judiciales, pueden entrar dentro de este concepto los propósitos, decisiones, pensamientos o proyectos administrativos o judiciales que todavía no se encuentren plasmados en documentos, pero de los cuales el servidor público tenga noticia -- por razón de su empleo, cargo o comisión.

Desde esta perspectiva, se podría exigir responsabilidad penal a todos y cada uno de los servidores públicos de la administración pública local y federal que tuvieron conocimiento, y ocultaron o destruyeron tal información, de que Arturo Durazo Moreno construiría, en terrenos ejidales, un asentamiento irregular en las costas del Estado.

2.- ABUSO DE AUTORIDAD.

Uno de los delitos que con mas frecuencia cometen los servidores públicos del Estado de Guerrero, sobre todo policías y autori-

dades municipales, es el abuso de autoridad, que se tipifica en las doce fracciones del artículo 183, del Código Penal. Es tan frecuente la Comisión de este ilícito que por su cotidianeidad pasa desapercibido, considerandosele como una actitud "normal" de estos servidores públicos.

Los sujetos activos de este delito sólo podrán ser los servidores públicos investidos de cierta autoridad, esto es, que ejerzan imperio, tomen determinaciones o impongan obediencia, pues, sería absurdo acusar de abuso de autoridad a un barrendero municipal. Es más, en algunas fracciones se tipifican delitos "exclusivos", dado que sólo pueden ser cometidos por una especialísima categoría de servidores públicos.

La fracción I tipifica la conducta del servidor público que "... para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto".

Esta fracción abarca cualquier acto injusto del servidor público con que trate, válido de su cargo, sustraerse a la ejecución de las disposiciones administrativas, fiscales o judiciales. No es necesario que el acto se consuma para que se configure el delito, - basta con pedir el auxilio de la fuerza pública o emplearla, con el fin de evitar la realización de un acto lícito.

La fracción II se hace referencia a la conducta del servidor público que "...ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas, hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare".

Aún cuando la fracción anterior no hace mención a la naturaleza o clase de la violencia, es inconcuso que dicho término abarca tanto la violencia física como moral. Si esta violencia se desempeña fuera de el ejercicio de las funciones del servidor público, no será encuadrable en esta figura delictiva. Además, tiene que ejercerse "sin causa legítima", ya que tampoco se ajustará al tipo mencionado la conducta de un servidor público que en cumplimiento de su deber lesione bienes jurídicos ajenos, ya que en este caso, tal servidor público se protegería con la excluyente de incriminación señalada en la fracción V del artículo 13 del Código Penal local.

Merecerían un estudio aparte las violencias, vejaciones y malos tratos ejercidos sobre personas detenidas o investigadas para --obligarlas a que confiesen ser autoras de tal o cual delito, cuando en realidad son inocentes.

La fracción III del artículo 183 contiene dos hipótesis tipicas del delito de abuso de autoridad, la primera dice que existirá abuso de autoridad cuando el servidor público "...indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles..."

La hipótesis transcrita contiene un tipo de formulación libre y por cuyo contenido, es de los que Mariano Jiménez Huerta(3) - llama en blanco, ya que su esencia sólo puede vincularse y completarse mediante congruentes referencias a las leyes que imponen a los servidores públicos específicas obligaciones de otorgar a los particulares determinada protección o servicio. Este tipo se configura mediante la conducta del sujeto activo que niegue el otorgamiento de la protección o servicio que está obligado a prestar o retarde, sin justificación alguna, la prestación del mismo en los casos en que las leyes le obliguen a un inmediato otorgamiento. En ambos casos se requiere que la negativa o retardo se haga "indebidamente", pues en forma expresa el tipo contiene ese elemento normativo.

La segunda hipótesis contenida en esta fracción consiste en que el sujeto activo "...impida la presentación o el curso de una solicitud", esta descripción del tipo tiene su origen en el artículo 8 de la Constitución general de la República y en el 10. de la Constitución del Estado, que contiene el derecho público subjetivo individual que consiste en que cada ciudadano puede presentar ante los servidores públicos las solicitudes y demandas que estimen procedentes y que sean de la competencia de ellos.

El bien jurídico tutelado por esta hipótesis es el llamado derecho de petición, que puede lesionarse de dos maneras; primera, cuando el sujeto activo "...impida la presentación..." y segunda, -

cuando "...impida ... el curso de una solicitud". La primera de estas formas requiere una acción tendiente a obstaculizar el hecho material de que la solicitud sea entregada, lo cual puede lograrse mediante una variedad de formas: las que implican violencia y las que presuponen el uso de la astucia. La segunda, puede efectuarse mediante una acción o una omisión.

También en la descripción de este tipo existe el elemento normativo expresado con el termino "indebidamente", el cual diferencia los casos en que el retardo se deba a las complejidades de la organización administrativa o a sus formas de funcionamiento que son muy lentas por cierto-, de aquellos otros que el retardo se debe a una conducta ilícita.

La fracción IV del artículo 183 considera que comete el delito de abuso de autoridad, el que "...estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley".

De la fracción transcrita se desprende que sólo podrán ser sujetos activos los servidores públicos encargados de administrar justicia, es decir, los que esten investidos de la facultad de juzgar; que son, los jueces, cualquiera que sea su denominación y los magistrados del tribunal Superior de Justicia del Estado.

La conducta se manifiesta por una negativa expresa para des

pachar el negocio pendiente cualquiera que fuere el pretexto aducido.

El elemento normativo de este delito se señala con el término "injustificadamente" de ahí que la conducta típica no se integre cuando el servidor público tuviere excusa legal para no despachar el negocio. Desde luego que el servidor público tiene obligación de excusarse inmediatamente de que se percate de esa circunstancia, en caso contrario, incurrirá en responsabilidad.

La fracción V establece que también comete el delito de abuso de autoridad el servidor público "... encargado de una fuerza pública, (sea) requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, (y) se niegue indebidamente a dárselo".

Aquí se tipifica el delito de autoridad cometido mediante la negación de auxilio realizado por el encargado de una fuerza pública, a un requerimiento hecho legalmente por una autoridad competente.

La fracción VI dice que incurrirá en abuso de autoridad el servidor público "... que estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y de rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está dete

nida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por - la autoridad competente!"

La anterior descripción típica contiene cuatro hipótesis que se pueden presentar:

a). Recibir en el establecimiento como presa, detenida, arres- tada o internada a una persona sin los requisitos legales. El térmi- no recibir puede significar dar entrada, aceptar, admitir o recluirl a una persona en uno de los establecimientos que se mencionan "... si los requisitos legales...", esto es, en forma arbitraria o antiju rídicamente.

b). "... mantenga privada de su libertad sin dar parte del - hecho a la autoridad correspondiente..." a una persona previamente - presa "...sin los requisitos legales". Esta hipótesis constituye una conducta omisiva, ya que se integra cuando, sin haber recibido a la persona detenida o presa, el encargado de un establecimiento la re- tenga privada de su libertad y se abstenga de comunicarlo a la auto- ridad respectiva.

c). Negar que una persona está detenida, si lo estuviere. - Esta modalidad tiene su razón de ser en el hecho de que con frecuen- cia las personas encargadas de los establecimientos mencionados nie- gan la detención a los familiares o autoridades que investigan el - paradero de las personas desaparecidas.

d). No cumplir la orden de libertad girada por la autoridad competente, la autoridad que incumpla esta orden puede ser judicial o administrativa. Esta conducta podrá integrarse cuando no se cumpla puntualmente la orden de libertad girada por la autoridad competente; cualquier demora, tardanza, dilación o retardo, fuera del -- tiempo razonable para llenar los trámites burocráticos de rigor, se rá sancionada por la ley.

La fracción VII señala que habrá abuso de autoridad cuando el servidor público tenga "...conocimiento de una privación ilegal - de libertad (y) no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones". La conducta descrita puede realizarse de dos formas: a). si el servidor público no denuncia la detención ilegal - de una persona a la autoridad competente; y b). si no hace cesar dicha detención ilegal, si estuviere dentro de sus atribuciones.

La fracción anterior se relaciona con lo establecido en la - fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución General de la República, que dice mas o menos: Los Alcaldes y Carceleros que no ^{re}qⁱban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas, contadas desde que aquél esté a disposición del juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho -- particular en el acto mismo de concluir el término, y si no recibe - la constancia mencionada, dentro de las setenta y dos horas siguientes, lo pondrá en libertad. También podrán ser sujetos activos de -

este delito los policías y agentes del Ministerio Público que habiéndose percatado de la detención ilegal de una persona, no la denunciaron inmediatamente o no la haga cesar tan pronto como tenga conocimiento de la misma.

La fracción VIII tipifica la conducta del servidor público - que "... haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente".

La anterior conducta tiene dos fases: a).- que el sujeto activo haga que se le entreguen fondos, valores o cosas que no se le hayan confiado expresamente; y b).- que se los apropie o disponga de ellos indebidamente.

El abuso de autoridad puede manifestarse en la orden, el mandato o la intimidación mediante los cuales el servidor público "... haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa...", así como - también en el temor reverencial que siente el que hace la entrega, - hacia un superior jerárquico.

La fracción IX considera típicamente anti-jurídica la conducta del servidor que "...con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio". El abuso de autoridad se presenta en forma de explotación laboral que el superior jerárquico ejerce sobre el subalterno. También se podría dar, teniendo a mujeres como sujetos pasivos, cuando se obligue a és

tas, bajo amenazas de despido o cualquier otra, a tener trato sexual con el superior jerárquico.

Están excluidos de esta hipótesis los pequeños obsequios que el subalterno haga espontáneamente al superior en señal de atención, respeto o en ocasión de una fiesta onomástica o de cualquier otro acontecimiento festivo, siempre y cuando dichos obsequios no rebasen el importe de diez días de salario mínimo al año, en caso contrario, tales obsequios y regalos deberán ser entregados por el servidor público que los recibió a la oficina respectiva de la Contraloría General del Estado a fin de que esta disponga de ellos conforme lo mandan las leyes.

Con las fracciones X, XI y XII se trata de sancionar penalmente los hechos de corrupción administrativa que frecuentemente se realizan, tales como otorgar "...empleo, cargo o comisión públicos o contratos de prestaciones de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se le nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado". En el argot popular se designa a los que son favorecidos con nombramientos que no han de cumplir, como -- "aviadores".

El último párrafo del artículo en comento amplía la figura típica "... a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones..."

La fracción XI describe la conducta del servidor público que "...autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación".

En este caso, el sujeto pasivo sólo podrá ser un ex-servidor público a quien la autoridad judicial le haya impuesto como sanción la inhabilitación para ocupar algún puesto dentro de la administración pública, a que se refiere el parágrafo 12 del artículo 21 del Código Penal o la ley de responsabilidades de los servidores públicos locales.

La fracción XII del artículo 183 penaliza la conducta del servidor público que "... otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación"

Con esta fracción se pretende combatir el fenómeno conocido con el nombre de "charolazo". No es raro que individuos que se dedican a actividades ilícitas se amparen en una credencial apócrifa para cometer sus fechorías y evitar la acción de la justicia.

También aquí se amplía la figura típica a las personas que acepten tales identificaciones.

3.- COALICION DE SERVIDORES PUBLICOS,

El párrafo primero del artículo 184 señala que "cometen el delito de coalición, los servidores públicos que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores (al servicio del Estado o Municipio) que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga".

En este caso, los sujetos activos han de ser varios servidores públicos que se reúnan, se junten o se unan, cuyo objetivo común ha de ser el "tomar medidas contrarias a una ley o reglamento; impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos..."

El propio párrafo mencionado contiene, un señalamiento que se relaciona con la fracción V del artículo 13 del Código Penal, en el sentido de que no cometerán este delito los servidores públicos que obren "...en ejercicio de un derecho consignado en la ley", en concreto, no se incurrirá en la conducta anti-jurídica señalada - cuando los trabajadores se coaliguen para hacer uso del decreto de huelga que señala la Constitución federal y Local, siempre y cuando se ajusten a los requerimientos del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios.

4.- USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES.

El artículo 185 que regula esta figura, se encuentra dividido en tres fracciones. La fracción I contiene cuatro incisos y, cada uno de ellos, varios hechos regidos por el mismo tipo penal, a la letra dice:

"Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I.- El Servidor Público que indebidamente:

- a) otorgue concesiones de prestación de servicios - públicos o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio del Estado o del Municipio.
- b). Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico.
- c) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social; en general sobre los ingresos fiscales y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la administración pública estatal o municipal.
- d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deudas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos".

La fracción II amplía esta figura delictiva a "toda persona que solicite y obtenga, promueva el otorgamiento o la contratación de las operaciones a que hace referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas".

Difícilmente un particular, en su carácter de tal, puede cometer el delito que comentamos, ya que no son servidores públicos. Sin embargo, se les castiga por su intervención como solicitantes, promoventes o participantes en las operaciones a que hace referencia la fracción I.

La fracción III señala que comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades el servidor público que "...teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas una aplicación pública distinta, de aquella a que estuvieren destinados o hiciera un pago ilegal".

La esencia de esta conducta consiste en desviar, del objeto al que estuvieren destinados, fondos públicos que el servidor público tuviere a su cargo para darles otra aplicación, la cual ha de ser "... una aplicación pública distinta...", ya que los casos de desvío de fondos públicos en beneficio propio o de otro se castiga bajo la forma de peculado.

La conducta típica de esta figura contiene dos hipótesis: -
a) Dar a los fondos públicos que tuviere a su encargo una aplica-

ción pública diversa a aquella a que estuvieren destinados. Por ejemplo, las llamadas "transferencias de partida". Y b) hacer un pago ilegal. Este pago no necesariamente tiene que ser fraudulento, sino sólo carente de los requisitos exigidos por la ley; si fuere pago fraudulento se integraría el delito de fraude y no el que estamos comentando.

5.- CONCUSION.

Según el artículo 186 del Código Penal Guerrerense comete el delito de concusión "... el servidor público que con tal carácter y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

Con esta figura delictiva se busca castigar al servidor público que valiéndose de su investidura, y con una conducta aparentemente legal, pretenda obtener de los particulares un beneficio indebido. Con esta misma figura se procura evitar que los Gobernados sufran perjuicios o daños por los abusos de los servidores públicos.

6.- INTIMIDACION.

Esta figura delictiva se encuentra tipificada en las dos fracciones del artículo 187, que a la letra dice: "comete el delito

de intimidación el servidor público:

I.- Que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral inhiba o intimide a cualquier persona para -- evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación penal o por la ley de responsabilidades de los servidores públicos,..."

La conducta tipificada en esta fracción bien podría subsumirse en la de "abuso de autoridad", sin que fuera necesario que -- exista como una figura delictiva autónoma.

La fracción II del artículo 187 describe la conducta del servidor público "que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior, realice una conducta ilícita u omita una lícita que lesionen los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo".

El comportamiento tipificado en esta fracción presenta dos formas de ejecución: una positiva, que se manifiesta cuando "...realice una conducta ilícita...", y otra negativa cuando "...omita una (conducta) lícita debida...". La configuración de estas conductas depende de la valoración que se haga sobre si lo realizado es ilícito o lo omitido lícito y debido. Es preciso que esta conducta se --

dé con motivo de la querrela, denuncia o información que el particu-
lar proporcione en contra de algún servidor público.

7.- EJERCICIO ABUSIVO DE SERVICIO PUBLICO.

El artículo 186 contiene dos fracciones que tipifican el --
ejercicio abusivo de servicio público, mediante las cuales se preten-
de proteger a la administración pública de sus desleales servidores.

La fracción I dice que comete el delito de ejercicio abusi-
vo de servicio público el servidor público que "en el desempeño de
su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por in-
terpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, au-
torizaciones, franquicias, excenciones, efectúe compras o ventas o
realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos
al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes, parientes
por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier --
tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de depen-
dencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el ser-
vidor público o las personas antes referidas formen parte".

No solamente es sujeto activo el servidor público sino tam-
bién la "...interpósita persona..." de quien se valga para efectuar
el comportamiento típico. A esta persona se le impondrán las mis-
mas sanciones previstas para este delito.

La fracción II establece que comete el delito de ejercicio abusivo de servicio público el servidor público "que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus servicios, y que no sea del conocimiento público, haga por sí o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción".

8. - TRAFICO DE INFLUENCIA.

Con esta figura se tiende a sancionar las conductas de los servidores públicos que válidos de su condición de tal, o de los -- particulares que aprovechándose de sus lazos de amistad con servidores públicos, pretendan que los asuntos administrativos o judiciales pendientes ante otro servidor público, se resuelvan con forme a sus intereses y no conforme a derecho.

El artículo 189 del Código Penal estatal señala que comete el delito de tráfico de influencia:

"I.- El servidor público que por sí o por interpósita promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos -- ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.

II.- Cualquiera persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior, y

III.- El servidor público que por sí o por interpósita persona, indebidamente solicite o promueva cualquier resolución o realización de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 188 de este Código".

Las conductas descritas en estas tres fracciones son susceptibles de realizarse por servidores públicos o por particulares, ya sea en forma individual o en grupo.

Tanto en la vida estatal como nacional se da un fenómeno que tiene un claro matiz político y que se podría encuadrar dentro de este ilícito. Me refiero a la "gestoría" que el Partido Revolucionario Institucional ha venido realizando en los últimos 40 años y que en la actualidad se da con mayor frecuencia. En efecto, al decir de Luis Javier Garrido, (4) algunas dependencias del ejecutivo federal han recibido instrucciones en el sentido de no dar trámite a ningún asunto que los particulares promuevan ante ellas si es que no lo hacen a través de la gestoría del Partido oficial. Esto último se hace con claros propósitos electorales.

9.- COHECHO

Decía Carrará que:

"Cualquier abuso que realice un funcionario público de los poderes de que está investido es un grave delito que encierra un daño político intenso. Empero, este daño político aumenta cuando el abuso de poderes se efectúa con fin de lucro. La razón de este aumento reside en la mayor densidad del daño. Ante un Magistrado que abuse de su cargo para venirse de la persona a quien odia, los demás ciudadanos tienen pocos motivos para sentir alarma. Pero ante quien vende sus funciones al que paga, no hay quien pueda tener confianza de obtener justicia cuando se encuentre en conflicto frente a un adversario poderoso y desprovisto de escrúpulos. Por esta razón los delitos de los funcionarios públicos cometidos con fines de lucro han sido figuras delictivas designadas con nombres expresos y objeto de enérgica represión."(5)

El artículo 190 del Código Penal del Estado de Guerrero establece que comete el delito de cohecho el servidor público "... --

que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otra, dinero, o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones".

10.- PECULADO.

El artículo 191 del Código Penal del Estado dice:

"Comete el delito de peculado:

I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier cosa perteneciente al Estado o al Municipio, a un organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

II.- El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el capítulo V, de uso indebido de atribuciones y facultades, con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

III.- Toda persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere

la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los retos a que se refiere el uso indebido de atribuciones o facultades, y

IV.- cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público estatal o municipal, y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos estatales o municipales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos, o les de una aplicación distinta a la que se les destinó".

El bien jurídico tutelado con esta figura es el interés que tiene la administración pública en que los bienes que constituyen su patrimonio y cuyo manejo tienen a su cargo los servidores públicos estatales o municipales, no se los apropien éstos con fines personales.

11.- ENRIQUECIMIENTO ILICITO.

Esta nueva figura delictiva viene a reemplazar al delito de "enriquecimiento inexplicable" que existía en el Código Penal federal y en la antigua ley de responsabilidad de funcionarios y empleados de la Federación.

El artículo 192 del Código Penal local indica que:

"Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la ley de responsabilidades de los servidores públicos".

En el precepto anteriormente transcrito se omite toda referencia a la conducta material del sujeto activo mediante la que aumenta su patrimonio y en su lugar se coloca una valoración negativa: no poder acreditar el legítimo aumento del patrimonio o la legítima procedencia de los bienes. Este es uno de los pocos casos que conozco en que se invierte el principio general que rige en materia de prueba.

La figura de enriquecimiento ilícito está conectada y contiene reenvíos a la Constitución General de la República a la propia del Estado de Guerrero, así como a la ley de responsabilidades local.

Al respecto, la ley de responsabilidades local, en su título cuarto denominado "registro patrimonial de los servidores públicos" establece como una obligación de los servidores públicos al servicio del Estado o Municipios, desde el nivel de Jefes de Departamento hasta el de Gobernador, el presentar anualmente, bajo pro--

testa de decir verdad, una declaración que resuma su situación patrimonial y las modificaciones habidas en el año inmediato anterior.

Las penas con que se sanciona el enriquecimiento ilícito se amplían a "...quién haga figurar como suyos bienes que el servidor público haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley, (de responsabilidades local), a sabiendas de esta circunstancia".

Esta es la única figura que se sanciona con el decomiso, en beneficio del Estado, de los bienes cuya procedencia no pueda acreditar el servicio público.

Anteriormente a la reforma constitucional en materia de responsabilidad de los servidores públicos, se había discutido mucho sobre la legalidad del decomiso de bienes de uso ilícito, sin embargo, creo que esta pena es justificable porque es necesario preservar la tranquilidad social y evitar que los servidores públicos que incurran en este delito estén dispuestos a sufrir la pena de privación de libertad, con que se castiga este ilícito, y puedan salir, ya sea bajo fianza o por expiación total de la pena, a gozar con toda tranquilidad de los bienes malhabidos.

III.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Estado de Guerrero, en poco o en nada podríamos abundar, por lo que nos remitimos al apartado respectivo en el capítulo anterior.

IV.- RESPONSABILIDAD CIVIL.

La responsabilidad de los servidores públicos es aplicable a todos sus actos que, en el desempeño de su encargo o con motivo de él, cause algún daño al Estado o a particulares, ya sea en forma dolosa o culpablemente. Por tales actos el servidor público tiene la obligación de reparar el daño u otorgar la indemnización correspondiente.

La responsabilidad civil de los servidores públicos tiene dos vertientes, a saber;

- 1.- Por actos que en ejercicio de su encargo cause daños al Estado o a particulares.
- 2.- Por actos privados o personalísimos.

En el primer caso se ve implicado el Estado como tal al responder, en última instancia, por los daños causados por sus servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, a particulares. Al respecto, el artículo 1928 del Código Civil para el Estado de Guerrero,

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

Este artículo es muy parecido al 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

El precepto citado plantea la cuestión básica de la responsabilidad subsidiaria del Estado en el caso de actos ilícitos cometidos por sus servidores públicos, que causen daño o perjuicio a terceros. Sobre el particular existe la discusión doctrinal de si es posible aplicar al Estado disposiciones de derecho privado: algunos autores sostienen que sin necesidad de recurrir a tesis superadas que atribuían al Estado una doble personalidad, el Estado cada que actúa lo hace siempre en calidad de ente soberano, pero que esa soberanía no puede ser superior a la ley, por lo tanto, el ejercicio de esa soberanía debe desenvolverse de conformidad con el derecho, de ahí que si un acto realizado ocasiona injustamente un daño, el Gobierno que lo sufra tiene acción para reclamar su resarcimiento.

La responsabilidad civil del Estado no siempre ha sido acep-

tada debido a que se contraponía a la noción de soberanía, consagrado por esa vía el principio de irresponsabilidad del poder público. Principio que, al decir de Andres Serra Rojas, resulta a todas luces injusto, ya que "...el Estado es una persona jurídica que actúa por medio de órganos que han sido creados por mandamientos legales, es - decir, esferas limitadas de competencias, las cuales se ejercen por los titulares de la función pública, que son personas físicas. En - esta actividad estatal se pueden lesionar los derechos de los particulares, existiendo la obligación de indemnizarlos por los perjui- cios que se ocasionen. Es un principio de Derecho Administrativo, la teoría del riesgo creado por el Estado por el funcionamiento de los servicios públicos y el ejercicio de sus demás actividades".(6)

De lo dicho anteriormente se desprende la necesidad insosla yable de que el Estado repare los daños ocasionados a terceros en - su actuación. Ante la ausencia de disposiciones de derecho público que regulen esta responsabilidad del Estado, es menester aplicar, - en principio, disposiciones de derecho común.(7)

La otra vertiente a que me refería anteriormente es la res- ponsabilidad de los servidores públicos por actos personalísimos. - Al respecto, el párrafo séptimo del artículo 113 de la Constitución local señala que "en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá de declaración de proce- dencia".

Del artículo mencionado se concluye que en materia civil y familiar no existe inmunidad de ninguna especie, debido a que este tipo de demandas no interfieren con las funciones oficiales que de ba desempeñar el servidor público demandado. Si acaso podrían sig nificar malos antecedentes para futuros ascensos, pues en esta cla se de asuntos se podrá nombrar a una persona de confianza y con los conocimientos suficientes, para que lo representen y actúe en su - nombre con la misma validez como si fuera él mismo.

NOTAS AL CAPITULO IV

- 1) CARPIZO MACGREGOR, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917", México, UNAM, 1980.
- 2) CARPIZO MACGREGOR, Jorge. "Estudios Constitucionales", México, UNAM, 1980.
- 3) JIMENEZ HUERTA, Mariano. "Derecho Penal Mexicano. Suplemento al V Tomo". - México, Editorial Porrúa, 1984.
- 4) GARRIDO, Luis Javier. Véase el Diario la Jornada del Día 30 de abril de 1986.
- 5) CARRARA, Francesco. "Programa de Derecho Criminal. Parte Especial", vol. VII párrafo 2543. Bogotá, Editorial Tamis, 1964.
- 6) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", vol 1. México, Porrúa, 1979.
- 7) RUIZ MASSIEU, José Fco. "Los servidores públicos y sus nuevas responsabilidades", México, Ediciones I.N.A.P., 1984.

- C O N C L U S I O N E S -

El orden jurídico mexicano es tan abundante en leyes, reglamentos y circulares, que difícilmente una sola persona puede llegar a conocerlo en su totalidad. Este desconocimiento de las leyes se hace mas evidente en la provincia. Particularmente en un Estado pobre y con uno de los mas altos indices de analfabetismo y donde, -- por añadidura, son escasos los medios y vias de comunicación. Me refiero al Estado de Guerrero.

Aún cuando el Gobierno local ha hecho esfuerzos por ponerse a tono con el gobierno federal en materia de renovación moral, no se a logrado abatir del todo los grandes males que aquejan a la administración pública estatal y municipal. Es mas, el gobierno local a creado en cada Distrito Judicial, una oficina dependiente del Ejecutivo estatal con la finalidad de recibir y dar trámite a las quejas que los particulares tengan de los servidores públicos, sin

embargo, podría afirmar, sin temor a equivocarme, que la existencia de estas oficinas es desconocida por el 90% de la población.

La campaña de renovación moral de la sociedad, con la que el ahora Presidente de la República captó muchos votos, estuvo justificada en su tiempo porque el pueblo necesitaba un aliciente después de haber soportado dos sexenios de trágicas consecuencias económicas y en donde la administración pública salió muy mal parada debido a la corrupción de sus agentes.

Además, el postulado de la renovación moral de la sociedad significó, para la población en general, una esperanza de cambio, esperanza que se renueva cada seis años con cada nuevo candidato a la Presidencia de la República.

En la actualidad, la divisa de la renovación moral sigue teniendo justificación porque subsisten las causas por las cuales se enarboló. Esto es, aún subsiste, dentro de la administración pública, corrupción, ineptitud, despotismo, etcétera.

Con el fin de contribuir a erradicar los vicios en que incurrían muchos de los servidores públicos estatales, propongo lo siguiente:

- 1.- Que se reforme la Constitución General de la República para que las resoluciones que en materia de responsabilidad de los altos servidores públicos estatales emitan las cámaras del Congre

so de la Unión, tengan efectos resolutivos y se diga expresamente que las legislaturas locales procederán de inmediato a dar cumplimiento a tales resoluciones.

2.- Que se faculte al Procurador General de la República para que en su carácter de representante del gobierno federal, vigile el debido cumplimiento, por parte de la legislatura local respectiva, de las resoluciones de cualquiera de las Cámaras del Congreso Federal.

3.- Que se adicione el artículo 110 de la Constitución particular del Estado de Guerrero, para que se diga que el gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo, podrá ser acusado por responsabilidad política o penal en materia federal, y por delitos graves del orden común, en el ámbito local.

4.- Que se adicione el Capítulo V de la misma Constitución, relativo a las atribuciones del Congreso, para que sea facultad de la Legislatura local desaforar, destituir o inhabilitar a los servidores públicos acusados de incurrir en responsabilidad penal o política en materia federal.

5.- Que se dé, en el Estado de Guerrero, una intensa campaña tendiente a difundir las normas que regulan las responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales, así como de los mecanismos para poder exigirselas, para que la población esté en po

sibilidades de velar por sus derechos con conocimiento de causa.

6.- Esta campaña deberá darse en términos sencillos para -- que la mayoría de la población pueda entenderla, y aprovechando todos los medios de comunicación disponibles, tales como radio, periódicos, folletos, escuelas, partidos políticos, etc.

7.- Que los partidos políticos se esfuercen por proponer como candidatos a ocupar puestos públicos, a personas realmente capacitadas y de probidad incuestionable.

8.- Asimismo, que los servidores públicos que tienen facultades para nombrar sus colaboradores extremen sus cuidados para elegir a la persona idónea, y cuando estas personas demuestren ineptitud, corrupción o ineficiencia, y cuya remoción sea solicitada por la opinión pública, no se empeñen en mantenerlos en sus puestos por un mal entendido principio de autoridad.

- B I B L I O G R A F I A -

- ALBA IXTLIXOCHITL, Fernando de. Obras Históricas. Tomo I. México, Editorial Chavero, 1891.
- ARIAS RAMOS, José. Compendio de Derecho Público Romano e Historia de las -- Fuentes, 8a. ed. Valladolid, España, Editorial Clares, 1968.
- BARRERA DOMINGUEZ, Humberto. Juzgamientos de los altos Funcionarios del Estado. Bogotá, Colombia, Editorial Temis, 1962.
- BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina, 1963.
- BUNSTER, Alvaro. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Manuel Porrúa, 1984.
- BURGOA, Ignacio. El Estado Mexicano. México, Editorial Porrúa, 1970.
- CABALLERO CARDENAS, José Luis. Breves consideraciones sobre las recientes - Reformas a la Ley de Amparo, en la Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia, P.G.R., 1984.
- CANASI, José. Derecho Administrativo. Vol. 1. Argentina, 1972.
- CAMARA DE DIPUTADOS. Los Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VIII. México, Editorial Porrúa, 1967.
- CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. México, Editorial Porrúa, 1982.
- CARPIZO MACGREGOR, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. México, UNAM, -- 1980.
- CARPIZO MACGREGOR, Jorge. Estudios Constitucionales. México, UNAM, 1980.
- CARRARA, Francesco. Programa de Derecho Criminal. Parte Especial, vol. VII, párrafo 2543. Bogotá, Editorial Temis, 1964.
- CORWIN, Edwards. The Constitution and What It Means Today. Argentina, Editorial Kraft Ltda., 1942.
- CHELLET OSANTE, Roberto. Organización Administrativa y Política de la República Mexicana. México, Ediciones de la S.H.yC.P., 1955.
- DAVID, René. Los grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos. Madrid, España, Editorial Aguilar, 1969.

- DEBRASCH, Charles. *Ciencia Administrativa*. Madrid, España, Ediciones de la Escuela Nacional de Administración Pública; 1975.
-
- Enciclopedia Jurídica Omeba, vol. 2. "Juicio de Residencia". Argentina, 1978.
- ESQUITVEL OBREGON, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. - México, Editorial Porrúa, 1984.
- ESTEBAN, Jorge de. *Constituciones Españolas y Extranjeras. Tomo II*, Madrid, España, Editorial Taurus, 1970.
- FIGUEROA BAHENA, Alfredo. *Evolución Política, Constitucional y Jurídica del Estado de Guerrero*. Tesis Profesional, Facultad de Derecho, 1966.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 2a. ed. México, Editorial Porrúa, 1979.
- GARCIA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, España, -- 1961.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio. *Justicia y Reformas Legales*. México, Cuadernos del INACIPE, No. 14, 1985.
- GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *Experiencias Parlamentarias sobre Responsabilidad de Servidores Públicos (1917-1983)*, en la Responsabilidad de los Servidores Públicos. México, Manuel Porrúa, 1984.
- HERNANDEZ RODRIGUEZ, Regulo. *Organización Política, Social, Económica y Jurídica de los Aztecas*. México, 1939.
- JIMENEZ DE ASUA, Luis. *Tratado de Derecho Penal. Tomo I*, 4a. ed. Buenos Aires, Argentina, Editorial Losada, 1977.
- JIMENEZ HUERTA, Mariano. *Derecho Penal Mexicano. Suplemento al Tomo V*. México, Editorial Porrúa, 1983.
- JIMENEZ HUERTA, Mariano. *Derecho Penal Mexicano. Suplemento al Tomo V*. México, Editorial Porrúa, 1984.
- LOPEZ AUSTIN, Alfredo. *La Constitución Penal de México Tenochtitlan*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1961.

- MAYER , Otto. Derecho Administrativo Aleman. Tomo IV. Buenos Aires, Argentina, 1954.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial, 4a. ed. México, Editorial - Porrúa, 1981.
- MOSCA, Gaetano. Historia de las Doctrinas Políticas. España, Editorial Revista de Derecho Privado, 1941.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. Historia del Estado de Guerrero. México, Porrúa, 1968.
- O'GORMAN, Edmundo. Historia de las Divisiones Territoriales de México. México, Porrúa, 1980.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 3a. ed. México, Editorial Porrúa, 1972.
- PALLARES, Jacinto. El Poder Judicial o Tratado completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana. México, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874.
- PALLARES, Jacinto. Op. cit.
- PANTOJA MORAN, David. Tres Documentos Constitucionales en América Española - Preindependiente. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975.
- RABASA, Emilio. La Constitución de la Dictadura. Estudio sobre la Organización Política de México, 4a. ed. México, Porrúa, 1968.
- RAMOS MEJIA, Enrique. El Delito de Concusión. Buenos Aires, Argentina, Editorial Depalma, 1963.
- RUIZ MASSIEU, José Fco. Los Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades. México, Ediciones I.N.A.P., 1984.
- SANCHEZ AGESTA, Luis. Curso de Derecho Constitucional Comparado. Madrid, España, Editorial Nacional, 1963.
- SCHWARTZ, Bernard. Los poderes del Gobierno. Tomo 1. México, UNAM, Facultad de Derecho, 1966.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Vol. 1, México, Porrúa, 1979.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomos I y II. México, Editorial Porrúa, 1982.

- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, Porrúa, 1980.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Las Leyes Fundamentales de México. México, Porrúa, 1984.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Las Leyes Fundamentales de México, 1808-1982. México, Editorial Porrúa, 1982.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. La Democracia en América, 3a. reimpresión. México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- TORREBLANCA VERGARA, José. Situaciones de los Funcionarios. Sevilla, España, Ediciones del Instituto Garfía Oviedo, 1978.
- VALLARTA, Ignacio L. Votos, 3a. ed. México, Porrúa, 1980.
- VIEYRA LOAYZA, Rafael. El Juicio Político. México, Escuela Libre de Derecho, 1947.

- H E M E R O G R A F I A -

- BUEN, Néstor De. "Nuevo desempleo: del error al terror", en La Jornada, 6 de agosto de 1985.
- CARDENAS, Raúl F. "La Responsabilidad de los Servidores Públicos", en Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 8, No. 8, Tomo I, 1984.
- CARRANCA Y RIVAS, Raúl. "Los Delitos de los Altos Funcionarios y Empleados", en Criminalia, No. 7-12, Año XLIII, Julio-Diciembre, México, 1977.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio. "Discurso pronunciado ante el Senado de la República, el 27 de diciembre de 1982.
- GARRIDO, Luis Javier, Véase el diario La Jornada del día 30 de abril de 1986.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "La responsabilidad política en el Derecho Constitucional Americano", en Anuario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.
- GONZALEZ RUBIO, Ignacio. "El Juicio Político", en Revista Mexicana de Justicia, Número Especial, Septiembre, 1980.

- LION SIGNORET, Monique. "Algunos aspectos del Constitucionalismo francés con temporáneo", en Cuadernos de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, No. 5, Xalapa, Ver., México, 1959.
- MORA, José María Luis. "Discurso sobre variaciones constitucionales que pueden hacerse en orden a las responsabilidades de los funcionarios", en Revista Mexicana de Justicia, Número Especial, Septiembre de -- 1980.
- REYES TAYABAS, Jorge. "Los particulares no son responsables por delitos oficiales", Anales de Jurisprudencia, Tomo 58, Nos. 1-6, Julio-agosto-septiembre, 1948.

- L E G I S L A C I O N -

Artículo 223 del Código Penal.

Constitución de los Estados Unidos de América.

Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

Legislación Pública Estatal, Estado de Guerrero. México, Escuela Libre de Derecho, IMSS, 1984.

Ley Federal de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Código Civil para el Estado de Guerrero.

Código Penal para el Estado de Guerrero.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.
Núm. 674.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. Núm. 675.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero. Núm. 87.

- JURISPRUDENCIA -

Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1a. Sala.
1959.

Semanario Judicial de la Federación. V Época, Tomo 92, Vol. 1.

Semanario Judicial de la Federación, VI. Época, 1a. Parte, Vol. XC, pág. 11.

I N D I C E

INTRODUCCION	Pág. I-IV
--------------------	--------------

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTOS INTRODUCTORIOS

1.- CONCEPTO SOCIO-JURIDICO DE SERVIDOR PUBLICO	5
a).- Doctrina Alemana	5
b).- Doctrina Francesa	9
c).- Doctrina Italiana	12
d).- Doctrina Argentina	16
d).- Doctrina, Legislación y Jurisprudencia Mexicana.	22
2.- ORIGEN Y NECESIDAD SOCIAL DEL CONTROL JURIDICO Y POLI TICO DE LA ACTUACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	35
NOTAS	41

CAPITULO SEGUNDO

EVOLUCION HISTORICO-SOCIOLOGICA DE LA RESPONSA- BILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1.- ROMA	44
a).- Organización Burocrática	45
b).- Procedimiento de elección de Funcionarios	49

c).- Control Jurfdico de la actuaci3n de los Funcio narios	50
d).- Organos substanciadores y procedimiento para - exigir responsabilidad a los Funcionarios ,.....	53
e).- Control Social	55
2.- GRAN BRETAÑA	57
3.- FRANCIA	66
4.- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	72
5.- MEXICO	80
a).- Epoca Prehisp3nica	80
b).- Epoca Colonial	84
c).- Epoca Independiente	91
NOTAS	103

CAPITULO TERCERO

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LAS -- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LAS ENTI- DADES FEDERATIVAS.

1.- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA- NOS	107
a).- Responsabilidad Polftica	114
b).- Responsabilidad Penal	118

c).- Responsabilidad Administrativa	120
2.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	123
a) Sujetos	123
b) Tipos de Responsabilidades	125
c) Procedimientos y Organos Substanciadores	130
d) Sanciones	136
3.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO	137
a) Responsabilidad Política	142
b) Responsabilidad Penal	144
c) Responsabilidad Administrativa	145
4.- LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE GUERRERO	146
a) Sujetos	147
b) Tipos de Responsabilidad	147
c) Organos Substanciadores	153
d) Procedimientos	154
NOTAS	165

CAPITULO CUARTO

CLASES DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE GUERRERO Y-SU IMPACTO SOCIOLOGICO.

I. RESPONSABILIDAD POLITICA	171
a). Sujetos	171
b). Responsabilidad y Organos Substanciadores...	176
c). Sanciones	176
II. RESPONSABILIDAD PENAL	177
a) Sujetos con Responsabilidad Penal Protegidos con Fuero Constitucional Local	177
b) Procedimiento y Organos Substanciador	179
c) Sujetos de Responsabilidad Penal que no es-- tan protegidos con Fuero Constitucional	181
1. Ejercicio Indebido de Servicio Público	183
2. Abuso de Autoridad	184
3. Coalición de Servidores Públicos	195
4. Uso Indebido de Atribuciones y Facultades	196
5. Concusión.....	198
6. Intimidación	198
7. Ejercicio Abusivo de Servicio Público	200
8. Tráfico de Influencia	201

9. Cohecho	203
10. Peculado	204
11. Enriquecimiento Ilfcito	205
III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	207
IV. RESPONSABILIDAD CIVIL	208
NOTAS	212
CONCLUSIONES	213
BIBLIOGRAFIA	217
INDICE	223