



879309



8  
2ej.

**UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE**

**FACULTAD DE DERECHO**

Con estudios incorporados a la  
**Universidad Nacional Autónoma de México.**

**CLAVE: 879309**

**LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL GOBIERNO  
FEDERAL FRENTE A LOS DEUDORES DE LA  
BANCA**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**YESENIA BOJORJES ROBLES**

**ASESOR**

**LIC. HECTOR GUSTAVO RAMIREZ VALDEZ**

180275

**CELAYA, GTO.**

**AGOSTO, 1998**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

## **DEDICATORIAS:**

**El presente trabajo de tesis esta dedicado a:**

**Mi Dios**

**Mi Familia**

**Mis Amigos**

**Mi *Alma Mater***

# INDICE

## INTRODUCCION

### CAPITULO PRIMERO

#### *EL ESTADO*

1.1. CONCEPTO DE ESTADO .....	1
1.1.1. ELEMENTOS PREVIOS O MATERIALES DEL ESTADO .....	3
1.1.2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS O FORMALES DEL ESTADO .....	7
1.1.3. NOTAS O CARACTERES ESENCIALES DEL ESTADO .....	11
1.2. FORMAS DE ESTADO Y GOBIERNO .....	12
1.3. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO .....	15
1.4. LA DIVISION DE PODERES .....	18
1.4.1 LA TEORIA DE MONTESQUIEU .....	18
1.4.2. FUNCIONES DEL ESTADO .....	19

### CAPITULO SEGUNDO

#### *LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*

2.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	23
2.1.1. ARTICULO 39 CONSTITUCIONAL .....	23
2.1.2. ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL .....	24
2.1.3. ARTICULO 41 CONSTITUCIONAL .....	26
2.2. FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO .....	26
2.3. DIVISION DE PODERES .....	28
2.4. LA FUNCION LEGISLATIVA .....	33
2.5. LA FUNCION JUDICIAL .....	35
2.6. LA FUNCION EJECUTIVA O ADMINISTRATIVA .....	37

### CAPITULO TERCERO

#### *ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA*

3.1. CONCEPTO Y PROBLEMÁTICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	38
---	----

<b>3.1.1. ORGANISMOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION PUBLICA</b>	
<b>CENTRAL FEDERAL .....</b>	<b>40</b>
<b>3.2. TITULARES DE LOS ORGANOS DE ADMINISTRACION .....</b>	<b>40</b>
<b>3.2.1. EL ORGANO Y EL TITULAR .....</b>	<b>40</b>
<b>3.2.2. LA DISTINCION ENTRE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS</b>	
<b>.....</b>	<b>41</b>
<b>3.2.3. SERVIDOR PUBLICO .....</b>	<b>42</b>
<b>3.2.4. ALTO FUNCIONARIO PUBLICO .....</b>	<b>43</b>

## **CAPITULO CUARTO**

### ***LA RECTORIA ECONOMICA Y EL SISTEMA BANCARIO EN MEXICO***

<b>4.1. EL ESTADO Y LA ECONOMIA .....</b>	<b>45</b>
<b>4.2. LA DIMENSION ECONOMICA DEL DERECHO .....</b>	<b>45</b>
<b>4.3. LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO .....</b>	<b>47</b>
<b>4.4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO .....</b>	<b>52</b>
<b>4.5. INSTITUCIONES BANCARIAS EN MEXICO .....</b>	<b>53</b>
<b>4.6. NATURALEZA JURIDICA DE LA BANCA EN MEXICO .....</b>	<b>59</b>
<b>4.6.1. EL SERVICIO PUBLICO BANCARIO EN MEXICO .....</b>	<b>61</b>
<b>4.6.2. EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO .....</b>	<b>61</b>
<b>4.6.3. EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO .....</b>	<b>62</b>
<b>4.6.4. LA COMISION NACIONAL BANCARIA .....</b>	<b>63</b>

## **CAPITULO QUINTO**

### ***DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL***

<b>5.1. CONCEPTO .....</b>	<b>64</b>
<b>5.2. FORMAS DE RESPONSABILIDAD .....</b>	<b>65</b>
<b>5.3. CONCEPTO Y ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL .....</b>	<b>66</b>
<b>5.4. ESPECIES DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL .....</b>	<b>73</b>
<b>5.5. DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO .....</b>	<b>76</b>
<b>5.6. LA LEY DE RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS PUBLICOS .....</b>	<b>80</b>
<b>5.7. FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL</b>	
<b>DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....</b>	<b>85</b>
<b>5.8. LA RELACION ENTRE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO ..</b>	<b>89</b>
<b>5.9. EL ESTADO, EL DERECHO Y LA ECONOMIA INTERNACIONAL</b>	
<b>.....</b>	<b>92</b>

## CAPITULO SEXTO

### **LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE CARLOS SALINAS DE GORTARI Y ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON Y LA CONSECUENTE RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL.**

6.1.	LA PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO.....	95
6.1.1.	ANTECEDENTES EN MEXICO.....	95
6.2.	POLITICA ECONOMICA DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.....	103
6.2.1.	REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL .....	106
6.2.2.	LA POLITICA FINANCIERA DENTRO DE LA ADMINISTRACION DE CARLOS SALINAS DE GORTARI .....	109
6.2.3.	LA DOCTRINA DEL LIBERALISMO SOCIAL DENTRO DEL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI .....	112
6.3.	LA POLITICA ECONOMICA EN EL SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE .....	118
6.3.1.	LA POLITICA FINANCIERA DENTRO DE LA ADMINISTRACION DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON .....	120
6.3.2.	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 .....	122
6.4.	CAUSAS DE LA CRISIS ECONOMICA DE 1995 .....	122
6.5.	NUEVO MODELO DE POLITICA ECONOMICA .....	124
6.6.	LA INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO EN POLITICA ECONOMICA .....	126
6.7.	LA REALIDAD JURIDICA DE LOS DEUDORES DE LA BANCA EN MEXICO .....	127
6.8.	EL FONDO BANCARIO DE PROTECCION AL AHORRO (FOBAPROA) Y LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL GOBIERNO FEDERAL .....	130
6.9.	LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE CARLOS SALINAS DE GORTARI Y ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON Y LA CONSECUENTE RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL .....	132

## **CONCLUSIONES**

## **BIIBLIOGRAFIA**

# INTRODUCCION

## INTRODUCCION

El problema de los deudores de la banca en el país tiene su origen en las políticas económicas y financieras adoptadas por los anteriores tres gobiernos marcándose las consecuencias de las mismas con los últimos dos sexenios.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se destacó la reforma de los artículos 28 y 123 de la Constitución para restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito., realizada en mayo de 1990. Siendo un proceso de los más complejos y arduos cuya finalidad en ese entonces era impulsar la reforma económica y social del país., con la venta de las 18 instituciones de crédito que se efectuó en 13 meses, privatizando un banco cada tres semanas en promedio, más sin embargo aunque se trato con la privatización de la banca el impulsar la economía de cualquier modo el gobierno salinista tuvo que aceptar que la cartera vencida estaba en aumento aunque se resaltaba que no ponía en peligro la estabilidad del sistema crediticio nacional.

La meta de la administración salinista consistió en bajar la inflación al 7 %., tomando medidas como la quita de los 3 ceros y el nacimiento del nuevo peso., pero la deformación informativa de especuladores, provocaron que los ahorradores de la banca realizaran retiros masivos de las Instituciones bancarias, esto que aunado con el crecimiento de la Institución del FOVI reflejo la visible decadencia del salinismo al financiar junto con las Instituciones Bancarias, créditos para la adquisición de vivienda

La política económica de Salinas es la continuación e intensificación de los amplios lineamientos establecidos por la administración de De la Madrid.

Por otro lado la administración de Zedillo inicio con la devaluación del peso ya que se estableció que el tipo de cambio lo determinaría el juego de la oferta y la demanda de divisas, por lo que la especulación del peso y la salida masiva de capitales así como el irresuelto conflicto de Chiapas causaron que las reservas nacionales se agotaran, por lo que la compra de dolares se hizo incontenible para 1994, y es que después de la privatización de la banca y hasta 1993 el negocio de los bancos redituo altos beneficios a los banqueros, pero con la política seguida por Zedillo, estableciendo la desaceleración de la economía y liberar la inflación ocasiono que los réditos de los banqueros cayeran.

Más sin embargo la administración de Zedillo se ha preocupado más por la activación de la economía dejando fluctuante la paridad peso-dolar y por ende la inflación.

Aunque para las administraciones anteriores la privatización y después la reprivatización de los bancos fue un verdadero fracaso para solucionar la crisis económica en el país, no hay dinero suficiente que levante a la banca y lo peor, el deterioro en la calidad de sus activos, la falta de liquidez, la capitalización insuficiente y sus perspectivas de rentabilidad, la banca debe sumar no pocos hechos que la hacen vivir el peor de sus momentos, entre los que se encuentran el descrédito que le costaron los escándalos financieros y los fraudes de algunos noebanqueros

La banca misma y el gobierno han propiciado un fortalecimiento de las organizaciones de deudores, encabezadas por el Barzón, que acrecientan su poder de convocatoria cada día, ofreciendo al deudor de la banca esperanzas de recuperar en algunos casos el patrimonio a través de las demandas de nulidad de los contratos de apertura de crédito, más sin embargo la insolvencia se recrudece y las organizaciones de deudores aumentan su número y fuerza.

# CAPITULO PRIMERO

# CAPITULO PRIMERO

## EL ESTADO MEXICANO

### 1.1. CONCEPTO DE ESTADO.

Diferentes tratadistas han emitido conceptos de Estado ubicándolo entre varias teorías, ya sea a través de una generalización de hechos mediante una inducción, tomando la Historia Universal ya como un todo o por períodos históricos, haciendo una comparación entre los Estados que existen y los que existieron, algunos otros toman la idea apriorística y elaboran un concepto de Estado ideal y abstracto, y otros tantos elaboran su concepto de Estado en base a la realidad.

Entre estos tratadistas encontramos a Bluntschli, este autor afirma que la noción o concepto de Estado se encuentra determinada por la naturaleza y los caracteres de los Estados reales, es aquella que se obtiene utilizando un periodo de la Historia Universal agregando a su vez el elemento filosófico al establecer que tiene la idea del Estado como un estado ideal perfecto el cual no es realizable aún. (1)

Aduce Jellinek que para elaborar el concepto de Estado no es únicamente la observación y comparación de los Estados empíricos o concretos que se dan en el desarrollo histórico sino que se debe de

tratar de construir un Estado tipo cuyas notas esenciales correspondan igualmente a una construcción ideal del mismo, a lo cual llama Jellinek, un Estado " tipo empírico ", así pues emite su concepto estableciendo que es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio. (2)

**Porrúa Pérez** señala que el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes. (3)

Es pues que el Estado se encuentra constituido o formado por una serie de elementos que aunque no todos en la misma forma o proporción contribuyen a formar su esencia.

Con esta última definición podemos constatar el concepto de Estado mediante la existencia de elementos que integran el mismo, así tenemos los elementos previos:

**a) Población.**

**b) Territorio.**

Siendo por lo tanto los elementos constitutivos los siguientes:

**c) Poder soberano.**

**d) Orden Jurídico.**

**e) Bien Público Temporal.**

De lo anterior podemos concluir que el Estado tiene notas o elementos esenciales como la Soberanía, la personalidad moral y jurídica ya que el Estado es un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones y por último su sumisión al derecho es decir la necesidad de que la estructura del mismo y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible.

### **1.1.1. ELEMENTOS PREVIOS O MATERIALES DEL ESTADO**

**A) POBLACION.-** También llamado elemento humano es la base del Estado, teniendo como base a un grupo de hombres, de seres racionales y libres dotados de vida que tienen fines específicos. No todas las corrientes doctrinales están de acuerdo con esta concepción del hombre como ser racional y libre con fines propios. Pero de la manera como se resuelva el problema de la naturaleza humana, así será la concepción que se tenga del Estado. Si negamos la personalidad humana, colocamos al Estado al servicio de la masa hipostasiada, elevada a una categoría conceptual; haremos del Estado un instrumento ya a al servicio de la humanidad, del pueblo de la clase social, etc. o bien erigimos al Estado mismo en fin supremo de su actividad y concomitantemente de la actividad de los hombres

(Estado totalitario). (4)

Concepciones políticas de esta especie las hubo en la antigüedad clásica e, infortunadamente han resurgido en nuestros tiempos, dando origen a las monstruosidades del nazismo alemán, del fascismo italiano, y otros. (5)

Los hombres no son iguales en cuanto a individuos, por tener distintas características, pero en sentido amplio, afirmamos que su valor respecto del Estado es el mismo. El ser humano tiene el mismo valor dentro del Estado. La agrupación estatal vale para todos los hombres, sin distinción.

La población como elemento del Estado se encuentra integrada por una agrupación de hombres que se encuentran y viven dentro de un ámbito especial determinado. En la agrupación estatal caben todos los hombres, independientemente de sus características exteriores, es así mismo indiferente el número de hombres que componen un estado, puede haber Estados de pocos o muchos habitantes, se requiere sin embargo que el grupo de hombres sea suficientemente grande para que nazca la necesidad atender a la agrupación estatal, con todo lo que supone la división de trabajo y la especificación de funciones, pues de otra manera no existirá más que una formación política inferior, como pudiera ser un municipio o la región.

Pero si el hombre es en sí mismo tan importante para el Estado, no lo es en cambio en sus determinaciones accidentales de raza, lengua, cultura, color y religión, por lo que en una agrupación estatal caben todos los hombres con independencia de esas características exteriores.

En la mayoría de los casos el principio o criterio de

agrupación que ha prevalecido es el llamado "Nacional", según el cual los Estados tienden a reunir dentro de sus fronteras a todos los nacionales y en la medida de la posibilidad a excluir a los que no lo sean, existen otros principios o criterios de agrupación como lo son el criterio territorial el cual señala que la población se repartirá de acuerdo al espacio geográfico que tenga el Estado. , Otro principio es el llamado de características homogéneas o afinidades; como pueden ser la lengua, raza, cultura, color, religión, etc., y por último encontramos el criterio de naturaleza compleja, mixta o también llamada Eceptesis siendo esta una mezcla de las dos anteriores, más sin embargo la más acertada es la de agrupar a los nacionales y para ello se necesita saber que es la Nacionalidad, por lo que esta se define como el lazo o vínculo jurídico que une a un individuo con el Estado.

La Nacionalidad siempre es un querer y un hacer comunes incesantemente renovados, es así que la población como elemento puede ser concebida técnicamente desde varios puntos de vista:

a) Como Sociedad: Señalando que es la unión de los hombres basada en los distintos lazos de solidaridad, entendido como un sentido de prestarse ayuda mutua.

b) Población: Conjunto de seres humanos que habitan en un territorio sin distinción de edad, sexo o condición sociopolítica, en un sentido aritmético, como número de habitantes.

c) Pueblo: Es aquella parte de la población que tiene derechos civiles o políticos plenos. , Es decir tiene un ingrediente jurídico.

d) Nación: Es una sociedad natural de hombres con unidad de territorio, de costumbres y de lengua con una vida y conciencia comunes.

Por lo anterior podemos concluir que dentro del concepto de nación se encuentra el de Nacionalidad siendo por lo tanto un carácter o conjunto de caracteres que afectan a un grupo de individuos y les dan afinidad, esto es les da homogeneidad.

Este concepto sociológico de nacionalidad no llega a dar origen a una personalidad moral que puede ser reconocida como tal por el derecho positivo, la nación es un hecho social muy importante, pero no tiene por sí misma la finalidad específica ni la organización necesaria para formar una institución que aspire al rango de persona. Lo importante es que la nacionalidad encuentre su expresión política y jurídica del Estado. El ideal de un Estado nacional es que todos los miembros de la población sean co-nacionales y que el Estado represente auténticamente los intereses de la Nación. (6)

**B) TERRITORIO.-** Es el espacio en que viven los hombres al agruparse políticamente para formar el Estado.

La Población como elemento humano del Estado aparece estrechamente vinculado con el territorio del cual no puede desprenderse sin perder su calificación política. En efecto existen muchas agrupaciones humanas y sociales en las cuales el territorio no es un elemento indispensable así tenemos a la familia, la escuela, las sociedades mercantiles, las iglesias las organizaciones internacionales

que pueden cambiar de domicilio o adscripción a un lugar determinado sin que se alteren sus relaciones fundamentales. Otras sociedades pueden tener incluso carácter internacional como la iglesia católica o los partidos comunistas establecidos en diversos países, sin que para ellos sea indispensable un determinado ámbito especial, pero el Estado forzosamente necesita de un territorio para ejercer sus funciones de servicio, coordinación y control; requiere de un asentamiento permanente en un territorio. De aquí que todos los autores y tratadistas consideran al territorio como un elemento indispensable de la definición del mismo, el mismo Jellinek lo define al Estado como una corporación territorial dotada de un poder de mando originario.

Poco importa la extensión del espacio geográfico, el territorio es un elemento que da fuerza al Estado y que comprende además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmósfera, las costas y litorales, los límites y fronteras son fijados en nuestro caso por la Constitución Política Federal y en cada Estado por la local, así como por tratados y convenios internacionales celebrados con los Estados vecinos.

Así pues la sustancia misma del Estado es la sociedad humana que le da existencia con sus relaciones, por lo que el territorio forma solo el asiento de esa sociedad pero no forma parte esencial o constitutiva del Estado.

### **1.1.2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS O FORMALES DEL ESTADO**

Además de los elementos previos o materiales del Estado como lo son la población y el territorio, el Estado se encuentra formado por una serie de elementos formales, mismos que le van a dar el sello de formación política, de agrupación estatal y que lo va a distinguir de cualquier otro grupo social.

**A) Poder Soberano.** - Este elemento lo que representa es la causa formal del Estado, aquella que organiza la materia del mismo que es la población y que le señala sus causas y lineamientos de su actividad.

La Autoridad y el Poder son sinónimos que representan la fuerza tanto moral como la física, ya que esto en el Estado se marca como una exteriorización particular del múltiple y complejo problema de la autoridad en la vida social, ya que en si en todos los grupos sociales existe una autoridad desde una familia hasta el obispo de una Iglesia. , más sin embargo en estos grupos la autoridad o poder es limitado mientras que en el Estado es un poder total y que goza del monopolio de la coacción física. La misión de la autoridad es llevar a los individuos y grupos que forman al Estado a la realización del bien público temporal y esto solo se logra a través del gobierno que ejerce sobre los hombres y la administración de los bienes que forman el patrimonio del Estado.

El Gobierno del Estado normalmente se realiza mediante normas jurídicas que en cierto modo son las ordenes de la autoridad pública identificadas con las fuentes formales del Derecho Positivo Estatal, como lo son la legislación, la costumbre y la jurisprudencia., dichas ordenes de autoridad deben de ser repartidas o comisionadas a diferentes personas o grupos los cuales siempre deben de estar

subordinados al Estado para que pueda lograrse así la convivencia social.

Con la Administración del Estado se satisfacen los intereses tanto materiales como de cualquier otra índole las necesidades de la sociedad humana que conforma el Estado mediante los recursos que cuenta tanto en su propio territorio como en el exterior y todo esto a través de la coordinación y vigilancia lo que al final dará lugar a la realización del bien público.(7)

### Clasificación de los Servicios Públicos.-

1.- Servicios de gobierno propiamente dichos que consiste en dar ordenes y hacer cumplir el derecho.

2.- Servicios de Ayuda y suplencia a la actividad o iniciativa privada a quien presta en forma supletoria cuando no existe el servicio en lo particular.

3.- Servicios de aprovechamiento para la función gubernamental tanto personal como de recursos materiales especialmente patrimoniales y financieros.(8)

### **B) Orden Jurídico.**

El Orden Jurídico de todo Estado se encuentra en su propia facultad de autodeterminarse y autoregularse para lo cual dicta a través de un órgano legislativo o llámese solamente un órgano creador de normas y reglas de conducta compuesto ya por uno o varios individuos que tienen la autoridad para regular conductas tanto

presentes y futuras así como aquellas pasadas que puedan tener efectos en el presente o en el futuro dentro de su sociedad, a todas estas reglas, normas, que emiten y aquellas que han compilado a través de su historia tiende a llamarse dependiendo de la forma de gobierno y que adopten los Estados en Constitución, Carta de Derechos Humanos, Bill of Rights, Carta Magna, en fin diversas denominaciones para poder dar nombre al grupo de normas de cada pueblo. Es pues que el orden jurídico de cualquier Estado será el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta de los individuos que conforman a un Estado para lograr la convivencia social entre sí y alcanzar el bien público temporal.(9)

### C) Bien Público Temporal.

En cuanto a la materia del bien público o sea el que debe atender el Estado para la realización del bien público temporal podemos señalar que tiene a su cargo la universalidad de bienes y servicios que requiere la población para alcanzar su bienestar y para lograr sus aspiraciones y objetivos, todas las necesidades humanas en los diversos ordenes de la vida, son materia de sus preocupaciones, con la sola excepción de los asuntos específicamente privados y religiosos, entre las necesidades que el Estado debe satisfacer se encuentran las necesidades políticas y estatales y las de justicia social que se refieren a aspectos económicos, de salud, educación, cultura, entre otras.

Por lo que el bien público temporal es aquel que debe de realizar el Estado consiste en establecer un conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales, políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana, miembro de la familia, de la agrupación profesional, del municipio, del Estado y de la comunidad internacional.

### **1.1.3. NOTAS O CARACTERES ESENCIALES DEL ESTADO**

Son tres las notas esenciales del Estado., la primera; Es que el Estado por su organización y medios es una persona moral sujeto de derechos y obligaciones; la segunda que por su superioridad de sus fines y medios frente a cualquier otra entidad social, el Estado es soberano, y por último; que como agrupación al servicio de un bien público temporal el Estado esta sometido al derecho.

Por lo que respecta a la personalidad moral, esto quiere decir que el Estado por su organización, sus funciones y sus fines constituye una verdadera persona titular de derechos y obligaciones, la personalidad del Estado es un imperativo ineludible que solo ella puede dar satisfacción a la unidad y continuidad en la actividad estatal.

El Estado como encargado del bien público temporal no puede dejar de ser soberano en ningún momento, ya que puede actuar como si fuera un particular pero sin perder sus características de sociedad política.

Otra de las notas esenciales del Estado es la soberanía la cual es una cualidad del Estado como tal y considerado como sociedad política, una cualidad del Estado, precisamente por serlo, que existe en interés y para provecho de éste, no de los gobernantes ni del

pueblo como clase.

El Estado para realizar su fin necesita tener dentro de sí un atributo esencial, un poder al cual no pueda enfrentársele ningún otro, un poder decisivo que sea soberano, por lo que la soberanía es intrínseca a la naturaleza del Estado y a su propia realidad.

La limitación a la soberanía la encontramos en el Derecho y en el Bien Público Temporal, por lo que la soberanía es un poder relativo a las cosas del Estado, ya que fuera del bien público temporal, fuera de sus funciones encaminadas a lograrlo, el Estado ya no es soberano, porque ya no es competente.

La otra característica es la sumisión del Estado al derecho, el Estado en sus relaciones con los otros Estados se encuentra sujeto a normas del Derecho Internacional, que acepte su soberanía por medio de los tratados y en sus relaciones con los ciudadanos, que forman su población, también se encuentra sometido a un orden, que es el establecido por las normas jurídicas, es decir que en su aspecto interno, la soberanía también se encuentra sometida al Derecho.

## **1.2. FORMAS DE ESTADO Y GOBIERNO**

Después del análisis del concepto de Estado y de sus elementos y tomando en cuenta los aspectos sociológicos, geográficos, y jurídicos del Estado, en cuanto a las características de sus elementos, se distinguen las formas de gobierno y las formas de

organización política.

Por Estado se entiende la organización política en su conjunto, en su unidad completa formada por los diferentes elementos que la constituyen mientras que por Gobierno se entiende que son los actos jurídico-políticos que desempeñan dentro de sus atribuciones los órganos del Estado por lo que las formas de Estado se refieren a la estructura de la organización política en su totalidad y unidad, y las formas de gobierno se refiere a un aspecto más restringido del Estado, a uno de sus elementos que es el poder público y que tiene a su cargo la dirección misma del Estado.

Entre las formas de gobierno se encuentran la **Monarquía**, la **República** y la **Democracia**.-

La **Monarquía** tiene como características que el poder supremo radica en una sola persona, que es el Rey o monarca, y existe una sucesión hereditaria en el poder, clasificándolo en absoluta, en la cual el rey o monarca se encuentran por encima de la Constitución del Estado y en la monarquía constitucional el monarca se encuentra sujeto a las disposiciones de la Constitución la cual a su vez se subclasifica en pura y parlamentaria, la primera cuando el rey ejerce directamente la soberanía y la parlamentaria cuando la misma es ejercida por los ministros que integran el Parlamento.

La **República** tiene un poder supremo que puede ser ejercido por una sola persona o por un grupo de ellas y la designación del Jefe de Estado es por elección y no por sucesión hereditaria y se clasifica en Directa: Cuando la población participa en las tareas estatales, elaborando leyes, nombrando magistrados; indirecta

cuando la soberanía radica en el pueblo pero es ejercida en forma delegada por lo gobernantes; presidencial, cuando el jefe del Estado tiene independencia respecto del órgano legislativo, el presidente designa a sus ministros y son responsables ante el., y por último la constitucional o parlamentaria cuando los ministros son responsables ante el parlamento y no ante el Jefe de Estado y los ministros son quienes tienen la dirección política del Estado.

**La Democracia.-** Tradicionalmente se ha considerado a la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, lo cual significa gobierno del pueblo: la dirección autoritaria de las actividades de la comunidad política por los órganos encargados de esa tarea; gobierno por el pueblo: Significa la posibilidad efectiva de que el grupo gobernante sea designado por la propia comunidad política; gobierno para el pueblo: que las tareas del poder público redunden en beneficio del mismo.

Dentro de las formas de Estado estas se clasifican en :

**Estado simple.-** Es aquel en que la soberanía se ejerce directamente sobre un mismo pueblo que se encuentra en un mismo territorio.

**Estado compuesto, complejo, federal o confederado.-** Cuando el ejercicio de la soberanía esta repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo.

Dentro del Estado Federal encontramos un territorio propio, formado por los territorios de todas las entidades federativas, una población propia que es la del país entero, un

gobierno propio, el federal a quien esta encomendado el ejercicio supremo de la soberanía, una legislación federal la constitución política que es la ley suprema de todo el país, y la personalidad del Estado es única. , dentro de una confederación estas surgen mediante un tratado entre dos o más Estados que convienen en tener un órgano colegiado común que los represente internacionalmente pero sin suprimir la soberanía interior de cada uno de los Estados miembros.(10)

### 1.3. ORGANIZACION DEL ESTADO

El Estado siendo una persona moral y jurídica al servicio del bien público, no tiene una conciencia y voluntad propias, como los individuos humanos, sino que llega al conocimiento de las cosas y torna sus decisiones a través del conocimiento y de la voluntad de las personas físicas que lo integran, esto es de los gobernantes, desde el momento en que una persona física es investida con un cargo público, sus actos en la esfera de su competencia, dejan de ser los de un particular para convertirse en actos del Estado y a la vez cuando esa persona cesa en sus funciones, sus actos dejan de ser imputables al Estado y vuelve al dominio privado, así pues la actividad del Estado se manifiesta por medio de la actuación de sus gobernantes que actúan formando parte de las estructuras del Estado denominados órganos.

Los órganos del Estado pueden ser mediatos o inmediatos, los mediatos son aquellos que no derivan directamente del Estado sino de leyes secundarias y su nombramiento proviene de un órgano inmediato al cual se subordinan y ante el cual son jurídica y políticamente responsables, verbigracia los secretarios de Estado., y los órganos inmediatos son aquellos que determinan la existencia

misma de la asociación estatal, son esenciales a la organización del Estado y no están subordinados a ningún otro, pueden estar formados por un solo individuo como lo sería el presidente en un república o el rey en una monarquía.

La situación jurídica de los órganos del Estado deriva de la distinción entre el órgano propiamente dicho y la persona titular del mismo, el órgano se identifica con el Estado, no tiene personalidad jurídica frente a él, no puede haber una relación de Derecho entre ellos por ser una misma persona, el Estado no existe sin sus órganos por medio de los cuales da sus ordenes y sus decisiones, por lo tanto los órganos siempre actúan en nombre y con la representación del Estado, sus atribuciones y facultades no podrán ser considerados como derechos subjetivos, se manejan en el terreno del derecho objetivo de la ley que le señala la esfera de su competencia, fuera de la cual no pueden actuar, si se extralimitan y entran en conflicto con otros órganos serán los tribunales los encargados de dirimir la situación por medio del procedimiento jurídico adecuado.(11)

En cuanto a la persona titular del órgano debe haber siempre una persona que ejercite la competencia del órgano y cumpla con sus deberes, este individuo no se identifica con el órgano y por lo tanto con el Estado, puede ello con personalidad jurídica entrar en relaciones con el Estado en diversas formas, así pues este tiene el deber de responsabilidad en el recto desempeño de sus atribuciones y que puede traducirse en penas disciplinarias si se extralimita en sus funciones, agregando que también tiene derecho a una retribución económica y a una serie de prestaciones que la ley le reconoce.

Dentro de la relación jurídica de los titulares de los órganos con el Estado hay que tener presente la organización

jerárquica que implica un orden escalonado de diversos grados según el cual unos son superiores y otros inferiores y entre aquellos y estos existe una relación de subordinación y dependencia.

### Clasificación de las funciones del Estado:

El Estado tiene determinadas funciones o una serie de actividades que realizar y que derivan de su fin esencial, las cuales no puede dejar de realizarlas ya que corre el riesgo de dejar incumplido ese fin e inclusive desaparecer el Estado mismo.

Por lo que las funciones son:

a) *Función legislativa.*- Que es la actividad encaminada a crear leyes generales para mantener un ordenamiento justo y eficaz y leyes que estructuran al Estado mismo.

b) *Función Jurisdiccional.*- Resolver pacíficamente y conforme a derecho los conflictos de intereses aplicando la norma general al caso concreto.

c) *Función administrativa.*- Actividad encaminada a promover la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, por medio de decretos y servicios públicos.

Todas estas actividades o funciones que realiza el Estado revisten el arte de gobernar.

## **1.4. LA DIVISION DE PODERES.**

### **1.4.1. LA TEORIA DE MONTESQUIEU.**

En su obra " El Espíritu de las Leyes ", estableció las ventajas y beneficios que para evitar los abusos de poder, se derivaban de la separación de los poderes fundamentales del Estado., esa separación de los poderes fundamentales del Estado, impedía que un poder excediera los límites de su competencia en perjuicio de otro o de los súbditos.(12)

Por lo que al contar con esta garantía de legalidad el habitante del Estado puede vivir con seguridad y dependencia, contra posibles abusos de poder.

La Teoría de la Separación de Poderes de Montesquieu ha tenido una gran influencia en el régimen constitucional del los Estados contemporáneos a partir de la Revolución Francesa y ha llegado a ser la base de la estructura del Estado de Derechos ya que sin la separación de poderes no es posible la organización democrática del Estado.

Entre los poderes no existe una verdadera jerarquía ya

que la igualdad entre todos se da por su propia importancia y la necesidad de coordinarse en un mismo plano, en la práctica, la solución se encuentra en los textos constitucionales conforme a los distintos regímenes de gobierno., sin embargo las circunstancias históricas y políticas generalmente proporcionan un nivel jerárquico superior al poder ejecutivo.

## 1.4.2. FUNCIONES DEL ESTADO

### LA FUNCION LEGISLATIVA:

Su misión consiste en crear el derecho positivo y cuidar que responda a las necesidades de la población, es el proceso de creación de la norma jurídica; integrado por la iniciativa, discusión, sanción, aprobación, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

Integrado en México por una Cámara de Diputados y otra de Senadores que juntos forman el Congreso de la Unión.

La clasificación de la función legislativa se divide en:

1.- Constituyente: Es aquella que crea y define la competencia de los órganos inmediatos o constitucionales del Estado, especialmente en las circunstancias más graves de un país.

2.- La Ordinaria.- Que es aquella que actúa normalmente dentro del orden jurídico creado por la constitución y su misión es dar leyes

y decretos relativos a la organización y funcionamiento del Estado ya constituidos., verbigracia Código civil, Código penal., etc.

Según lo anterior los Estados tienen un poder constituyente que es el creador de la Constitución y un poder constituido que es aquel que se encuentra subordinado a la Constitución como es el caso del poder legislativo, por lo que las Constituciones pueden ser rígidas y flexibles, la primera no puede ser modificada ni abrogada por parte de los poderes constituidos, sino únicamente por el poder constituyente., y la segunda que si puede ser modificada por el órgano legislativo ordinario.

El Ejecutivo puede en ciertas ocasiones ejercer una función legislativa, la cual se conoce como función materialmente legislativa cuando expide leyes, decretos y reglamentos, y la función formalmente legislativa cuando proviene de un órgano que de suyo dentro de la constitución no tiene a su cargo esa misma función., es la llamada Facultad Reglamentaria, mediante la cual dicta reglamentos a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

## LA FUNCION ADMINISTRATIVA O EJECUTIVA.-

Consiste en promover los servicios públicos para satisfacción de los ciudadanos., se integra por un Presidente de la República, Secretarios del Estado, y otros organismos auxiliares a las funciones que les encomienda la Constitución.

Entre las actividades fundamentales de esta función se encuentran las actividades del ejecutivo encaminada a la actuación directa de las leyes, las actividades gubernamentales o administrativas que cuida los asuntos del Estado., la satisfacción de los intereses y necesidades de la colectividad a través del servicio público., la actividad política de coordinación de los poderes del gobierno y la alta dirección del Estado, por lo que en si realiza actos administrativos y actos de política o gobierno.

### LA FUNCION JURISDICCIONAL.-

Consistente en resolver con base al derecho los conflictos de intereses aplicando la norma general al caso en concreto.

Se integra por una Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

A los jueces toca interpretar las leyes, aplicadas a los casos concretos y darles eficacia, mediante la actuación coactiva de las sentencias, sin la función jurisdiccional prácticamente desaparecería el Estado y sería sustituida por la anarquía.

Para Ignacio Burgoa; el Poder Judicial tiene dos funciones: la función judicial propiamente dicha y la función de control jurisdiccional.

Por lo tanto el poder judicial federal en el desempeño de ambas funciones se coloca en una situación jurídica distinta: primero cuando ejecuta la función judicial se traduce en un mero juez que resuelve un conflicto de derecho exclusivamente y segundo en el caso del ejercicio de la función de control constitucional se erige en mantener, proteger y conservar el orden creado por la Constitución en los distintos casos que se presenten a su conocimiento.(13)

## **CAPITULO PRIMERO**

- 1. Porrúa Perez Francisco. Teoría del Estado. Teoría Política. 24 ed. Editorial Porrúa. México 1991. p.190.**
- 2. Porrúa Perez Francisco. Op.Cit. p.191.**
- 3. Porrúa Perez Francisco. Op.Cit. p.198.**
- 4. Porrúa Perez Francisco. Op.Cit. p.269.**
- 5. Kelsen Hans. Teoría General del Estado y del Derecho. Universidad Nacional Autonoma de México. México 1988.p. 276.**
- 6. Porrúa Perez Francisco. Op.Cit. p.p. 270-273.**
- 7. Porrúa Perez Francisco. Op.Cit. p.p. 277-281.**
- 8. Acosta Romero Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Primer Curso. 9ª.ed. Editorial Porrúa. México 1970. P. 92.**
- 9. Kelsen Hans. Op. Cit.p. 294.**
- 10. Borja Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. 2ª.ed. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1991.p.82.**
- 11. Calzada Padrón Feliciano. Derecho Constitucional. 6ª.ed. Editorial Harla. México 1990. P. 390.**
- 12. Porrúa Perez Francisco. Op.Cit. p.p. 392-393.**
- 13. Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª. Ed. Editorial Porrúa. México 1996. P. 642.**

## CAPITULO SEGUNDO

## CAPITULO SEGUNDO

### LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

#### 2.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

##### 2.1.1. ARTICULO 39 CONSTITUCIONAL

*"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno ".(14)*

El término esencial alude a que la soberanía es consubstancial y concomitante al pueblo; es decir que tiene el atributo de ser soberano, y el sentido en que es soberano el Estado es la amplitud de los fines que persigue y la eficacia de los medios que emplea le dan a el Estado el carácter de una sociedad total, de una sociedad perfecta, de aquí se desprende que su autoridad es superflua a cualquier otro individuo o agrupación que pueda existir en su interior, por estar por encima de cualquier poder social no tiene a ningún otro poder por encima de el, más su única limitante será el derecho de cada Estado y el derecho internacional.

El término originariamente significa que el pueblo es en principio la fuente de la soberanía, es decir es el único que delega su ejercicio en órganos por él creados y quienes ejercen el poder en forma derivada.

En cuanto al poder este alude al poder del Estado en relación al artículo 49 de la constitución referente a la división de poderes, la doctrina Constitucional señala que es el pueblo el que ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión para beneficio de este se desprende que los fines alcanzables por su poder político deben realizarse en múltiples y variadas esferas de la vida colectiva en beneficio popular, el carácter de inalienabilidad tanto de la soberanía como del poder constituyente considera a una y a otro como inseparables del pueblo prohibiendo su desplazamiento en favor de los órganos del estado en forma absoluta.(15)

## **2.1.2. ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL**

*" Es voluntad de pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal y compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."(16)*

Este artículo determina las características del Estado mexicano que son República, Representativa, Democrática y Federal.

**República** significa todo lo contrario a la monarquía por lo que se entiende la forma de gobierno en la cual la jefatura del Estado no es vitalicia sino electa periódicamente a través del sufragio popular del cual se infiere que el constituyente del 1917 señala esta característica y faculta a su pueblo para que cada seis años renueve el poder ejecutivo en base a la elección popular.

**Representativa**: para la doctrina de la representación se encuentra sustentada en el artículo 50 al 55 constitucionales, y pues significa que es el pueblo el que va a nombrar a través de los instrumentos político electorales que previamente están establecidos a un grupo de personas que van a hacer sus representantes y que en su nombre tomaran las decisiones estatales, y crearan la norma jurídica así como lo representaran en la gestión pública.

**Democrática**: la democracia occidental consiste en el régimen político donde el pueblo es gobernante y gobernado donde las personas ciudadanos cuentan con derechos subjetivos públicos o garantías individuales otorgadas por el Estado y que obviamente se nos establece dentro de las mismas un mínimo de seguridad jurídica en lato sensu.

Donde se consigna la división tripartita de poderes, el principio de elección popular de nuestros gobernantes donde el régimen de partidos políticos permite un pluralismo ideológico y la alternativa en el poder de las diferentes corrientes ideológicas, conforme a nuestra Constitución el elemento central sobre el cual gira la democracia es el pueblo lo que significa que un sistema de gobierno es democrático cuando el orden jurídico fundamente que se implanta originaria y esencialmente en el pueblo.(17)

Por ultimo la Federación consiste en la coexistencia de 2 ordenes jurídicos, en el gobierno de la federación o federal y en el gobierno de los Estados o Entidades Federativas pero ambos subordinados a la Constitución.

### **2.1.3. ARTICULO 41 CONSTITUCIONAL**

*" El Pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de competencia de estos y por los de los Estados, en lo que toca en sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal....." (18)*

Se reafirman los conceptos de los artículos ya citados sobre y en relación con la soberanía popular y con el régimen federal la idea básica o fundamental consiste en el pueblo soberano que va a ejercer la suprema potestad mediante los órganos del poder por el creados., se asienta la supremacía de la Constitución sobre los ordenes jurídicos Federal, Local y Municipal; y se confirma el sistema representativo al señalar que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los poderes de la Unión es decir que ante la imposibilidad practica de llevar el gobierno por si mismo el pueblo delega a tres órganos la facultad de actuar en su nombre.

## **2.2. FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO.**

De acuerdo a lo anteriormente citado la forma de Estado adoptada en México es el Federal y la forma de gobierno es presidencialista delineada en su carta magna ya que en el Presidente de la República coinciden las facultades de jefe de Estado y Jefe de gobierno, reservadas en el régimen parlamentario a distintas personas debiéndose señalar que la diferenciación más común entre ellas es que el primero tiene a su cargo actos básicamente protocolarios y en el segundo ejerce efectivamente el poder que le ha sido conferido.

El concepto de competencia desde el punto de vista jurídico tiene su expresión más técnica en el desarrollo de la actividad jurisdiccional la cual en México es privativa del poder judicial con algunas excepciones sin embargo su aplicación se ha extendido a todos los actos de gobierno, lo cual indubitablemente deriva de nuestra Constitución en su artículo 14 Constitucional el cual consiste en que todo órgano que emita actos deberá estar autorizado para ello por la ley, es decir deberá ser competente.

Es así que la Constitución ha delimitado los respectivos ámbitos de competencia, para lo que se ha establecido una pirámide de tres niveles: La Federación, los Estados miembros y los Municipios, y ha reservado a cada uno de ellos determinadas materias y un territorio para sus actividades.

En el artículo 124 de la Constitución se contiene un primer principio de distribución de competencias entre la Federación y los estados miembros, al determinar que las facultades no otorgadas de manera expresa a los funcionarios federales, se consideren

reservadas a favor de los estados.

Dichas atribuciones a su vez son ejercidas por medio de los órganos en los que residen el poder ejecutivo, el poder legislativo y el judicial lo que constituye una adjudicación de competencias.

Las materias cuya competencia es federal están básicamente contenidas en el artículo 73 constitucional en que fija las cuestiones acerca de las cuales puede legislar el Congreso de la Unión.

Los artículos 74, 76, 89 y 103 al 106 constitucionales establecen también disposiciones relativas a que asuntos competen a la Federación.(19)

### 2.3. DIVISION DE PODERES

*ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL ". El  
supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo,  
Ejecutivo y Judicial.*

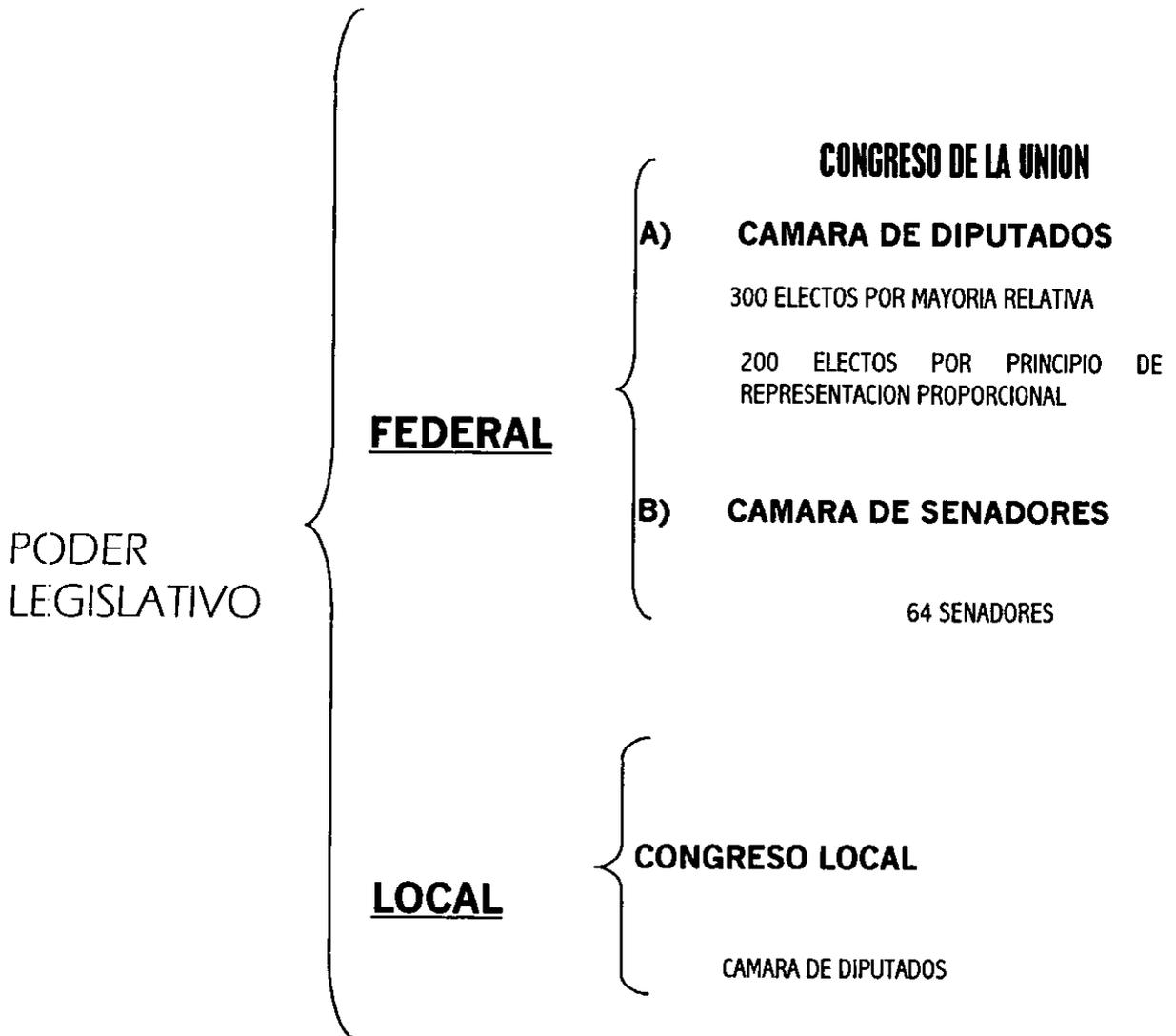
*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".(20)*

De los tres Poderes Federales, los dos primeros que enumera la constitución están investidos de poder de mando; el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder; que es el Judicial carece de atributos de aquellos otros dos poderes, no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; esta desprovisto de también de toda fuerza material.

Sin embargo, el Poder Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder judicial se coloca al mismo nivel de la constitución, es decir, por encima de los otros dos Poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema.

Las relaciones del Poder judicial con los demás poderes, se confunden con las funciones que la Constitución asigna a dicho poder.

# INTEGRACION DE LOS PODERES DENTRO DEL ESTADO MEXICANO



PODER  
EJECUTIVO

**FEDERAL**

**PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

**SECRETARIOS DE ESTADO**

**PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA**

PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA

MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

POLICIA JUDICIAL FEDERAL

**LOCAL**

**GOBERNADOR DEL ESTADO**

**SECRETARIOS DE DESPACHO**

**POLICIA JUDICIAL DEL ESTADO**

**PROCURADOR**

MINISTERIO PUBLICO

POLICIA JUDICIAL

PODER  
JUDICIAL

**FEDERAL**

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO

TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO

JUZGADOS DE DISTRITO

**LOCAL**

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO

JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA

JUZGADOS MENORES

## **2.4. LA FUNCION LEGISLATIVA**

Desde el punto de vista formal es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo, de esta manera la función legislativa formal es la que realiza el congreso de la Unión compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, entra también en el concepto de función legislativa forma el conjunto de actos que cada una de las Cámaras puede realizar en forma exclusiva.

La Función Legislativa tiene un doble aspecto el formal y el material, el primero de ellos el acto legislativo se deriva el principio de la autoridad formal de la ley que significa que todas las resoluciones del poder legislativo no puede ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo poder y siguiendo los mismos procedimientos que determinaron la formación de la resolución primitiva. Por lo cual se afirma que el principio de la autoridad formal de la ley, solo se refiere a los actos que revistiendo esta forma, el Poder Legislativo los realiza dentro de la esfera de sus competencia.

Por lo tanto la función legislativa material es la que prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza, solo se tiene presente la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza la ley. La ley esta constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho, es decir constituye un acto jurídico.(21)

Dentro de las facultades consagradas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concedidas al Poder Legislativo señalaré aquellas que tienen injerencia en el tema que se está tratando y como son los siguientes:

Artículo 73 Constitucional: " El Congreso tiene facultad para : .....  
XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de los contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimientos y los recursos contra sus resoluciones; y

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 74 Constitucional: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: "...

*V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubiere incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.*

*Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.*

*Artículo 76 Constitucional.- Son facultades exclusivas del Senado: ".....*

*OSJ.- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.(22)*

## **2.5. LA FUNCION JUDICIAL**

**Siguiendo con el criterio para analizar la función judicial igual como la función legislativa tiene dos puntos de vista o aspectos: como función normal y como función material.**

**Desde el punto de vista formal, la función judicial esta constituida por la actividad desarrollada por el Poder que,**

normalmente dentro del régimen constitucional esta encargado de los actos judiciales es decir por el Poder Judicial.

Como función considerada materialmente se le desliga del órgano encargado de tal función atribuyéndose a cualquiera de los otros dos poderes el poder desarrollarla.

Así pues la función jurisdiccional llamada así por algunos autores se caracteriza por el motivo o fin de la misma función, es decir por el elemento que provoca dicha función y por el resultado que con ella se persigue.

El Estado por medio de las funciones legislativa y administrativa crea situaciones jurídicas que deben ser reguladas por la normatividad de la vida social, ser voluntariamente respetadas, cuando ese respeto voluntario no existe, cuando esas situaciones o los actos que las engendran son motivo de duda, de controversia o de violación, El Estado debe intervenir para evitar que los particulares lleguen a imponer por la fuerza su derecho a hacerse justicia por su propia mano., por lo que la función que realiza al ejecutar esa intervención es precisamente la función jurisdiccional.

Es pues así encontramos lo que es el producto de la función jurisdiccional es decir el acto jurisdiccional el cual se denomina sentencia la cual deberá de llegar a ser cosa juzgada más antes se debe primero declarar la existencia de un conflicto por lo que la sentencia será el fin de la función de mantener el orden jurídico y para dar estabilidad a las situaciones de derecho.(23)

## **CAPITULO SEGUNDO**

- 14. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 6ª. ed. Editorial McGraw Hill. México 1998. p.43.**
- 15. Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 27va.ed. Editorial Porrúa. México 1993. P. 211.**
- 16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p.43.**
- 17. Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. P. 223.**
- 18. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p.43.**
- 19. Borja Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. 2ª.ed. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1991.p. 82.**
- 20. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p.51.**
- 21. Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª. Ed. Editorial Porrúa. México 1996. p. 642.**
- 22. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p.64.**
- 23. Burgoa Ignacio. Op. Cit. P. 824.**
- 24. Burgoa Ignacio. Op. Cit. P. 730.**

# CAPITULO TERCERO

# CAPITULO TERCERO

## ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA.

### 3.1 CONCEPTO Y PROBLEMATICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Después de tratar en los dos capítulos anteriores aspectos sobre el Estado Mexicano y la división de poderes así como el repaso de algunas de sus facultades y funciones de acuerdo a la Constitución Mexicana me encuentro en posibilidades de abordar el tema de la administración pública en México adentrándome cada vez más en la ratio de la presente tesis.

La Administración Pública es el objeto de estudio de la disciplina denominada administración pública la cual puede estudiarse desde dos puntos de vista el orgánico que se refiere al objeto de la misma que lo conforma todos los entes que dependen del poder ejecutivo, y el dinámico o funcional constituida por las acciones del poder público, del quehacer estatal.

La Organización Administrativa esta integrada por lo entes del poder ejecutivo que habrán de realizar las tareas que conforme a su Constitución y a sus leyes respectivas les han sido asignadas.

Dentro de el Derecho Mexicano vigente se establecen las

### **3.1.1. ORGANISMOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL FEDERAL.**

De acuerdo al párrafo segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Administración Pública Federal, la conforman la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. (26)

### **3.2. TITULARES DE LOS ORGANOS DE ADMINISTRACION.**

#### **3.2.1. EL ORGANO Y EL TITULAR**

Siendo la administración pública considerada como uno de los aspectos de la personalidad del Estado, requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste.

Por lo que la diferencia entre el titular y el órgano es fundamental. El titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que dentro de la esfera de competencia del órgano representa la del estado, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales.

Mientras que el órgano representa una unidad abstracta, una esfera de competencia.

### **3.2.2. LA DISTINCION ENTRE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS.**

La Constitución Federal, en el capítulo denominado " De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", en el artículo 108; se refiere a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Presidente de la República, a los Secretarios de despacho, al Procurador General de la República y a los Gobernadores y Diputados de los Estados, en el artículo 110; se refiere a los otros funcionarios de la Federación y en el artículo 111; se previene que el Congreso de la Unión expida a la mayor brevedad una Ley de Responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación.(27)

Así pues no existe una dificultad para señalar quienes son los altos funcionarios ya que en el artículo 108 Constitucional se determinan y también se les clasifica de acuerdo al artículo 2º de la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados de la Federación.

Entonces la distinción 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 supone una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública.

*A) Funcionario Público es aquel que dispone de un*

poder jerárquico con respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina, me refiero a todos los llamados mandos medios y a parte de los denominados mandos superiores desde jefe de departamento hasta subsecretario.(28)

*B) Empleado Público es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.(29)*

### **3.2.3. SERVIDOR PUBLICO**

El artículo 108 de nuestra Carta Magna, reputa como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal incluso a los Representantes de Elección Popular, a los miembros del Poder Judicial y a los demás funcionarios y empleados.(30)

De acuerdo con ello podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado pues no solo se refiere a estos sino que también a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una Comisión de cualquier índole, entre los que se ubicaría aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, solo por mencionar algunos.

Todos estos conceptos vertidos tiene como finalidad establecer las diferencias entre cada unos de ellos ya que como es común en México identificamos como sinónimos los términos: burócrata o trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado y servidor público, y los utiliza indistintamente para designar a quien ha hecho de la administración pública su modus vivendi.

### **3.2.4. ALTO FUNCIONARIO PUBLICO**

Tradicionalmente se ha identificado a aquel que desempeña en el ámbito federal, un cargo de elección popular; presidente, diputado o senador; el que se encuentra en el máximo nivel dentro del Poder Judicial; ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o que es titular de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo; Secretario de Estado.

Conforme a la Constitución Federal quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo.

En este nivel de la función pública es en donde tiene verificativo en nuestra nación la lucha por el poder político, lucha que como esboza Peter H. Smith se desarrolla a puerta cerrada, sin trascender a la luz pública, solo entre la elite política.

Es importante mencionar que de entre este compacto grupo privilegiado, es elegido cada seis años el Presidente de la República y su participación en la toma de decisiones sobre los destinos del país es altamente significativa, tanto en virtud de las responsabilidades inherentes a su puesto con en razón de las

facultades que la ley le confiere para el desempeño de su encargo.

La nota característica de esta facción de la estructura política es que la inestabilidad de sus miembros en los cargos asignados es mucho más marcada que en los niveles inferiores, e implica en la mayoría de las veces, la culminación de la carrera dentro del servicio civil.

## CAPITULO CUARTO

## CAPITULO CUARTO

### LA RECTORIA ECONOMICA Y EL SISTEMA BANCARIO EN MEXICO

#### **4.1. EL ESTADO Y LA ECONOMIA.**

La Economía en si misma; es cosa de los individuos o grupos pero la orientación económica y la vigilancia del Orden Público Económico corresponde al Estado quien debe mantenerse en el punto medio entre el abstencionismo liberal y el intervencionismo colectivista.

A los particulares debe de otorgárseles libertad en la esfera económica correspondiendo al Estado dictar leyes y reglamentos para normar las relaciones obrero-patronales el régimen de propiedad y aprovechamiento de las actividades económicas, la actividad de las sociedades mercantiles, industriales y bancarias y tomar las medidas necesarias para promover el bienestar colectivo en materia financiera, crediticia monetaria y fiscal, esto lo logra el Estado a través de la Planeación y ejecución de la Política Económica Nacional.(31)

#### **4.2. LA DIMENSION ECONOMICA DEL DERECHO.**

Tal vez uno de los campos de mayor dificultad para su análisis este constituido por la determinación de la visión económica del Derecho. Es lógica esta situación la ciencia que se dedica al estudio del Derecho es casi milenaria, la ciencia que se dedica a la economía es mucho más reciente, no se trata de ningún peyorativo para ninguna de las dos formaciones científicas usadas ya que de hacerlo así sería precisamente anticientífico.

Lo que sucede en algo mucho más sencillo en nuestra época, impulsados por los adelantos técnicos y científicos hemos entrado en una etapa de conocimiento interdisciplinario en el que no es fácil obtener una indagación completa sobre una materia sin la necesaria recurrencia de los datos proporcionados por otras disciplinas. Derecho y Economía no son cosas para vivir en mundos distintos, sino ineludiblemente obligadas por la realidad a convivir juntos.

Cualquier poder muy específicamente el político y el económico lleva consigo el riesgo de la tendencia a abusar de el.

La consecuencia que es un ordenamiento jurídico debidamente desarrollado debe ocuparse de impedir una concentración excesiva o de controlar su ejercicio. Tratándose de un Estado democrático, la forma mas efectiva de este control consiste en la institucionalización de medidas dirigidas a evitar esa inclinaciones, de la misma forma que en el caso del poder político, se produce la separación de las diversas vertientes del poder político.(32)

En una situación de Estado Democrático, el Derecho para regular las relaciones económica recurre a tres puntos

fundamentales:

- a) Reglamenta dichas relaciones,
- b) Define la organización de la sociedad y del Estado
- c) Crea los instrumentos resolutorios de los conflictos y las controversias de intereses en una forma de convivencia social determinada, todo ello en directa persecución de conseguir un estado de paz social.

### **4.3. LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO.**

La Rectoría Económica del Estado significa que este puede, soberanamente indicar la orientación que ha de seguir la economía nacional. En la reforma de 1983 a la Constitución Federal, se señaló que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional.

Entre algunas de las legislaciones de contenido económico que regulan la rectoría económica del país se encuentra el Artículo 25 Constitucional el cual se encuentra incluido en el llamado "capítulo económico" de la Carta Magna, el cual se inserta dentro del capítulo de las garantías individuales.

Más que contenido normativo, el mencionado artículo tiene una declaración de política económica del Estado Mexicano; se refiere a tres puntos concretos:

**A) La rectoría económica**

**B) Los Sectores Productivos, cuya existencia y actuar quedan garantizados**

**C) Las Areas Económicas en que pueden participar los sectores privado, social y público.(33)**

En materia de rectoría económica se establece que el desarrollo nacional implica por parte del Estado los siguientes puntos:

**Definir** actividades de interés público, los lineamientos del sistema económico del país; que áreas corresponden a cada sector; la responsabilidad social en actividades empresariales.

**Fundamentar** unificadamente las acciones estatales en este renglón; las medidas de interés público.

**Proteger** los recursos productivos; al sector privado para que contribuya al desarrollo económico del país; el medio ambiente; las libertades individuales en actividades económico.

**Fomentar** al sector social; una más justa distribución del ingreso; actividades de interés público; la expansión económica; el empleo.

Coordinarse para la planeación, la marcha de la económica y para el desarrollo con Estados y municipios.

Dentro de los sectores productivos se garantiza la existencia y participación de los sectores privado, social y público. Se

prevén como sectores productivos a otras formas que surjan o coexistan con las anteriores. En cuanto al sector social, se señala que forman parte de las sociedades mercantiles, así como las sociedades y asociaciones civiles.

**Areas Económicas:** Se puede interpretar que existen tres:

1.- **Estratégica:** La cual esta reservada al Estado e incluye acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y similares, petroquímica básica, minerales radioactivo, energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y lo que señale mediante ley el Congreso Federal.

2.- **Prioritaria:** Reservada al sector público, solo o con la participación de los sectores privado y social. Su delimitación queda en manos del legislador; ejemplo el servicio público de banca y crédito.

3.- **Libre:** Incluye toda actividad económica no considerada en las áreas estratégica y prioritaria; en ella pueden actuar libremente los particulares, quedando sujetos únicamente a un sistema de vigilancia por parte del Estado

Otros artículos que revelan contenido económico son el 73 fracción XXIX; artículo 118 fracción I, 117 fracciones, VI y VII y el artículo 131 constitucionales cuya relevancia radica e la facultad de la Federación para regular lo relativo al Comercio Exterior.

Por lo tanto existe una ley que tiene una verdadera trascendencia dentro de esta tesis; la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Esta Ley fue publicada el 30 de diciembre de 1950 y reformada el 6 de marzo de 1959 y el 8 de enero de 1980, su aplicación corresponde a la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial. El fundamento constitucional de la misma se encuentra en el artículo 73 fracción X y según el Diario Oficial de la Federación, del 3 de febrero de 1983, en el párrafo tercero del artículo 28.

Esta Ley fue atacada de intervencionista, establece una serie de facultades máximas para la autoridad administrativa, en materia de comercio interior básicamente. El Ordenamiento que se comenta se origino en la misma época que el párrafo segundo del artículo 131 constitucional y obedece a las mismas causas y a la necesidad de asegurar un mercado interno sano para la industria nacional.

Las disposiciones de la ley están referidas a los siguiente grupos de producción o actividades.

- Alimentos de Primera Necesidad
- Artículos de vestuario de uso generalizado
- Materias primas industriales
- Ramas importantes de la industria nacional

- Servicios.

Dentro de esta Ley se concede acción pública para denunciar violaciones a esta ley, es una ley de orden público, por lo cual no procede la suspensión provisional de actos derivados de su aplicación., existen sanciones como multas, clausura por 90 días o definitiva si se trata de establecimiento comercial y arresto hasta por 36 horas, se prevé el recurso de reconsideración y se contemplan como delitos algunas conductas relacionadas con la Ley de Atribuciones.(34)

Siguiendo con el rubro de artículos constitucionales se encuentra el Artículo 28 referente a Monopolios considerando por principio que el monopolio es una contradicción propia del sistema capitalista o economía de mercado, en cuya virtud mediante el ejercicio de la libre concurrencia, se obtiene el control de una área de la industria o del comercio, lo cual viene a atentar contra la libertad económica.

El Artículo 28 constitucional establece como derecho individual la libre concurrencia y por tanto prohíbe el monopolio y sus variantes, Ante el reciente auge de las corrientes neoliberales o neoconservadoras, el tema del monopolio readquiere interés y relevancia.

Solo en lo conducente con el tema que se trata es que cito una parte del citado artículo: " ....No constituirán monopolios las actividades que el Estado realice de manera exclusiva en las áreas estratégicas, a las que se refiere la propia constitución, ni el servicio público de banca y crédito, el cual no será concesionado, sino en los casos en que el Estado

*así lo decida según las recientes reformas de la Carta Magna." (35)*

Esto de acuerdo con el texto anterior más en el vigente se encuentra la regulación y Autonomía del Banco de México o también llamado Banco Central, cuyo objetivo primordial es la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.

#### **4.4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.**

Hasta ahora no ha podido establecerse por lo economistas que es el desarrollo económica, ya que para algunos significa crecimiento económico, mientras que para otros es un término opuesto a subdesarrollo y que para definir el desarrollo, antes hay que definir al subdesarrollo.

Más sin embargo las diferencias estructurales entre un país desarrollado y otro subdesarrollado consisten en que en el primero existe un ingreso alto por persona, hay predominio de industria y comercio, con productividad alta, con óptimo provecho de factores productivos, alta exportación de productos industriales, técnica avanzada, capitalización alta, con un nivel de vida alto y con población económicamente activa, mientras que en el subdesarrollado ocurre todo lo contrario.

Por lo que las finalidades de una planeación consisten en

## **CAPITULO TERCERO**

- 25. Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo. Primer Curso. 9ª.ed. Editorial Harla. México 1991.p.p.46-51.**
- 26. Martínez Morales Rafael I. Op. Cit.p.63.**
- 27. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.6ª. ed. Editorial McGraw Hill. México 1998. p.107.**
- 28. Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 9ª.ed. Editorial Harla. México 1991. p.344.**
- 29. Martínez Morales Rafael I. Op. Cit. p.345.**
- 30. Martínez Morales Rafael I. Op. Cit. p.342.**

acciones de gobierno que se traducen en cumplir objetivos o metas.

En los términos del Plan Nacional de desarrollo 1989-1994, se pretendía imprimir orientación y dotar de instrumentos básicos al Estado y a la sociedad a efecto de que se alcancen objetivos nacionales, para lo cual se determinan prioridades, las que se definen a partir de los recursos disponibles.(36)

La Planeación es la ordenación racional y sistemáticas de acciones del Ejecutivo Federal para la regulación y promoción de la actividad económica, social, y cultural con el propósito de transformar la realidad del país, conforme a la Constitución.

Se ha discutido ampliamente la naturaleza jurídica del Plan de Desarrollo y frecuentemente se concluye que esta es de índole sui generis, lo que, ciertamente no aporta mucho para entender esa figura. Si tratamos de encuadrarlo dentro de los tipos usuales, se puede afirmar que es un acuerdo del jefe del Ejecutivo, que va dirigido a la orientación global que han de darle a sus tareas. Se trata de un acuerdo con matices reglamentarias, en el cual hay cierta intervención del órgano legislativo o parlamentario.(37)

## **4.5. INSTITUCIONES BANCARIAS EN MEXICO**

Como función primordial de una Institución bancaria se encuentra la del crédito, y la función de este es el financiamiento en la producción de bienes y servicios, con objeto de anticiparse a lo

mejor posible a la futura demanda; se otorga el crédito, se entrega el bien y se ahorra el uso del dinero ya que la entrega será más tarde, según el plazo acordado. Si bien es cierto que el crédito expande el gasto corriente, no es menos cierto que una exageración en su aumento conduce a la inflación. Cuando se advierte este peligro, las autoridades monetarias toman medidas para reducir su volumen: bien, elevando sus costos o reduciendo su oferta a efecto de abatir la demanda.

Por otra parte se necesita diferenciar lo que es banca y lo que es crédito: mientras que banca es un servicio; servicio de banco, el cual puede abarcar varias o muchas operaciones, el banco llamado también Institución de crédito, es una empresa a través de la cual, habitualmente se ejerce la banca y el crédito. La banca es algo intangible puesto que su presencia solo se advierte por los resultados de su actividad, el banco en cambio es algo tangible, puesto que se trata de un crédito donde tiene lugar la actividad bancaria.

A partir de septiembre de 1982, México tiene un nuevo sistema bancario, como consecuencia de la expropiación de la banca comercial, la cual tuvo lugar el día 1º del mismo mes. Con esta medida, la anterior clasificación de banca pública y banca privada desaparece. Ahora solo hay banca pública, la cual comprende dos grandes grupos: banca comercial y banca especializada o llamada también banca de desarrollo. Es banca especializada porque cada banco cubre el servicio de una área en particular, como la banca de desarrollo porque en su conjunto esta contribuye al desarrollo económico y social de México.

1.- Banca Especializada: Funciones básicas. Nacional Financiera: Financia, promueve y asesora a la industria nacional.

**Banobras:** Otorga recursos para la construcción de obras públicas, tales como caminos, mercados, sistemas de agua potable y drenaje edificios públicos, etc., así como para viviendas de interés social.

**Banrural.-** Atiende a las necesidades de crédito de agricultura y ganadera, tanto ejidal y comunal como particular. También proporciona servicios de asesoría y promoción.

**Banpeco.-** Banco del pequeño comercio: Opera con el pequeño comercio en los servicios de crédito y asesor.

**Banpesca.-** Financia, promueve y asesora al cooperativismo pesquero, principalmente.

**Comercio Exterior.-** Promueve, financia y asesora al comercio exterior.

**Ejercito, Fuerza Aérea y Armada.-** Atiende a las necesidades de crédito de los integrantes de estos tres grupos, principalmente.

**Financiera Nacional Azucarera:** Financia, promueve y asesora a la industria del Azúcar.

**Del Ahorro Nacional.-** Capta, estimula y promueve el ahorro popular.

**2.- Banca Comercial.- Operaciones Generales.** Todos los bancos que integran la banca comercial, trabajan bajo el sistema llamado Banca Múltiple. Es decir, que en un mismo banco se pueden realizar todas las operaciones que tradicionalmente ha venido llevando a cabo la banca comercial, tanto personas físicas como

personas morales. Entre estas operaciones se encuentran las siguientes: abrir cuentas de cheques, y de ahorros, conceder créditos, depositar dinero en bancos extranjeros, efectuar descuentos, expedir cartas de crédito, comprar o vender divisas, y metales, administración de títulos y valores, dar servicio de cajas de seguridad, emitir tarjetas de crédito, realizar operaciones hipotecarias, fiduciarias, de seguro, de fianza, contratar cobranzas, preparar listas de raya, aceptar el pago de servicios y de impuestos, entre otras que la ley autorice.

De 60 bancos comerciales que existían al momento de la expropiación, poco después se redujeron a 29, ahora se dice que solo se quedaran 20, los más grandes, los que mejor cumplan con el principio de banca múltiple, caso ejemplo el de Bancrecer con la fusión del Banco del Atlántico y el banco del norte, desde este punto de vista legal todos los bancos funcionaban bajo el rubro de Sociedades Nacionales de Crédito, encabezaban las listas, el Banco Nacional de México BANAMEX, y el Banco de Comercio BANCOMER, los cuales en 1982 ocupaban el 45% del personal al servicio de esta banca y absorbían el 39% de las sucursales totales de la misma, y le seguían de cerca Serfín y Comermex, al lado de BCH, BANPAIS, BANCRECER, BANCEN, CONFIA, CREMI, CREDITO MEXICANO, ATLANTICO, etc.

3.- Bancos No Expropiados.- Internacional, Somex y Promex, no fueron expropiados porque su capital esta integrado por recursos públicos y privados. En este grupo figuran también el Banco Obrero, debido a que pertenece al sector social por lo que los cuatro operan como banca múltiple.

4.- Forman parte del sistema los organismos auxiliares de crédito, cuyas funciones básicas consisten en almacenar

productos agro-industriales y otorgar préstamos prendarios, son los Almacenes de depósito, los cuales pueden ser nacionales o privados.

5.- Banco Central.- Dentro de las características del Banco Central se encuentran que es el centro del sistema financiero de un país., ya que controla los bancos comerciales a fin de apoyar la política monetaria del Estado, la cual se cumple mediante la monopolización para emitir moneda., se ejerce el control por parte del Estado y es principal regulador del crédito., el control del crédito lo ejerce el banco central mediante los depósitos que la banca comercial tiene obligación de mantener en el mismo considerados como caja, y a los cuales puede acudir en solicitud de préstamos, cuando algún banco comercial, tenga escasez de numerario. El banco central es fuente última de donde la banca comercial puede obtener dinero, situación que prevaleció hasta antes del FOBAPROA.

Además de estas funciones que fueron narradas como características del Banco central, su ley orgánica marca entre otras las siguientes:

Operar como Cámara de compensación o sea pagar las deudas que los bancos contraen entre sí, procedentes de los cheques que emiten, mediante el ajuste del valor de los mismos, de tal manera que no haya deudas entre unos y otros.

Intervenir en operaciones de crédito interno y externo, así como en la negociación de empréstitos públicos, por lo cual se convierte en agente financiero del Gobierno Federal; operar con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento teniendo la representación y garantía del Gobierno., ser depositario de los fondos que el gobierno no use de

inmediato., concentrar y situar fondos de todas las oficinas del Gobierno; atender al servicio de la Deuda Pública, interior y exterior; actuar como agente de cobros o pagos por verificar en el extranjero.

Como se puede observar las funciones asignadas al Banco de México desempeñan un papel de primera línea en el desarrollo económico y social de nuestro país, a través de todas las operaciones descritas principalmente los últimos decenios.

Se entiende por **política monetaria** a aquellas medidas que el gobierno toma a fin de controlar la banca y el sistema monetario, con el propósito principal de estabilizar el valor del dinero; de aquí el objetivo inmediato sea el control de la oferta monetaria, como la del crédito.

Entre las medidas de la política monetaria se encuentran la de aplicar el tipo de interés requerido en un momento dado, de acuerdo a las condiciones generales que muestre el crédito.

Controlar los movimientos internacionales de capital, las condiciones de operación de los créditos para compras a plazo, las actividades de préstamo de los bancos y las emisiones de capital y el encaje legal, este ultimo instrumento de la política se refiere a la facultad que tiene el Banco Central de fijar a la Banca Comercial la proporción que debe depositar en las arcas del mismo, de acuerdo a los depósitos que maneja. Si las necesidades crediticias del país requieren de un mayor volumen de crédito para expandir la actividad económica, se reduce el encaje prevaleciente, en un momento dado, a fin de que la banca disponga de mayores recursos para dicho efecto, por el contrario si se detecta que el volumen crediticio es de tal

manera amplio y que en lugar de ser beneficioso, resulta ya perjudicial inclusive porque puede ser factor inflacionario, entonces la medida aplicable es la contraria; aumento del encaje para reducir la cantidad de recursos prestables por los bancos., lo cual puede acarrear consecuencias tales; primero si se reduce el encaje se puede aumentar la masa monetaria, hay baja de interés, aumento en la inversión, aumento en el Producto Nacional Bruto, en cambio si se eleva los anteriores conceptos serán contrarios., actualmente el encaje legal mexicano es del 90 % lo cual significa que de cada peso depositado en la Banca Comercial, 90 centavos, deben ser depositados a su vez por esta, en el Banco de México.(38)

#### **4.6. NATURALEZA JURIDICA DE LA BANCA EN MEXICO.**

Para Acosta Romero, la actividad bancaria le corresponde al Estado en gran parte, como es la orientación del crédito público, la política financiera, el equilibrio de la balanza comercial, la emisión de la moneda, entre muchas otras., además corresponde al Estado determinar cuando la actividad bancaria se convierte de privada en servicio público y esta es una cuestión en la que casi es unánime la doctrina y en México la legislación ha considerado este principio, ya que la importancia de un servicio público es un Estado moderno, no depende de su relación inmediata con las funciones esenciales de un Estado, sino con la naturaleza de las necesidades colectivas que satisface.(39)

Se trata de actividades técnicas, la actividad bancaria requiere de conocimientos y preparación que cada día son más

especializados y sofisticados y que como principio general la ley exige a los funcionarios calificación técnica y administrativa, además de honorabilidad de donde además se necesita instalaciones especiales y equipo acorde a la naturaleza de las actividades que se desarrollen.

Se determina que el régimen aplicable a la actividad bancaria es el Derecho Público, que es un régimen exorbitante, del derecho común., que cuando en si hay cierta vaguedad en la expresión derecho común se ha entendido por este al Código civil del D.F. por ser materia federal la del comercio y de las Instituciones de Crédito, de acuerdo con el artículo 73 fracción X de la Constitución.

Además el régimen jurídico de derecho público garantiza los principios de regularidad; en sus aspectos activo y pasivo esta asegurado por el Estado y su operación regular continúa y uniforme, esta garantizada por el régimen jurídico especial, existiendo dudas sobre la obligatoriedad de este servicio; Adecuación; este principio de adecuación o adaptación requiere de que el servicio tenga las modificaciones que exigen los cambios de situación de las necesidades colectivas, la Igualdad requiere que no exista discriminaciones en la prestación del servicio por razones culturales sociales y de cualquier otra índole y por último la Continuidad esto es que las prestaciones del servicio público puedan utilizarse con la oportunidad y reiteración que las necesidades normalmente lo demanden.

El Ejecutivo Federal en dos iniciativas de reformas que ha presentado al Congreso de la Unión, respecto a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se ha pronunciado por definir la actividad bancaria como un servicio público.(40)

#### **4.6.1. EL SERVICIO PUBLICO BANCARIO EN MEXICO.**

Al Estado no le corresponde toda la actividad crediticia, pero si desarrolla gran parte de ella, como la emisión de la moneda, la política monetaria, las directrices del crédito públicos, la política financiera, el equilibrio de la balanza de pagos, entre muchas otras, otra parte de esa actividad esta regulada y vigilada por la autoridad hacendaría.(41)

Así pues para considerar a la actividad que presta la banca como un servicio público, debemos tener en cuenta las características de todo servicio público las cuales son satisfechas por el servicio público bancario y como son las siguientes:

- 1.- Es una actividad vigilada y que interesa al Estado.
- 2.- Se trata de actividades técnicas.
- 3.- No son transmisibles las concesiones en virtud de las cuales se opera un servicio público.
- 4.- El régimen aplicable es de derecho publico
- 5.- Por lo cual es de derecho común.(42)

#### **4.6.2. EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO.**

Existe un concepto restringido del sistema bancario

mexicano como aquel que esta formado por las instituciones de crédito, y por las autoridades de inspección y vigilancia.

Pero con motivo de la privatización de la banca y de que existe el sistema mixto a partir de julio de 1990 el artículo 3° de la Ley de Instituciones de Crédito define que el Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno Federal para el fomento económico así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.(43)

#### **4.6.3. EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO**

De acuerdo a la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, determina que se integra de Las Instituciones de Crédito y los intermediarios financieros no bancarios, que comprenden a las compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa y sociedades de inversión, así como las organizaciones auxiliares de crédito.

Pero si partimos de un concepto más amplio de lo que puede ser el sistema financiero mexicano se considera integrado por todas las actividades que de alguna manera se realizan en esta área económica. y las estructuras, primero del gobierno federal directamente y después de las privadas que intervienen ya por lo menos a partir de julio de 1990 en materia bancaria, así como en las otras materias auxiliares.(44)

#### **4.6.4. LA COMISION NACIONAL BANCARIA**

La Comisión Nacional Bancaria es un organismo desconcentrado de la Secretaría de hacienda y Crédito Público regulado por la Ley de Instituciones de Crédito y por su reglamento interior, además de otras disposiciones jurídicas le confieren intervención en importantes cuestiones financieras.

Dentro de las funciones de la Comisión Nacional Bancaria se encuentran la de realizar la inspección y vigilancia e imponer las sanciones que conforme a esta y a otras leyes le competen, fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como realizar los estudios que esta le encomiende respecto al régimen bancario y de crédito, reglamentarse, proveer lo necesario para que las Instituciones de crédito cumplan con las operaciones y servicios para con los usuarios del servicio de Banca y crédito, entre muchas otras.(45)

## **CAPITULO CUARTO**

- 31. Witker V. Jorge. Derecho Económico. 6ª.ed. Editorial Harla. México 1985.p.p. 4-5.**
- 32. Witker V. Jorge. Op. Cita.p.p. 6-7.**
- 33. Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 9ª.ed. Editorial Harla. México 1991. p.p. 21-22.**
- 34. Martínez Morales Rafael I. Op. Cit.p. 23.**
- 35. Martínez Morales Rafael I. Op. Cit.p. 27.**
- 36. Gómez Granillo Moises. Teoría Económica. 5ª.ed. Editorial Esfinge. México 1988.p. 250.**
- 37. Gómez Granillo Moises. Op. Cit.p. 256.**
- 38. Gómez Granillo Moises. Op. Cit.p.p. 259-268.**
- 39. Acosta Romero Miguel. Nuevo Derecho Bancario . 5ª.ed. Editorial Porrúa. México 1995.p.p. 103-104.**
- 40. Acosta Romero Miguel. Op. Cit.p. 107.**
- 41. Acosta Romero Miguel. Derecho Bancario. 4ª.ed. Editorial Porrúa. México 1991.p. 175.**
- 42. Acosta Romero Miguel. Op. Cit.p. 176.**
- 43. Acosta Romero Miguel. Op. Cit.p. 178.**
- 44. Acosta Romero Miguel. Op. Cit.p. 180.**
- 45. Acosta Romero Miguel. Op. Cit.p.p. 186-187.**

## CAPITULO QUINTO

# CAPITULO QUINTO

## DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL

### 5.1. CONCEPTO

El concepto de la responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre los juristas, ya que existen un sinnúmero de teorías que explican su fundamento y alcance. La gran mayoría de los teóricos del derecho coinciden en señalar que el significado de la palabra responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental sin embargo, tiene otros alcances por lo tanto no solo es exclusiva del ámbito jurídico sino que se liga a todos los dominios de la vida social.

La voz responsabilidad proviene del latín griego "responderere" que significa inter alia es decir prometer, merecer, pagar, así pues responsabilidad significa que responde. En sentido amplio "responsum" o responsable significa que el obligado de responder de algo o de alguien, responderere se encuentra estrechamente relacionado con "spondere", la expresión solemne en la forma de stipulatio, por la cual alguien asumirá una obligación así como sponsio, palabra que designa la prueba más antigua de obligación.(46)

Existen diferentes sentidos de la responsabilidad encaminados a una determinada conducta, la doctrina distingue los siguientes:

a) Como deberes de un cargo, en cuanto que el cargo a determinada actividad confiere un deber y la sumisión de la responsabilidad a ese deber.

b) Como causa de un acontecimiento que genere responsabilidad.

c) Como merecimiento, reacción. respuesta. En este sentido la responsabilidad significa verse expuesto a , merecer, responder de, pagar por, el que causa un daño es responsable de, es este sentido el que más se acerca al significado originario de la responsabilidad.(47)

## **5.2. FORMAS DE LA RESPONSABILIDAD.**

Existen dos formas de aplicar la responsabilidad: la derivada por la culpa y la responsabilidad objetiva o conocida también como de riesgo creado.

En la responsabilidad proveniente de la culpa, las consecuencias de la sanción se aplican solo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo obrando dolosamente, o bien habiéndolo previsto no lo impidió.

La responsabilidad objetiva por el contrario es aquella en la que hasta que el hecho ilícito se realice independientemente de la culpa como del autor, para que se apliquen las consecuencias de la

sanción al individuo considerado como responsable que por lo general ocurre en los accidentes de trabajo.(48)

### **5.3. CONCEPTO Y ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL**

Como concepto de la responsabilidad civil encontramos que es la obligación que corresponde a una persona determinada de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas o por actos de las personas, por las que deba responder.(49)

Del anterior concepto deslumbramos los elementos de la responsabilidad civil que son :

- 1.- Un hecho ilícito, presuponiendo la existencia del daño.
- 2.- La culpa.
- 3.- La relación de causa a efecto entre el hecho y el daño.(50)

Agregando que dentro del derecho Francés se agrega un cuarto elemento que es la imputabilidad.

Toda responsabilidad supone que se cause un daño, que alguien haya causado ese daño procediendo con dolo o con simple culpa y finalmente, que exista una relación de causalidad entre el

hecho determinante del daño y este último.

Atendiendo a la consideración anterior tenemos:

**1.- Un hecho ilícito presuponiendo la existencia del daño.**

Para el derecho civil nace una obligación como consecuencia de un hecho ilícito causante de responsabilidad, cuando ese hecho cause un daño, el objeto que se persigue es la reparación de ese daño, de manera que si existiere un hecho ilícito sin causar un menoscabo o un daño, nada habrá de reparar desde el punto de vista del derecho civil, no así en el derecho penal donde se podría sancionar esa conducta, sin embargo, como se ha determinado que esa responsabilidad encuentra su fundamento en las obligaciones que nacen de los actos ilícitos, si se obtiene una sentencia absolutoria de un proceso penal, será este solo hecho un eximente de responsabilidad civil ya que se llega a la cosa juzgada y no es posible que se condene civilmente cuando se ha obtenido una sentencia absolutoria penalmente.

El daño se caracteriza por ser una condición sine qua non, ya que para la obligación de reparar es necesario que se cause un daño, el cual debe ser de carácter privado pues la responsabilidad civil implica un daño causado solamente a la víctima.

El daño puede ser patrimonial o moral, el primero se refiere al detrimento, perjuicio o menoscabo sufrido al patrimonio, en tanto que el daño moral se refiere a toda la lesión sufrida por la víctima en sus valores espirituales como son el honor, sentimientos y afecciones, es decir, toda aquella interferencia no autorizada por la norma legal en la conducta o en la esfera jurídica de otro.

La doctrina civilista discute si es posible la reparación del daño moral, considerando que los valores espirituales de la persona una vez lesionados, jamás podrán ser devueltos a su estado primitivo, como ocurre en la reparación de daño patrimonial que consiste en el restablecimiento de la situación anterior a el por medio de conceptos pecuniarios.(51)

Es pues que si la reparación del daño se entiende en sentidos restringido como lo establece el artículo 1915 del Código Civil Federal, al señalar que la reparación del daño consistirá en el restablecimiento de la situación anterior a el, es evidente que tratándose de años morales no se podrá obtener el mismo resultado y aun establece el precepto citado que cuando sea imposible alcanzar el restablecimiento de la situación anterior al daño, la reparación consistirá en el pago de daños y perjuicios causados.(52)

### **La culpa:**

Desde el punto de vista de la doctrina tradicional, la culpa es un elemento esencial para que nazca la obligación de reparar el daño causado, constituye una condición indispensable de la responsabilidad del hecho personal y generalmente se define como todo acto ejecutado con negligencia, descuido, falta de previsión o bien, con la intención de dañar en cuyo caso existirá dolo.

La definición de culpa por la doctrina civilista parte, de la obligación que se sobreentiende en todo sistema jurídico, según la cual todo hombre al desarrollar cualquier actividad deberá proceder con diligencia, previsión y cuidado, de tal forma que el acto ejecutado en la inobservancia del deber general es consecuencia del daño,

implicando a la vez una interferencia indebida en la persona, en la conducta o en el patrimonio del sujeto perjudicado.

Una idea fundamental acerca de la culpa es la que reglamenta el artículo 1910 del Código Civil Federal al establecer que el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo a menos que demuestre que ~~de~~ el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia de la víctima.

El Código Civil define a la culpa a través de un hecho ilícito o del acto que se ejecuta contra las buenas costumbres, no obstante precisar la noción de culpa es uno de los problemas más delicados que presenta la responsabilidad civil, en cambio desde nuestro código penal de 1871 el delito de culpa o imprudencia se ha definido como aquel acto que siendo ilícito en sí mismo, no lo es por las consecuencias que produce, si el culpable no las evita por descuido, negligencia o falta de cuidado y previsión.

La culpa presenta dos condiciones: La objetiva que dicta que por virtud de un atentado contra el derecho ajeno y la subjetiva que consiste en el hecho de haber tenido la previsión suficiente o no haber podido advertir el eminente peligro del daño. Desde el punto de vista de Deogue, el concepto que refiere implica tanto la culpa como la imputabilidad, donde existe interferencia a una esfera jurídica ajena, traducida en la violación de los derechos patrimoniales o no patrimoniales del sujeto.(53)

### 3.- Relación de causa-efecto entre el hecho y el daño.

Este elemento descansa en el principio denominado de la causalidad, el cual establece que para que existe la responsabilidad a cargo de un sujeto, es necesario que sea culpable del daño y además

causante del mismo, por lo tanto la noción de culpabilidad entraña la de causalidad entre el hecho y el daño, habida cuenta que solo puede ser reprochado aquello cuyo resultado sea consecuencia de la propia conducta, puesto que entre ambos factores pueda constituir un contexto indisoluble, esto es, una relación causa-efecto.

El concepto filosófico de causa no es aplicado de modo absoluto por el derecho, por tal debe entenderse el conjunto de condiciones de un resultado, ya que un hecho por sí mismo y de manera aislada, no es capaz de producir un determinado efecto, sino que han de concurrir en el un conjunto de causas secundarias.(54)

La causalidad no implica la culpabilidad, pero si esta supone a aquella, el causante del daño no siempre es culpable del mismo, pero el causante del perjuicio si será causante del daño, ya que para calificarlo de culpable es necesario que haya causado ese daño pues de lo contrario jurídicamente no podría ser culpable del mismo, por lo tanto la causalidad constituye un elemento de la responsabilidad civil, distinto de la culpa, de tal forma que, puede haber vinculo de causalidad sin culpa, se puede causar un perjuicio sin que la actividad del individuo sea culpable. La falta de culpa será la que impida comprometer la responsabilidad.

La ausencia de causalidad existe cuando el perjuicio es resultado de una causa extraña que importe un acontecimiento ajeno al demandado y que puede se obra de la víctima o una acontecimiento que a nadie pueda imputarse, esto es, la fuerza mayor o el caso fortuito, además se puede dar la ausencia de causalidad por obra de un tercero, una persona que no es la víctima ni el demandado.

El criterio moderno que adopto el Código Civil respecto de los elementos de la responsabilidad es objetivo y no subjetivo como establece la doctrina clásica, según esta doctrina, el causante es responsable del hecho cuanto pueda imputársele, esto es que la responsabilidad civil surge cuando el hecho ilícito cause un daño por culpa o negligencia del causante siempre que tenga noción del daño causado.

Los civilistas modernos y los Códigos Civiles De Alemania, Suiza, México, sostienen el criterio objetivo de la responsabilidad civil afirmando que basta que se de el daño aunque el causante sea irresponsable para que surja la obligación de indemnizar. El hecho ilícito civil supone un acción o bien una omisión contraria a derecho contenida en la norma jurídico-civil por lo que se establece que la culpa o negligencia del causante del daño, es suficiente aunque no se haya infringido una norma para aquel que quede obligado a reparar el daño.

La obligación de cumplir con las consecuencias jurídicas que trae consigo la responsabilidad civil, conlleva a un principio de estricta justicia tendiente a proteger la conveniencia pública y a contribuir a la represión de los delitos, pero hasta ahora se ha hablado de responsabilidad civil como si fuera un todo y es preciso determinar la dirección objetiva que debe tener el curso de la elaboración del presente trabajo, enfocándolo a la responsabilidad civil del los funcionarios públicos, La responsabilidad de la cual se ocupara le presente, será aquella que nace como consecuencia de un actuar ilícito del agente, violando le principio de estricta justicia y más aun la violación de los valores y principios de la actividad representativa del altos funcionario públicos.

Afirmando que la responsabilidad civil es aquella que se deriva de hechos ilícitos se planteo el problema de ubicarla, dentro del marco civil o el penal, esta ultima por tratarse de hechos

delictuosos. Más sin embargo el legislador optó por la primera postura, aunque muchas legislaciones no adoptan la misma idea. En Francia los autores del derecho civil son los que tratan con toda amplitud de los hechos ilícitos como generadores de responsabilidad civil, tomando como punto de referencia hacia nuestra legislación civil, dentro del ámbito de las obligaciones que nacen de los hechos ilícitos.

Según Manuel Bejarano Sánchez agrupa como primera fuente de responsabilidad civil, el hecho ilícito, que consiste en la conducta antijurídica culpable y dañosa y como segunda fuente, el riesgo creado consistente en la conducta lícita e inculpable de usar un objeto peligroso que crea un riesgo de daños.(55)

De las fuentes de la responsabilidad civil se desprenden tres excluyentes: la primera, consistente en una cláusula de no responsabilidad que comúnmente se da en los contratos de manifestación de la voluntad donde se pacta una cláusula excluyente de responsabilidad para alguna de las partes.

La segunda excluyente se refiere al caso fortuito y a la fuerza mayor, el primer aspecto es todo acontecimiento imprevisto y que aun siendo previsible no pueden evitarse las consecuencias del mismo, la fuerza mayor consiste en todo acontecimiento ajeno a la voluntad liberando al obligado de la responsabilidad del incumplimiento de la obligación. La tercera excluyente se da cuando existe la culpa grave de la víctima, es decir, cuando la propia víctima que sufrió el daño no actuó con la debida prudencia para evitarlo, aun siendo que el agente haya observado todas las medidas necesarias.(56)

## 5.4. ESPECIES DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL

Precisando, la responsabilidad civil es la obligación que tiene una persona de reparar los daños y resarcir los perjuicios a otra, consecuencia de un acto, por la culpa o negligencia ya propia y ajena o por el efecto de las cosas y objetos inanimados o de los animales.

También definida como a obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente, ya sea por hechos propios del obligado a la reparación o por hechos ajenos de personas que dependen de él, o por el funcionamiento de cosas cuya vigilancia este encomendada al deudor de la reparación.

Por lo tanto haciendo mérito al termino de responsabilidad civil, tendremos las siguientes especies:

- 1.- La responsabilidad contractual
- 2.- La responsabilidad extracontractual
- 3.- La responsabilidad subjetiva
- 4.- La responsabilidad objetiva
- 5.- La responsabilidad directa y la indirecta.

La responsabilidad contractual surge del

incumplimiento de una obligación preexistente., dan lugar a esta responsabilidad ya sea deseando el resultado o por la imprudencia o negligencia. La responsabilidad subjetiva la establece nuestro Código Civil Federal en el artículo 1910 que dice: "*El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause un daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de la culpa o negligencia inexcusable de la víctima*".(57)

La responsabilidad subjetiva era ya considerada como fuente de obligaciones por el derecho romano, ya que hacía surgir la responsabilidad a cargo del autor, que se reducía en a obligación de pagar una suma determinada de dinero como compensación, por el daño injustamente causado a las cosas o a las personas.

Los elementos que integran la responsabilidad civil subjetiva son:

1.- La comisión de un daño, es un elemento exigido por la ley, si el que sufrió el daño no prueba su existencia, no habrá lugar a la reparación. La comisión de un daño ya sea por una acción o por una omisión.

2.- La culpa del autor de hechos dañosos para que exista la obligación de reparar el daño causado, no es necesario solamente la realización de un daño, sino además que el daño haya sido consecuencia de una acción u omisión por culpa del causante del evento.

Por lo anterior se desprende que la responsabilidad contractual proviene de la inobservancia de las normas jurídicas particulares que regulan las cláusulas de los contratos o actos jurídicos.

La responsabilidad extracontractual es la obligación

que nace de la realización de un acto ilícito. El enriquecimiento ilegítimo, incluyendo el pago de lo indebido, la gestión de negocios, los hechos ilícitos y el riesgo creado, todos estos son casos de responsabilidad extracontractual.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado la siguiente tesis jurisprudencial emitiendo que quien intencionalmente cause un daño a otro es responsable de estos actos independientemente de que existe entre el y la víctima un vínculo contractual. el que incurre en falta grave y causa con ellos daños que van más allá del incumplimiento del contrato, como sería la muerte de los pasajeros en el transporte, incurre en responsabilidad contractual.

Jurisprudencia 265. Poder Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1985. Cuarta Parte. Tercera Sala. Ediciones Mayo.

La responsabilidad subjetiva recae sobre quien realiza u omite una conducta que cause un daño a otro. Para determinarla se debe realizar la conducta del autor del acto, si incurrió en culpa será condenado a la separación. Para que se de esta clase de responsabilidad es necesario que se de el elemento culpa.

3.- la relación de la causalidad, aunado a los dos elementos anteriores se encuentra la relación de causalidad para que se de la responsabilidad civil, esto es, la causa a efecto entre el hecho y el daño causado.

La responsabilidad objetiva, es una fuente de las obligaciones en virtud de la cual aquel que hace uso de las cosas peligrosas, debe de reparar los daños que cause, aun cuando haya procedido lícitamente. Por lo que se atiende más a la producción del daño que a la culpa. La víctima solo debe mostrar el daño sufrido y la

relación de causa-efecto entre el hecho y el daño no es necesaria la intención de dañar ni la imprudencia.(58)

A la responsabilidad objetiva también se le conoce con el nombre de "Teoría del Riesgo Creado", que sostiene la existencia de una responsabilidad sin que medie la culpa, dando origen a la responsabilidad objetiva, como la conducta que impone el derecho de reparar los daños y perjuicios causados por objetos o mecanismos peligrosos en si mismas al poseedor legal de estos, aunque no haya obrado ilícitamente.

Para terminar, la responsabilidad directa o por hecho propio recae sobre el autor del resultando mientras que la indirecta o por hecho ajeno recae sobre quien no es el autor material del año, del padre de familia, del tutor, del maestro, del patrono, del Estado por el ejercicio indebido de sus servidores públicos.(59)

## **5.5. DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO.**

En la legislación mexicana no es apoyado con fuerza el principio de la responsabilidad del Estado y solamente de casos de excepción en los que el Estado responderá en forma subsidiaria o solidaria según lo establece la legislación civil, y que por lo tanto se hablará de irresponsabilidad del Estado, al efecto., por lo que Guimaraes Menegale afirma que la irresponsabilidad se debe a tres aspectos importantes:

1.- El Estado como persona moral o una ficción legal, carece de voluntad efectiva.

2.- Como el Estado es una persona jurídica, obra por intermedio de sus funcionarios y empleados, no se concibe que quiera practicar actos ilícitos., si sus representantes legales los realizan, es a ellos y no al Estado a quienes cabe la responsabilidad.

3.- No suponiéndose que los funcionarios y empleados estén autorizados a obrar fuera de la ley, cuando lo hacen se sobreentiende que obran fuera de su calidad y no cabe atribuirle responsabilidad al Estado.

Comenta **Rafael Bielsa** al respecto aludiendo que la Administración pública es una forma de actividad del estado, actividad emanada de una persona o sujeto de derecho y que en consecuencia solo puede realizar funciones mediante la actividad de personas físicas, la acción de la administración pública consistirá en consecuencia, en actos de funcionarios y empleados.

Por lo tanto que siendo las personas jurídicas entidades distintas de sus representantes, no pueden ser ellas responsables de los hechos culpables de estos, aun obrando como tales. Pero considera la administración como un organismo y cuyos órganos son los funcionarios y empleados, preciso es examinar la culpa de la administración.

Si la actividad de la administración no es sino la voluntad y actividad a la vez de sus órganos, es evidente que todo acto o hecho de este deba reputarse como acto o hecho administrativo, es una doble responsabilidad; para la víctima en la responsabilidad civil y para la administración pública dentro de la responsabilidad

administrativa, disciplinara o civil según sea el caso.

Para que la administración pública pueda ser considerada como responsable es necesario que sus agentes hayan causado a los gobernados un daño ilícito por culpa o negligencia en el desempeño de sus funciones y siempre que no sea por iniciativa y en interés del funcionario o empleado público, pues en este caso la responsabilidad será personal.

La importancia de la responsabilidad frente al Estado es de tal alcance, puesto que estaremos en presencia de los derechos y garantía de que gozan los gobernados frente a la actuación del poder público., analizar hasta que grado es real y no solo aparente el sistema organizado para la protección contra las arbitrariedades de las autoridades, para conocer si el poder público se encuentra efectivamente sometido a un estado de derecho.

El problema de la situación de los gobernantes frente a la administración implica necesariamente la incursión del derecho subjetivo, el cual estará constituido esencialmente por el poder de exigir una prestación, poder que estará condicionado por tres elementos:

- 1.- Que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una regla de derecho.
- 2.- Que esa obligación haya sido establecida para la satisfacción a ciertos intereses individuales.
- 3.- Que el sujeto activo de derecho sea precisamente titular de uno de los intereses en atención a los cuales se ha establecido la

obligación.

En el primer inciso se establece la obligación por parte del Estado para favorecer servicios públicos de una forma adecuado, en el segundo se requiere que la obligación tenga como finalidad la satisfacción a un interés individual y finalmente en el número tercero que el gobernado sea titular o destinatario del servidor público.

La doctrina ha clasificado en tres grupos los derechos de los administrados:

- a) Derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y a las prestaciones de los servicios administrativos.
- b) Derechos de los administrativos al funcionamiento de la legalidad de los actos de la administración.
- c) Derechos de la administración al funcionamiento de la administración.(60)

No obstante lo anterior, en nuestro régimen legal no esta aceptado totalmente el principio de la responsabilidad del Estado, en virtud de que por una parte el concepto de la soberanía considerada como un derecho de una voluntad superior jurídica, debe de actuar sin mas limitaciones que las que el propio Estado se impone, impide considerar a este como responsable cuando se mantiene dentro de los limites legales, es otro motivo por el cual se excluye la responsabilidad a cargo del Estado, puesto que si actúa fuera de los limites legales, no es ya el Estado quien actúa, sino el servidor personalmente y por lo tanto sobre el recaerá la responsabilidad.

Por lo tanto se concluye que en el derecho positivo mexicano el principio que rige es el de la responsabilidad del Estado causada por sus servidores públicos y que en determinados casos a manera de excepción el particular podrá obtener una indemnización del Estado, a través de una disposición expresa de la ley como por ejemplo la responsabilidad subsidiaria o solidaria según corresponda al caso que previene el artículo 1927 del Código Civil Federal que a literalmente dicta: *“ El Estado tiene la obligación del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas, esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos ”*.

## **5.6. LA LEY DE RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS PUBLICOS**

Por lo que toca al presente trabajo, el Presidente de la República es el que nos ocupa, si bien es cierto que de acuerdo a la Constitución de la República, este durante el tiempo de su encargo solo podría sea acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, esto de acuerdo al artículo 108 párrafo final, se debe a que la singular posición del Jefe del Ejecutivo con respecto a los demás altos funcionarios de la federación, en punto a responsabilidad. Mientras la responsabilidad es absoluta para los otros funcionarios, por cuanto que responden de toda clase de delitos, para el Presidente de la República queda limitada a los delitos que se acaban de mencionar. La Constitución quiso insistir esta situación excepcional y única para el Jefe del Ejecutivo, con objeto

de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o sustituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera.

La expresión de delitos graves del orden común es ambigua y peligrosa, rompiendo con todos nuestros precedentes constitucionales, que habían sido en el sentido de especificar limitativamente los delitos de que era responsable el Jefe del Ejecutivo, la Constitución del 57 introdujo la fórmula que se conserva en la vigente, con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente. Ya que en efecto si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por lo que puede ser acusado dicho funcionario e incluso la omisión subsiste., por lo que queda a discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello esta a merced de las mismas la suerte del Jefe del Estado. El peligro se atenua si por mandamiento constitucional es en la ley donde debe constar la clasificación respectiva, tal como lo propuso la reforma del 47 con la fórmula "delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley". Pero aún con esa modificación que tendría la ventaja de juzgar el caso conforme a una norma conocida y anterior hay la responsabilidad de que el Congreso trate de sojuzgar al Presidente mediante la expedición de una ley de tendenciosa severidad, parece aconsejable por todo ello reanudar la tradición interrumpida en el 57, especificando concretamente en la Constitución de los delitos por los que pueda ser acusado el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo.(61)

La norma privativa que restringe la responsabilidad del Presidente incluye asimismo el procedimiento especial para hacer exigible dicha responsabilidad., en su parte final, el artículo 109 determina que cuando se trate del Presidente de la República, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se

tratarse de un delito oficial.

El Presidente de la República solo puede responder por un delito oficial, el de traición a la patria y por los delitos graves del orden común, pero el uno y los otros se identifican para el efecto de ser tratados como oficiales, mediante el juicio político. Se quiso así enmendar el error en que incurrió la Constitución del 57 y que denunció Rabasa, al dejar la suerte del Jefe del Ejecutivo en manos de la sola Cámara de Diputados, que podía desaforarlo por los delitos graves del orden común.(62)

Ahora bien la responsabilidad del Presidente una vez concluido su encargo, bajo la vigencia de la Constitución anterior no había problema, ya que se consagraba de modo expreso la responsabilidad general y ordinaria del Presidente, al igual que la de los demás altos funcionarios, por más que la restringiera durante el tiempo de su encargo a los delitos especiales señalados, pero de la Constitución vigente desapareció la referencia a la responsabilidad limitada a los delitos que se especifican, apartándose así el precepto de la fórmula que emplea para el resto de los altos funcionarios, por lo que se pregunta si lo que se quiso hacer no fue otra cosa que erigir la impunidad del Presidente para los delitos diversos de los expresamente señalados, más puede que esa impunidad solo sea temporal., ya que carecería de sentido la frase de "durante el tiempo de su encargo", por el lugar que ocupa en el texto actual de la misma.(63)

*Artículo 108 Constitucional.- " Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en*

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

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

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las Legislaturas Locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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."(64)

Artículo 109 Constitucional.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencia, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de sus buen despacho.

*No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;*

*§§.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y*

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

*Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.*

*Las Leyes determinaran los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionaran con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.*

*Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo".(65)*

De los anteriores artículos constitucionales se desprende que cualquier servidor público, independientemente de cual sea su rango y sin que se requiera juicio de procedencia; podrá ser demandado en juicios del orden civil. Es decir, el fuero constitucional funciona como salvaguarda y otorga inmunidad a quien goza solo ante la posibilidad de un juicio penal, pero no ante cualquier otro tipo de controversia.

## **5.7. FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

El problema relativo al fundamento y naturaleza de la responsabilidad civil de la Administración Pública a la luz de la norma constitucional, es sin duda relevante para el estudio de la responsabilidad civil en general, y consecuentemente también para la responsabilidad civil de los entes públicos, por lo que resulta indispensable el determinar si se presupone la responsabilidad del ente público la existencia de un comportamiento culpable causante del hecho dañoso y referible al ente o, por el contrario el supuesto que condiciona la obligación de resarcimiento de la Administración no implica necesariamente el elemento subjetivo del dolo o de la culpa, por lo que en el primer caso, el fundamento de la responsabilidad sería la realización de un ilícito subjetivamente culposo y por consiguiente, la naturaleza de dicha responsabilidad sería siempre culposa, mientras que, en el segundo caso, el fundamento de la responsabilidad del ente público sería la comisión de un ilícito objetivo y en consecuencia su naturaleza sería también objetiva. He aquí, pues, los términos de la controversia que, tanto en el Derecho

Público como en el privado divide a la doctrina y a la Jurisprudencia de: todos los países de nuestro hemisferio cultural.(66)

Así pues, el dolo o la culpa, dice Alessi, son necesarios para hacer surgir la responsabilidad del ente público corresponden obviamente al funcionario del que emana el acto dañoso, si bien aquel dolo o culpa sean jurídicamente imputables al ente público en virtud de la relación orgánica existente entre este y el funcionario., por esta razón dice Alessi, no bastaría para originar la responsabilidad del ente público la simple ilegitimidad del acto lesivo, ya que si en la base de la responsabilidad directa del ente se exige el elemento de culpa o del dolo, sería preciso que se dé en concreto un elemento que pueda llevar a configurar una imputabilidad moral del daño a la Administración pública, es decir un elemento de negligencia culposa o bien incluso la intencionalidad de dictar un acto conociendo su ilegalidad., y no solamente la objetiva ilegalidad de dicho acto.(67)

Por otro lado la responsabilidad civil es un instituto que aunque históricamente tuvo su origen y desarrollo en los ordenamientos privados, pertenece hoy a la Teoría general del Derecho por la simple razón de que su fundamento y finalidad y los principios en que se inspira son igualmente aplicables a todos los sujetos jurídicos.

La sociedad en nuestros días, en la que opera la Administración, se caracteriza por un desarrollo acelerado de la técnica y de las actividades organizadas que van creando cada vez con mayor intensidad situaciones de peligro de daños. Dicho cambio tecnológico y organizativo no solo comporta una mayor cantidad de daños posibles, sino también una modificación cualitativa de la manera en que se producen tales daños, en el sentido de que gran parte de los mismos son daños anónimos que deben producirse necesariamente por el simple hecho del funcionamiento de una actividad organizada, sin que sea posible la identificación de la voluntad del sujeto físico

concreto que los ha provocado. La presencia de este solo hecho en el mundo moderno ha puesto de relieve la insuficiencia de los esquemas tradicionales de la responsabilidad civil elaborados por la doctrina y la jurisprudencia en torno a la figura del agente cuyo comportamiento voluntario o culposo ha producido un daño al que debe seguir la sanción de su resarcimiento. Dicho esquema tradicional, de impronta individualista y subjetivista, debía por fuerza dejar fuera de su ámbito todos aquellos daños, de importancia cuantitativa y cualitativa creciente, que de una u otra manera no pudiesen ser imputados a la voluntad de un sujeto físico. Esto obliga a una crítica radical de los fundamentos mismos sobre los cuales venía construido hasta entonces el instituto de la responsabilidad civil, poniendo en cuestión la validez de la antigua teoría de la culpa, que se muestra incapaz de justificar el resarcimiento de los nuevos tipos de daños engendrados en el seno de los nuevos grupos sociales organizados, y entre estos singularmente los entes públicos, resarcimiento que no obstante iba siendo reconocido con frecuencia cada vez mayor por las normas positivas. Los teóricos de la doctrina de la culpa, o bien negaban toda justificación resarcitoria a los nuevos daños inculpables, o bien trataban de forzar su propio esquema dogmático tradicional para comprender dichos casos en el ámbito de las presunciones de culpa, o bien finalmente calificaban tales supuestos de resarcimiento como simples excepciones a la regla general.

El sujeto central de la teoría de la responsabilidad civil era pues el sujeto o persona física causante del daño, cuya identificación resultaba imprescindible para hacer recaer sobre la misma las consecuencias desfavorables de su actividad dañosa, de tal manera que si el daño no podía ser imputado a un comportamiento culpable, la víctima del mismo venía obligada a soportarlo enteramente, sin ninguna posibilidad de ser resarcida.

Evidentemente, tal esquema no podía continuar siendo válido frente a la realidad en la que vivimos, en la cual los daños que

## **5.8. LA RELACION ENTRE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO.**

Para determinar los límites dentro de los cuales un hecho dañoso materialmente causado por un funcionario es imputable al ente público del que aquél forma parte. Es bastante obvio que tales límites deben necesariamente existir, a pesar de que el legislador constitucional no aluda para nada a los mismos, en efecto el admitir lo contrario equivaldría a extender la responsabilidad de la Administración, a cualquier actividad dañosa realizada por sus agentes, incluida la actividad estrictamente privada de los mismos, más sin embargo existe unanimidad de opiniones derivada de los entes públicos no responden de los daños causados por los actos puramente privados de sus agentes o, viceversa el ente responde de los daños causados por éstos en el ejercicio de sus atribuciones.(69)

La responsabilidad del ente público, no debe ser considerada como un instituto derivado de la teoría de la organización de la Administración., sino como un instituto autónomo regulado por el ordenamiento según principios que no tienen nada que ver con los que presiden las relaciones y las situaciones jurídicas creadas en el seno de la organización de los entes públicos. La imputación a la Administración de un hecho dañoso emanado de un agente suyo viene dispuesta por el ordenamiento en función de la garantía debida a los particulares, siempre que la lesión causada se manifieste externamente y objetivamente como el resultado o la consecuencia de la actividad pública, más que como el resultado de la conducta del sujeto público, o si se quiere, como el resultado del comportamiento de un funcionario que desde el punto de vista del sujeto dañado ha

actuado en su calidad público. Por tanto una vez comprobado que el evento dañoso realizado por un funcionario es de alguna manera vinculable a la actividad pública o privada de un ente público, se produce la imputación del evento del ente, sin que haya necesidad de indagar ulteriormente en el comportamiento del funcionario ha habido dolo o culpa y, por consiguiente sin que la eventual existencia de dolo privado o no, impida la mencionada imputación del hecho dañoso al ente., por lo que la responsabilidad civil de los entes públicos como una responsabilidad autónoma e independiente, no prevee ninguna distinción relacionada con el modo de manifestarse la conducta del funcionario que provoque el acto lesivo del derecho patrimonial ajeno, y por lo tanto se desprende que un funcionario en su condición de tal, puede cometer un ilícito doloso penal que simultáneamente sea también ilícito civil, siempre que a la transgresión de la norma penal se acompañe la lesión injusta de un patrimonio ajeno, disponiendo que en tal caso, la responsabilidad civil que brota del ilícito civil doloso se extienden al ente público, concluyendo que no existe ningún obstáculo para que el funcionario prevaliéndose de su condición pública, cause dolosamente un daño a un particular para la obtención de un fin privado; daño del que deberá responder no solo el funcionario culpable, sino también el ente público.(70)

Así pues frente al tercero dañado, las responsabilidades civiles del funcionario y del ente público, se generan autónomamente en cada uno de los mencionados sujetos jurídicos, mediante la aplicación de distintos criterios de imputación del hecho dañoso, aunque sin olvidar que el hecho dañoso puede ser imputado simultáneamente a ambos sujetos, porque coexisten precisamente los criterios idóneos de culpa y riesgo, que hacen posible la doble imputación, por lo que cabe preguntarse si en razón de esta doble imputación se vaya a crear entre el ente y el funcionario frente a la víctima del daño, es decir de que modo puede ejercitar este su acción

de resarcimiento cuando tanto el funcionario como la Administración deben responder del daño antijurídico, por lo que la respuesta más idónea sería la de la relación de solidaridad entre el ente y el funcionario, ya que al preveer la responsabilidad del funcionario y del ente público, quiere decir que haya dos sujetos responsables y que por tanto, dos titulares de dos obligaciones de resarcimiento, de acuerdo a el Código Civil en materia federal, en sus artículos 1910, 1912, 1915, 1916, 1917, 1918, y principalmente el 1928 que a la letra cito: " El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de la funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y solo 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 ".(71)

Por lo que esta responsabilidad subsidiaria puede traer consecuencias por lo que respecta a la responsabilidad personal del funcionario frente al tercero, ya que es evidente que al disponer en su momento de la posibilidad alternativa de ejercitar su acción de resarcimiento contra el funcionario o contra la Administración, en razón de la solidaridad que une a ambos sujetos jurídicos responsables, la elección de la víctima recaerá ordinariamente sobre este último, puesto que por un lado, la prueba de la imputación del hecho dañosos al funcionario y sobre todo de su culpabilidad puede resultar en la practica casi imposible o en todo caso puede dar lugar a una paralización excesiva del curso del proceso y por otro lado puede darse siempre la peligrosa incertidumbre acerca de la solvencia económica del funcionario o incluso la plena certeza de su insolvencia.

Entonces si la responsabilidad civil se contempla desde el punto de vista del sujeto dañado, en cuanto técnica de garantía patrimonial de su esfera jurídica, aquello que verdaderamente interesa a quien ha sido lesionado injustamente por la actividad administrativa consiste, ante todo, en disponer de la posibilidad legal

de plantear su acción resarcitoria directamente contra el ente público que detente la titularidad de dicha actividad, a fin de que el juez pueda declarar la responsabilidad del mismo con independencia de la eventual y simultanea responsabilidad de un funcionario.

## **5.9. EL ESTADO, EL DERECHO Y LA ECONOMIA INTERNACIONAL**

El papel económico del Estado ha aumentado extraordinariamente en el último siglo, cada vez mayor el número de actividades de nuestra sociedad compleja e interdependiente que están reguladas y controladas directamente.

El estado de bienestar moderno desempeña cuatro funciones económicas:

- a).- Establece el marco jurídico por el cual debe regirse la actividad económica: la constitución, leyes, y reglas del juego económico.
- b).- Asigna los recursos a los bienes colectivos mediante los impuestos, el gasto y la regulación cuando falla el mecanismo del mercado.
- c).- Redistribuye los recursos por medio de trasferencias sociales.
- d).- Establece una política de estabilización macroeconómica para allanar la cimas y los fondos del desempleo y contener la inflación.

Por otro lado, después de la Segunda Guerra Mundial, los países crearon un grupo de instituciones económicas internacionales para organizar el comercio y las finanzas públicas internacionales. Entre estas se encuentran el Fondo Monetario Internacional (FMI), encargado de supervisar los sistemas de tipos de cambio y ayudar a los países a resolver los problemas de balanza de pagos; el Banco Mundial, que presta dinero a los países de renta baja y el sistema de tipos de cambio de Bretton Woods, el cual permitía a los países fijar su moneda respecto al dólar y al oro por lo que los tipos eran fijos pero ajustables. Cuando las paridades oficiales se desviaban mucho, los países podían ajustarlas y alcanzar un nuevo equilibrio sin incurrir en las dificultades de la inflación o la recesión.

Para cuando el sistema Bretton Woods se derrumbó en 1971, fue sustituido por el actual de tipos de cambio generalmente flexibles. Algunos grandes países o regiones económicas dejan que su moneda fluctúe independientemente, la mayoría de los países europeos se adhieren al Sistema Monetario Europeo, que se parece en mucho al Bretton Woods. Y los gobiernos suelen intervenir cuando su moneda se aleja mucho o cuando los mercados de divisas se trastornan.(72)

Más sin duda el hecho más espectacular que afectó a México en las dos últimas décadas ha sido la subida y la bajada del dólar. Este se disparó en 1980. La apreciación provocó una acusada disminución de las exportaciones reales netas, exacerbando la recesión de 1980-1982.

Como consecuencia de la creciente interdependencia de las economías nacionales, los países a menudo intentan coordinar su política económica, ya que la política nacional afecta la producción y al empleo de otros países. La política de proteger las industrias propias

por medio de barreras arancelarias es empobrecer al vecino, en esencia exportar desempleo y déficit comerciales.(73)

Pero en México en la administración de Carlos Salinas de Gortari, (1988-1994), tomo medidas para profundizar el proceso de apertura de la economía nacional al exterior. Con ellas se pretendió que la política económica siguiera avanzando para alcanzar niveles de competitividad internacional que permitirían a México ofrecer a su población un nivel de vida comparable al de las naciones más desarrolladas., situación que aparentemente durante casi todo su sexenio lo hizo parecer, más que la realidad en la que vivimos demuestra lo contrario.

Para adentrarse en la economía internacional busco estrechar lazos comerciales en los cinco ámbitos que en ese momento eran más importantes para México: el GATT, en el ámbito multilateral; América latina, con la que nos unía un origen común; Europa, que constituía el segundo socio comercial de México; la Cuenca del Pacífico, por su relevancia económica, y Estados Unidos y Canadá, con quienes firmo el Tratado de Libre Comercio; que entro en vigor el 1º de enero de 1994, que formaban el área más importante para nuestros intercambios comerciales con el exterior, dicho tratado permitiría elevar la capacidad exportadora de nuestro país y el allegamiento de inversiones y tecnología para la creación de más empleos productivos en nuestra economía.(74)

## **CAPITULO QUINTO**

- 46. Bonnecase Julien. Tratado Elemental de Derecho Civil. 11ª. ed. Editorial Harla. México 1997. P. 875.**
- 47. Bonnecase Julien. Op. Cit.p. 876.**
- 48. Bonnecase Julien. Op. Cit.p. 877.**
- 49. De Pina Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Volúmen III. 23ª.ed. Editorial Porrúa. México 1991.p. 232.**
- 50. De Pina Rafael. Op. Cit.p.p. 232-233.**
- 51. De Pina Rafael. Op. Cit.p.234.**
- 52. Rojina Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo III. 9ª.ed. Editorial Porrúa. México 1989.p.p. 274-275.**
- 53. Rojina Villegas Rafael. Op. Cit.p. 276.**
- 54. Rojina Villegas Rafael. Op. Cit.p. 277.**
- 55. Borja Soriano Manuel. Teoría General de las Obligaciones 9ª.ed. Editorial Porrúa. México 1989.p.p. 453-454.**
- 56. Borja Soriano Manuel. Op. Cit.p. 457**
- 57. Borja Soriano Manuel. Op. Cit.p.p. 459-461.**
- 58. Borja Soriano Manuel. Op. Cit.p. 462.**
- 59. Borja Soriano Manuel. Op. Cit.p. 466.**
- 60. Leguina Villa Jesus. La responsabilidad Civil de la Administración Pública. 17ª.e. Editorial Tecnos. Madrid 1989.p. 174.**
- 61. La Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos. Texto Vigente.p. 32.**
- 62. Gonzalez Bustamante Juan Jose. Los delitos de los Altos funcionarios y el fuero constitucional. 24ed. Editorial Botas. México 1984.p. 154.**
- 63. Gonzalez Bustamante Juan Jose. Op. Cit. P. 155.**

- 64. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 6ª. ed. Editorial McGraw Hill. México 1998. p.107.**
- 65. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. P. 108.**
- 66. Leguina Villa Jesus. Op. Cit. p. 200.**
- 67. Leguina Villa Jesus. Op. Cit. p. 205.**
- 68. Leguina Villa Jesus. Op. Cit. p. 211.**
- 69. Leguina Villa Jesus. Op. Cit. p. 217.**
- 70. Leguina Villa Jesus. Op. Cit. p. 219.**
- 71. Código Civil en Materia Federal. 63ed. Editorial Porrúa. México 1994.p. 295.**
- 72. Wannacott Paul and. Ronald. 4ª.ed. Editorial Mc.Graw Hill. España 1992. P. 995.**
- 73. Palacios Luna Manuel R. El derecho Económico en México. 3ed. Editorial Porrúa. México 1988. P. 382.**
- 74. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. 1988-1994. Sintesis e Índice Temático. Presidencia de la República. Unidad de Crónica Presidencial. 1ª.ed. Editorial Fondo de Cultura Económica México 1994. p.754.**

## CAPITULO SEXTO

## CAPITULO SEXTO

### LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE CARLOS SALINAS DE GORTARI Y ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON Y LA CONSECUENTE RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL

#### 6.1 LA PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO

##### 6.1.1. ANTECEDENTES EN MEXICO

El Estado Mexicano interviene en la economía del país por una necesidad histórica que se da en todos los países capitalistas. Esta intervención; se realiza por medio de la aplicación de mecanismos e instrumentos de política económica.

La política económica aplicada por el Estado mexicano en las últimas décadas ha tenido como objetivos principales promover el desarrollo capitalista en los diversos sectores y ramas de la economía y buscar la independencia económica en relación con el exterior. La aplicación de dicha política se ha visto como un intento de planear la economía nacional. Los resultados de estos intentos de planeación se pueden analizar en función de los objetivos planteados en cada sexenio y en la existencia o inexistencia de desarrollo socioeconómico es decir revisar si se ha mejorado la calidad de vida de los mexicanos.

Hasta antes de 1910 en México existía un Estado Liberal Oligárquico que representaba sobre todo los intereses de la clase dominante que en ese tiempo era la oligarquía terrateniente. Precisamente una de las consecuencias del movimiento armado de 1910 fue la destrucción de dicho Estado. Al perder el Poder Político la Oligarquía terrateniente, otras clases como la burguesía los campesinos y los obreros no tienen la capacidad para dirigir los destinos de la nación debido a ello viene un vacío de poder desde 1910 hasta 1916 año en que se da el triunfo de los ejércitos populares de Venustiano Carranza y Obregón.

Esta coalición permite que la organización del nuevo Estado sea capitalista y en el que se expresan las relaciones sociales de producción de la sociedad mexicana después del conflicto armado de 1910 mismas que se reflejaron en la Constitución de 1917.

Por lo que además de capitalista el Estado mexicano se caracterizaba por ser dependiente de los intereses de la clase poseedora del capital, al mismo que considera la correlación de fuerzas impuestas por el imperialismo en el sistema capitalista mundial. Uno de los elementos principales para lograr el crecimiento o desarrollo económico es la estabilidad interna tanto política como social por lo que los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles buscan la estabilidad por medio de la creación de Infra-estructura tanto material como institucional. Los principales organismos creados para obtener dichos objetivos son el Banco de México en 1925 y el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero S.A. en 1926 entre otros.

Durante los años de 1920 a 1930 no se puede hablar todavía de intentos de planeación pero sí de la aplicación de medidas de política económica que tienen como objetivo principal

fomentar las actividades productivas en detrimento de las actividades especulativas y comerciales con tal fin se utilizaron los mecanismos de inversión pública en selección cualitativa del crédito bancario en especial el que se dirige a las actividades agropecuarias, y en la expedición de leyes y decretos que reglamentan el mercado de dinero y de capitales, estas medidas así como los organismos e instituciones creados generan un efecto multiplicador en la economía que permite el crecimiento de las principales variables macroeconómicas, como la producción, el empleo y la inversión.

La crisis económica de 1929 repercute seriamente en la economía nacional, por lo que ocasiona que desde 1930 el Estado haya decidido planear la economía. Los años de 1931 y 1932 son críticos y el Estado se vio en la necesidad de modificar y adaptar la política económica a las nuevas condiciones creadas por la crisis.

Durante la década de 1930, el Estado ejerce el control directo sobre los sectores más importantes de la economía: petróleo, ferrocarriles, electricidad, banca y agricultura, pero además influye indirectamente sobre la economía mediante la aplicación de leyes, controles, subsidios y aranceles, algunos organismos creados en el periodo son :

**Nacional Financiera S.A. en 1933**

**El Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de 1935**

**Petróleos Mexicanos, S.A. en 1935**

**La Comisión Nacional de Electricidad S.A. en 1937**

**El Banco Nacional de Comercio Exterior S.A. de 1937**

**LAZARO CARDENAS** planea la economía de la nación de manera incompleta y parcial ya que solamente se refería a las

actividades del sector público abarcando algunos aspectos de la administración pública.

Los principales problemas a resolver eran los problemas agrarios, educativos, la creciente penetración extranjera y la devolución de los recursos naturales que estaban en manos extranjeras.

La política económica de 1940 a 1976 se resume en lo siguiente:

MANUEL AVILA CAMACHO.- Se refiere exclusivamente a la acción gubernamental dejando a un lado al sector privado, es decir es un plan indicativo. Los aspectos de este plan son la agricultura, el comercio y los transportes.

Esta política económica pretendía consolidar la paz social a través de la unidad nacional, tratando de eliminar los conflictos sociales al mismo tiempo que se promovía la industrialización del país; entre lo más relevante encontramos que se reorganiza la Nacional Financiera para apoyar el proceso de industrialización y se revitaliza el aparato productivo del Estado con el fin de beneficiar a la iniciativa privada del país.

Con MIGUEL ALEMAN VALDEZ no se elaboró ningún plan formal pero sí un programa de política económica por lo que en este gobierno el Estado trata de impulsar a las empresas privadas tanto nacionales como extranjeras lo cual se va a lograr mediante un gasto inflacionario basado en el aumento de la emisión monetaria y la aplicación de medidas impositivas y regresivas así como por varias devaluaciones. Esto provoca inestabilidad cambiaria.

**ADOLFO RUIZ CORTINEZ.**- Debido a los problemas que enfrentó una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue restringir al máximo el gasto público aunque se busco coordinar y controlar la inversión pública por medio del Comité de inversiones creado en 1951 y luego substituido por la Comisión de Inversiones de 1954.

Por medio de la política económica del sexenio, el Estado mantiene ampliamente sus esfuerzos por aumentar la acumulación de capital, para ello se toman varias medidas entre las que destacan:

- ❖ La devaluación del peso frente al dólar en 1954 con una nueva paridad de 12.50 pesos por dólar.
- ❖ Incremento de la deuda pública externa para financiar el creciente gasto público debido a las presiones demográficas y al proceso de urbanización.
- ❖ Aumento de créditos al sector privado entre otras.

Esta Política es un intento por racionalizar las inversiones del sector público por medio de la comisión de Inversiones, los lineamientos generales seguidos por el sexenio son tradicionales dar facilidades a la iniciativa privada sin tener objetivos claros y específicos respecto al desarrollo socioeconómico del país.

**ADOLFO LOPEZ MATEOS.**- Se sustituye a la Comisión de Inversiones por la Secretaria de la presidencia y su objetivo principal era coordinar todas las acciones de política económica del

Estado, pretendía ser el órgano central de planeación, aunque nunca llegó a serlo. En este periodo se intento llevar a cabo un programa de Acción Inmediata, pero el cual nunca se llevo a cabo, más sin embargo el desarrollo de la política económica del sexenio permitió el crecimiento económico sostenido con una inflación inferior al 5 % y una estabilidad cambiaria.

Este sexenio al igual que el de Gustavo Díaz Ordaz el cual es una continuidad del anterior propiciarón el crecimiento sostenido sin inflación y con estabilidad cambiaria, por lo cual en su periodo se habla de una desarrollo estabilizador.

Con LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ.- se resiente en forma más aguda la crisis económica del sistema capitalista mundial debido a ello la política económica se tiene que adaptar a la nueva situación creada por la inestabilidad; el Estado se ve en la necesidad de ampliar su participación en la economía nacional sin embargo durante este sexenio no se realiza ningún intento claro de llevar a cabo la planeación, aunque se procuró racionalizar la actividad del sector público en materia económica.

Por lo que los cambios no son estructurales y curiosamente en este periodo se crean una gran cantidad de organismos y fideicomisos que no permitieron cumplir con el objetivo de racionalizar las actividades del sector público.

Por otro lado los resultados de las medidas de política económica aplicadas son muy desfavorables debido a que el crecimiento económico fue inferior a la tasa histórica la inflación crece notablemente, se devaluó el peso aumenta la importación de alimentos, crece la deuda externa y aumenta la salida de divisas.

De 1976 a la fecha la actividad planeadora del Estado la política económica asumen un carácter más integral y trata de ser incorporada a la planeación capitalista.

**JOSE LOPEZ PORTILLO.** - La Alianza para la producción es su política económica la cual se basa en tres puntos relacionados entre sí que pretenden resolver los problemas del país, por lo que estos puntos son una reforma económica, otra administrativa y una política, se crea la Secretaria de Planeación y Presupuesto en sustitución de la Secretaria de la Presidencia.

En este sexenio se crearon muchos planes y programas entre los que destaca en Plan Global de Desarrollo que no hizo más que acentuar la dependencia del país con el Fondo Monetario Internacional, aumentaron las inversiones extranjeras y el aumento de la deuda externa, y por consiguiente la dependencia creciente a la tecnología de otros países, y la dependencia del comercio exterior a un solo producto el petróleo.

El crecimiento del PIB no fue sostenido en virtud de que se enfocaba a las ramas más dinámicas de la economía causando un fuerte desequilibrio sectorial y sobre todo un incremento de importaciones de ciertos artículos.

Los intentos de planeación de este sexenio demuestran con claridad los defectos de la planeación capitalista indicativa, los cuales se ven agravados por el carácter sexenal de la planeación y

por lo defectos derivados de la falta de infraestructura humana, técnica y financiera.

**MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.**- La política económica se llamo el Sistema Nacional del Planeación Democrática, En este sexenio a pesar de planear la activada económica nacional debido a la profunda crisis y a la incapacidad del Estado para dirigir el desarrollo económico del país los funcionarios gubernamentales han modificado la aplicación de medidas concretas de política económica que tiene un carácter inmediatista y que contradicen en lo señalado en sus planes y programas.

La errática política económica se demuestra en los diferentes planteamientos incluidos en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (PRONAFIDE), en las cartas de intención firmadas con el FMI. En lo señalado en el Programa entendido de reordenación económica (PER) que sustituye el APIRE y el programa de Aliento y Crecimiento (PAC), que sustituye a los otros y el Pacto de Solidaridad Económica.

Lo anterior permite afirmar que los intentos de planeación del sexenio no dieron respuesta a lo esperado ya que en realidad no se cumplieron los objetivos y metas mencionados en los diverso planes y programas.

El crecimiento económico fue casi nulo un 0.1. % anual con inflación promedio anual de 86.7%, el circulante monetario aumento en un 70%, muy por arriba de las necesidades del sistema

productivo, el desempleo y subempleo crecen entre un 15 y 20%, la deuda externa paso de \$ 84,800 millones de dólares en 1982 a \$100, 384 millones de dólares en 1988, la paridad del peso frente al dólar paso de 150 pesos por dólar a 2285.25 en 1988, por lo que el país se volvió más dependiente del exterior, se agudizo la crisis económica y los niveles de vida de muchos mexicanos disminuyeron en forma dramática.

## **6.2. POLITICA ECONOMICA DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.**

**CARLOS SALINAS DE GORTARI.-** Durante este sexenio se continuó con la política económica basada en la planeación indicativa, a cargo de la Secretaria de Programación y presupuesto. Entre las principales acciones del gobierno en materia de planeación se tienen:

- ❖ El pacto de estabilidad y crecimiento económico (PECE)
- ❖ Mantener el balance de las finanzas públicas que se combatiría con la consolidación del abastecimiento de la inflación
- ❖ Mantener la estabilidad de precios, se elaboro el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Para después de cinco años del sexenio se noto un afán de continuar con las políticas de planeación basadas en un proyecto de modernización que permita al país su inserción en el mercado mundial en las mejores condiciones. No obstante; a pesar de haber

logrado avances con la planeación, falto controlar y evaluar lo logrado, además de la evidente falta de previsión sobre todo en el largo plazo.

Por lo que se desprende que las medidas de política económica adoptadas por el Estado mexicano, han sido de corte inmediatista y monetarista, cuyo eje central es la austeridad en busca de la estabilidad económica, lo que ha provocado que los problemas se agudicen y la crisis siga presente.

Entre las soluciones que se tomaron en el Segundo Congreso Nacional de Economistas de 1997; se dislumbraba que el desarrollo nacional y popular reclama, como única opción; el desarrollo socialmente compartido que se base en la participación democrática y que tienda hacia el logro de una sociedad en que sea común un nivel de vida justo, solidario en la distribución de los beneficios entre las clases sociales e intransigente en la defensa de la independencia y la soberanía nacional. El Estado como representante del interés nacional debe recoger el reto de la crisis para garantizar el avance hacia formas de desarrollo democrático

Horacio Flores de la Peña apunta que su libro *Un nuevo modelo de desarrollo en comercio exterior* en mayo de 1977 que el modelo concentrado del ingreso ya se agotó, que se debe buscar una salida al subdesarrollo basándonos en una política económica en cuyo eje estén las políticas de ocupación y de producción.

Para J. Silvestre Méndez M. la solución a los problemas económicos nacionales reside en:

- ❖ Realizar una reforma fiscal a fondo que sea equitativa y progresiva, que grave más al que más tienen y que no recaiga con mayor peso en los asalariados, como hasta ahora.
- ❖ Impulsar un profundo proceso de redistribución del ingreso a través de diversos mecanismos, de manera que desaparezcan el atraso y la marginación.
- ❖ Trabajar por una auténtica política de empleo que permita absorber la creciente mano de obra que solicita empleo y contribuya a la eliminación gradual pero permanente del desempleo y subempleo.
- ❖ Orientar el sistema económico para incrementar la producción y la productividad de bienes y servicios, especialmente los básicos.
- ❖ Fortalecer la auténtica independencia nacional para lo cual es necesario el no permitir el intervencionismo extranjero
- ❖ No participar en el GATT y si en la OPEP, que a la vez que nos fortalecería, se impulsaría a la ciencia y tecnología.
- ❖ Otras medidas complementarias son establecer la escala móvil de salarios, controlar los precios, no incrementar el circulante en excesos, eliminar el anonimato de acciones, fomentar la productividad y su adecuada retribución.

La solución a los grandes problemas radica en la aplicación de medidas de política económica por parte del Estado que busquen fortalecer el desarrollo socioeconómico y la independencia nacional, Se debe vigilar que el Estado cumpla su

auténtica función de promotor del desarrollo nacional y no busque únicamente el crecimiento económico para privilegio de unos cuartos.

Por lo que se requiere aplicar un Plan de Desarrollo Integral que permita elevar los niveles de bienestar de todos los mexicanos, al mismo tiempo que se incremente la productividad y la competitividad de la economía nacional; es decir, sin descuidar las condiciones de vida de la población, participar en el proceso de globalización económica mundial.(75)

### **6.2.1. REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL**

En tratándose del servicio público de banca y crédito, antes del primero de septiembre de 1982, cumpliendo con el sistema mixto, en el cual el Estado interviene tanto en el sector público como en el privado, aparte de las instituciones nacionales de crédito, el ejercicio de la banca estaba concesionado por el Estado a sociedades anónimas privadas. En la fecha señalada, y mediante decreto del Ejecutivo, se expropiaron los bancos privados a favor del Estado.

En aquel momento el ejecutivo federal fundamentó esa trascendente medida en que los grandes problemas financieros y monetarios prevalecientes entonces, requerían de medidas drásticas. La estatización de la banca continuó hasta el 27 de junio de 1992, fecha esta última en que apareció en el diario Oficial un decreto cuyo artículo primero deroga al párrafo quinto del artículo 28

constitucional, es que el que había prescrito la estatización.

Con anterioridad a la aprobación final de la citada reforma constitucional el Ejecutivo Federal que la había promovido, sustancialmente fundamentó su propuesta en tres consideraciones:

- Primero, la impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos; dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.
- Segundo, el cambio profundo en el país de las realidades sociales de las estructuras económicas del papel del Estado y del sistema financiero mismo, modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca y,
- Tercero, el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.

Esencialmente la reforma del 27 de junio de 1990, restableció el régimen mixto de la banca como lo fijó el constituyente del 17, que había prevalecido por más de 65 años, y tendió a liberar considerables recursos invertidos en la banca por su estatización, para dedicarlos a las grandes y urgentes demandas sociales de una creciente población con tantas carencias. Un Estado excesivamente propietario es inadmisibles en un país con tanta pobreza, enfatizó la entonces iniciativa presidencial.

Continuando con la banca y las finanzas públicas debe resaltarse las últimas reformas a los artículos 28, 73 fracción X y 123 B Fracción XIII bis relativas a las nuevas características, esencia y funciones del Banco Central Banco de México que deja de ser un organismo descentralizado del Gobierno Federal para

continuar siendo el Banco Central del Estado que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración., ya que en 1982 cuando se expropia la banca se modifica la naturaleza jurídica del Banco Central, de sociedad anónima a un organismo público descentralizado.

Estas reformas, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, establece un régimen constitucional nuevo, con las siguientes características:

1.- Modifica la naturaleza jurídica del Banco Central., quien de organismo público descentralizado, pasa a ser una nueva persona de derecho público que ejerce funciones inherentes al Estado, sin estar comprendido en la administración pública federal.

2.- La propia constitución confiere al banco autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración. El objetivo primordial es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, así como que ninguna autoridad podrá ordenarle conceder financiamiento, lo cual le da al gobierno pleno manejo del crédito primario. La autonomía confiere independencia para fijar e instrumentar la política monetaria que estime conveniente a la consecución de su objetivo primordial.

En resumen, el nuevo organismo que brotó de la reforma lograra una mayor coordinación entre la política monetaria y las políticas cambiarias, la conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores, quienes podrán ser sujetos a juicio político conforme el artículo 110 constitucional. Se trata de crear una institución autónoma no comprendida dentro de la administración pública federal y que

intervenga en la regulación de la moneda, el crédito y los cambios.(76)

## **6.2.2. LA POLITICA FINANCIERA DENTRO DE LA ADMINISTRACION DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.**

Sin duda la modernización del sector financiero ocupó un lugar preponderante en este sexenio, tanto por su relevancia para la estabilidad de la macroeconomía como por su papel en la orientación de recursos a las actividades productiva, a lo largo de la administración se buscó elevar la eficiencia y trascendencia en la operación del sector.

En materia de adecuación del marco jurídico se destacó la reforma de los artículos 28 y 123 de la Constitución para restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito., realizada en mayo de 1990. Así mismo fueron aprobadas y modificadas las leyes que regulaban el sistema financiero, entre las cuales destacaron la promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para regular las Agrupaciones Financieras en junio de 1990, así como las disposiciones tendientes a internacionalizar el mercado de valores, en julio de 1993. Una vez realizada la reforma constitucional entre 1991 y 1992 el gobierno federal llevó a cabo la desincorporación de las instituciones de banca múltiple estatizadas apenas en 1982., el proceso fue uno de los más complejos y arduos realizados durante la gestión salinista y uno de los más importante para impulsar la reforma económica y social del país., con la venta de las 18 instituciones de crédito que se efectuó en 13 meses,

privatizando un banco cada tres semanas en promedio., el gobierno federal obtuvo ingresos por este concepto que ascendieron a \$ 37,856 millones de nuevos pesos.

Por otro lado el continuo abatimiento de la inflación y el saneamiento de las finanzas públicas permitieron en abril de 1989, eliminar las restricciones para la libre determinación de las tasas de interés, tanto activas como pasivas, elemento clave de la liberalización en este ámbito. Esta decisión se complemento con la cancelación del régimen aplicable a las instituciones bancarias de asignación selectiva del crédito, junto con la sustitución del encaje legal por el coeficiente de liquidez, mismo que virtualmente desapareció en septiembre de 1991.

La liberalización financiera en este ámbito fue reforzada mediante la autorización de nuevos tipos de intermediarios e instrumentos en el sistema financiero. Durante el gobierno salinista, se autorizo la creación de 29 grupos los cuales aprovechaban economías de escala y de información al agrupar a 181 intermediarios especializados. Entre el 93 y el 94 se autorizo también la creación y operación de 18 nuevas instituciones de banca múltiple, de esta manera el numero de ellas que estaba en propiedad de mexicanos aumento a 36. Igualmente se autorizaron más de 300 instituciones de diversa índole como casas de bolsa, aseguradoras, arrendadoras y Casas de cambio. Por ultimo, como parte de la apertura del sector a la competencia internacional, se establecieron las bases para la operación de filiales financieras del exterior, por lo que en un plazo breve estarían operando en nuestro país un numero mayor de intermediarios.

Otro factor importante de la reforma del sector financiero fue la modernización de la banca de desarrollo, desde 1989

se avanzó en el saneamiento, reacondicionamiento y reorientación de la banca de desarrollo, así como de los fondos y fideicomiso de fomento, siendo el caso más ilustrativo, el de NAFIN, o Nacional Financiera. Desde 1990, Nafin, destino la mayor parte de sus recursos por medio de operaciones de segundo piso, este cambio de estrategia fue crucial para transformar la institución, que al articular sus programas de fomento con la banca múltiple y otros intermediarios financieros, promovió proyectos productivos-fundamentalmente de las micro, pequeña y medianas empresas-, mediante cofinanciamiento, descuento crediticio, garantías de crédito, aportación temporal per-capita, capacitación y asistencia técnica; todo ello bajo la concepción fundamental de complementariedad entre la banca de fomento y la banca comercial. Igualmente, la operación de Nafin, como banco de segundo piso promovió la creación y consolidación de intermediarios financieros no bancarios, como arrendadoras, empresas de factoraje y uniones de crédito, entre otras.

Otro de los cambios relevantes de Nacional Financiera fue la reorientación de créditos a los sectores privado y social en los campos de la industria, el comercio y los servicios. Uno de los criterios fundamentales que siguió la institución para la asignación de los recursos fue la calidad de los proyectos y su contribución al desarrollo de la economía nacional. Este cambio de política resulta de particular importancia si se consideraba que, en virtud de la escasez de recursos financieros y la magnitud del desequilibrio en las finanzas públicas, afines de los años ochenta más de 90% de los recursos de Nafin, eran utilizados para financiar a un reducido número de empresas paraestatales. La modernización de la entidad de fomento permitió que al cierre de la gestión salinista, 98% de los recursos fuera utilizado para financiar el crecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas.

Durante los seis años de la administración se apoyó a

500,000 empresas de menor tamaño en todo el territorio nacional. En esta época se crea la Coordinación de supervisores del sistema Financiero (Cossif) órgano integrado por la CNV, CNB, y la CNSF, cuyo propósito era supervisar de manera integral las operaciones de los grupos financieros.

A partir del 1 de enero de 1993 entro en vigor una nueva unidad del sistema monetario mexicano, denominada transitoriamente Nuevo Peso, y que equivalía a 1 000 pesos anteriores, pero una de las modificaciones más trascendentales fue la autonomía del Banco de México con el objetivo primordial de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de nuestra moneda.(77)

### **6.2.3. LA DOCTRINA DEL LIBERALISMO SOCIAL DENTRO DEL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.**

Durante el 63 Aniversario del Partido Revolucionario Institucional, Carlos Salinas de Gortari, entonces Presidente de la República propuso la doctrina del liberalismo social como forma de gobierno para el país., esto como respuesta a la campaña que lo tachaba como neoliberal y que termino siéndolo., más sin embargo en ese entonces ya había indicios de que la economía mexicana no andaba bien, al aceptar que la cartera vencida había crecido considerablemente pero se decía que no ponía en peligro la estabilidad del sistema crediticio nacional, situación que mantuvo incluso hasta el final de su administración.

Para 1993 la meta del gobierno salinista era bajar la inflación al 7 %, tomando medidas como la quita de los 3 ceros y el nacimiento del nuevo peso., pero la deformación informativa de especuladores, provocaron que los ahorradores de la banca realizaran retiros masivos de las Instituciones bancarias.

Por lo que se provoco que los principales bancos dejaran de funcionar durante las horas hábiles., las casas de cambio reportaron una sobredemanda de dólares y el mercado negro de esta divisa floreció inmediatamente, y desde 1992 con un mayor auge la Institución del FOVI crece y refleja la visible decadencia del salinismo al financiar junto con las Instituciones Bancarias, créditos para la adquisición de vivienda, tanto así que los recursos de los bancos para diciembre de 1992 ocupaban la casi quinta parte de la cartera de crédito total.(ABRIL DE 1993)

Para 1994, las altas tasas de interés, la fuga de capitales, las perdidas millonarias en la Bolsa Mexicana de Valores y la total incertidumbre sobre la viabilidad de las metas económicas, las cuales se vieron afectadas por los altos réditos internos y externos, dieron la pauta para que la inflación repuntará, así como el conflicto en Chiapas hicieron que la economía mexicana fuera cayendo.

Así pues con la reprivatización de los bancos de 1990 y la compra del ultimo banco en 1992, por particulares, estos se dedicaron a recuperar su inversión subiendo las tasas de intereses, y obteniendo una alta rentabilidad hicieron que se desacelerara la economía nacional, por lo que el entonces gobierno opto por dar entrada a la competencia extranjera, y es que la cartera vencida seguía creciendo explicándose con los desmedidos créditos personales al consumo que se otorgaron en los últimos años, el aumento de las tasas de interés, el cual provoco un impacto directo en el costo del dinero y mermo la capacidad de pago de los agentes

económicos y la profundización de la desaceleración de la economía,, por lo que podría resumirse la política financiera de Salinas en los siguiente: Obsesión de no tocar la paridad peso-dolar y sacrificar el crecimiento económico para mantener la inflación baja.

La política económica de Salinas es la continuación e intensificación de los amplios lineamientos establecidos por la administración de De la Madrid, cuando Salinas fue el arquitecto de la política económica nacional estando a cargo de la Secretaria de Programación y Presupuesto. sin las reformas iniciadas en la administración anterior la economía mexicana no habría alcanzado los resultados favorables del periodo 1989-1993.

La crisis económica y política que atraviesa el país, redefinen la perspectiva y el enfoque aplicado por los tecnócratas de orientación modernizadora y del propio Salinas de Gortari quien asume su liderazgo antes de ser Presidente del país. Su propuesta de modernización conlleva dos formulaciones que expresan una modificación radical del enfoque anterior. A través de la primera reconocía la inviabilidad de la vieja relación autoritaria entre el Estado y los grupos financieros dado el cambio de correlación de fuerzas y las transformaciones en el proceso de acumulación de capital. Con el segundo, el agotamiento de patrones históricos que posibilitaron la reproducción del sistema político estatal mexicano. Dicho agotamiento redefinía los espacios de confrontación social y política, obligando al Estado mexicano a establecer un nuevo equilibrio entre las diversas clases y fuerzas sociales a partir de la definición de las condiciones de su hegemonía.

Dentro de todas las estrategias económicas es la reducción de la inflación; el centro de atención principal, porque existe la convicción que ello es precondition para iniciar y sostener el crecimiento, en parte por la necesidad de estabilización para

estimular las expectativas en el proceso de inversión. Para lograrlo se elabora el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que se instrumenta en diciembre de 1987, éste es la aplicación de un enfoque heterodoxo para combatir la inflación combinando controles de precios y salarios con ajustes fiscales y monetarios. Para establecer ambos controles se creó un mecanismo permanente de consulta y negociación con los sindicatos y con el sector privado. el control salarial se convierte así en una de las herramientas claves en la batalla contra la inflación y ese fue su papel durante todo el sexenio.

El éxito del plan antinflacionario se explica por varios factores. El apoyo de los grupos financieros cuyas empresas ejercen la función fijadora de precios de las actividades más importantes de la economía, demostró ser un mecanismo adecuado para detener la espiral inflacionaria. La reconversión industrial se vio favorecida por la estabilidad e incrementó su ritmo de crecimiento en la productividad. La parte monetaria de la inflación configurada por la expansión extraordinaria del circulante, al rehabilitar la orientación hacendaría se tuvo un efecto positivo. La apertura comercial favorece la lucha contra la inflación a través de dos medios: con el establecimiento de un mecanismo de arbitraje de precios derivado de la competencia. Por otro, al producir la liquidación de las empresas ineficientes que operaban en varios renglones del aparato productivo.

Al avanzar el desmantelamiento del obsoleto complejo empresarial con el cual el Estado subsidiaba a los grandes empresarios, se desplegó un ofensiva para recuperar credibilidad política actuando en varios terrenos: medidas efectivistas para desterrar a agentes sociales indeseables que se habían gestado gracias al sistema de inequidad y corrupción propio del régimen autoritario vigente, entendimiento con la oposición de derecha para apoyar el programa liberal y el intento de esgrimir la bandera de la izquierda con el programa de solidaridad y la renegociación de la

deuda externa.

El PSE constituye el primer eje bajo el cual se despliega la política salinista de moderación. En torno al PSE se integran los aspectos nodales de la reestructuración; por un lado la apertura comercial, la racionalización del aparato de gestión estatal y los alcances de la propiedad pública y privada. El pacto entre las cúpulas empresariales expresa una nueva concepción sobre los alcances del poder público versus el poder privado. La reforma del estado sustentó económicamente en la privatización. Políticamente en cambio no llegó a darse un despliegue equivalente. La limitación de proyectar a mayor distancia la reforma estatal nació de su propia inserción en el aparato estatal y en el sistema político. Eso le exigía al mismo tiempo apoyarse en las propias instancias de control que consideraba superadas, como el presidencialismo o el corporativismo, pero también actuar en el marco impuesto por la tradición del partido, para evitar la ruptura de éste.

La administración salinista continuó el proceso de reforma estructural, con la negociación exitosa de la reducción y reestructuración de la deuda externa contribuyó a mejorar las expectativas acerca de la estabilización de la economía mexicana y permitió reducir las tasas de interés disminuyendo la presión en el balance fiscal y estimulando la recuperación económica. Las políticas económicas y el incremento de los precios del petróleo de 1990 permitieron regresar a la senda del crecimiento sostenido durante los primeros tres años del sexenio.

La marcha de la recuperación económica ocasionó que la reducción de las tasas de interés pasivas a partir de abril-mayo de 1990 como resultado de la reprivatización bancaria dio un gran impulso a la economía, mas sin embargo este al relacionarse con otros factores externos cambiantes con las transformaciones desencadenadas por la reprivatización bancaria, aún en 1990 existía

en los altos círculos gubernamentales y empresariales cierta aprehensión sobre sí las entradas de capital alcanzarían la magnitud requerida para cubrir el déficit de la balanza comercial, pero al año siguiente la situación cambió radicalmente cuando los flujos de capital hacia varios países de América Latina, se incremento de manera sorprendente, generando una serie de problemas nuevos sobre la gestión pública de la economía.

La extraordinaria afluencia de capital externo principalmente de inversión en cartera, atraído por las perspectivas de rentabilidad creadas por la reestructuración, tendió a potenciar el auge cuya vitalidad ya había quedado demostrada cuando este ultimo literalmente irrumpió en el marco de una economía maniatada por controles al crédito.

La reprivatización implico el desencadenamiento de efectos de signo contrapuesto. De un lado genero una reestructuración completa del sistema empresarial privado monopolico que fortaleció a los grupos financieros., ya que una vez que los grupos de capital privado se hicieron del control de los bancos y trasformaron su estructura organizativa, el Estado mexicano quedo condicionado a reconocer en ellos el principal agente motor de la economía en momentos en que su poder de regulación de la misma esta redefiniendose de manera precaria por efecto de la profundización de la privatización y la reducción del gasto público, retrasándose por ello la creación de un nuevo intervencionismo no burocrático ni basado en el subsidio indiscriminado, por otro lado al contrarrestar el agotamiento de la modalidad precedente del desarrollo el Estado ha tenido que garantizar las mejores condiciones de rentabilidad para asegurar la aquiescencia del sector privado monóplico obstaculizando las posibilidades para el desarrollo de agentes no monopolicos.

Pero el efecto más inmediato de cambio en el status de la banca se dio evidentemente en el manejo del crédito. El exorbitante encarecimiento de las tasas activas de interés fue el resultado del ejercicio de poderes monopolicos en el momento que el Estado abandonaba una forma de regulación basada en el control de un enorme complejo productivo y aún no podrá generar otro basado tanto en la aplicación de estrictas medidas de supervisión y control acordes a las condiciones concurrenciales existentes, como en la definición y uso de políticas industriales activas. La falta de acción estatal pusieron inesperadamente en sus manos los recursos para intervenir en el mercado de dinero y capitales con el fin de romper el monopolio ejercido por la banca privada. en consecuencia en tanto que la tasa de interés activa rebasaba la tasa de ganancia todas aquellas empresas que carecen de acceso al crédito internacional se vieron confrontadas ante severas restricciones que obviamente limitan el alcance de la recuperación en curso.(78)

### **6.3. LA POLITICA ECONOMICA EN EL SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO**

Para tener una idea más completa de la crisis de la economía mexicana en 1995., primer año del sexenio de -Ernesto Zedillo, es necesario revisar las principales medidas de política económica que se han tomado con el objeto de resolver los grandes problemas de la economía nacional.

- Desaparece la banda de flotación y el banco de México se retira del mercado cambiario para que la fluctuación peso dólar sea libre, lo que significo una devaluación del peso al pasar de 3.50 en

noviembre de 1994 a \$ 8.00 en noviembre de 1995, es decir una devaluación del 128.6%.

- Para fines de 1995 se decide mantener en flotación al peso y no fijar una paridad al dólar lo que significa que el peso fue perdiendo valor en comparación con el dólar y no se consigue la estabilidad cambiaria.
- Se sustituye el PECE por el Pacto para el bienestar, la estabilidad y el crecimiento económico (PABEC)
- Promoción de un programa emergente denominado Acuerdo de unidad para superar la emergencia económica (ACUSEE), que incluye medidas fiscales, monetarias y financieras, cuyo costo recae principalmente sobre la clase trabajadora que es quien realiza más sacrificios. Se incluyen medidas de corto plazo para estabilizar el sistema financiero y las finanzas públicas, así como revertir la tendencia deficitaria de la balanza en cuenta corriente, haciendo énfasis en corregir la balanza comercial.
- Se firma un acuerdo financiero con Estados Unidos de Norteamérica que incluye un paquete de rescate crediticio (línea de crédito) hasta por 51 mil millones de dólares hacia nuestro país.
- En marzo se da a conocer una nueva estrategia contra la crisis llamada Programa de Acción para reforzar el acuerdo de unidad para superar la emergencia económica. PARAUSEE., que incluye políticas fiscales, monetarias y cambiarias, bancarias, salariales y sociales en un marco macroeconómico.
- Se implanta el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000.

- Ampliación de la base gravable de las entidades federativas con el objeto de fortalecer sus ingresos.
- Se crea un fondo para promover la infraestructura del país.
- Se implanta el Acuerdo de apoyo inmediato a los deudores de la banca (ADE), que pretende solucionar el problema de las carteras vencidas de los bancos.
- Se continua con la apertura comercial, acelerada e indiscriminada basada en la participación de México en el GATT y el Tratado de Libre Comercio.
- Se pone en Marcha la Alianza para la recuperación económica (APRE).

### **6.3.1. LA POLITICA FINANCIERA DENTRO DE LA ADMINISTRACION DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON.**

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 la experiencia de México y de otros países muestra que el crecimiento económico sostenido solo es posible cuando se procuran, alcanzan y preservan los equilibrios macroeconómicos fundamentales.

Además, es esencial que las políticas que procuran esos equilibrios sean transparentes y estables para que tengan credibilidad y ofrezcan certidumbre a la población.

Para que la situación macroeconómica permita una expansión sostenida de la actividad económica y del empleo, se requiere contar con finanzas públicas sanas, con una política cambiaria que coadyuve a la competitividad de la economía y al equilibrio de la balanza de pagos, y con una política monetaria conducente a la estabilidad de precios.

Las finanzas públicas deberán de ser al término del sexenio de Zedillo Ponce de León, que el nivel del gasto público deberá guardar correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público.

La política cambiaria, por su propia naturaleza, es complementaria de la política monetaria. Por ello, para lograr una mayor eficacia de ambas, será necesario mantener una estrecha coordinación entre las autoridades responsables de ellas: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.

La adecuada conducción de la política monetaria constituye un factor fundamental para el logro de los objetivos que propone este Plan en materia de estabilidad en el nivel de precios y de un crecimiento de la economía sano y sostenible. esta política influye de manera preponderante en el comportamiento de los precios que, a su vez, constituye un punto de referencia para toda la actividad económica. Por ello, en la medida en que dicha política consiga crear un clima de estabilidad y confianza, contribuirá a la generación de ahorro interno y a la inversión de proyectos productivos. La responsabilidad de conducir la política monetaria corresponde al Banco de México, en su carácter de órgano autónomo.(79)

## **6.3.2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000**

Mas sin embargo lo que sucedió con la política financiera a seguir fue que inmediatamente en el inicio de la administración Zedillo se devaluó el peso consecuencia directa de que el grupo de Zedillo, estableció que el tipo de cambio lo determinaría el juego de la oferta y la demanda de divisas, por lo que la especulación del peso y la salida masiva de capitales así como el irresuelto conflicto de Chiapas dio pauta para que las reservas nacionales se agotaran, por lo que la compra de dólares se hizo incontenible para 1994, y es que después de la privatización de la banca y hasta 1993 el negocio de los bancos reditúo grandes cantidades a los banqueros, pero con la política seguida por Zedillo, la de acelerar la economía y liberar la inflación ocasiono que los réditos de los banqueros fueran al traste, quedando endeudados con Banco de México y sin ahorradores ya que los pocos que conservan tienen utilidades mínimas.

Tanto así que hasta la fecha la Administración Zedillo se ha preocupado más por la activación de la economía dejando fluctuante la paridad peso-dolar y por ende la inflación., situación que hizo que México dejara de ser el hasta entonces país de " primer " mundo en el Salinismo hasta convertirse en lo que es hoy un país con grandes metas económicas por alcanzar.(80)

## **6.4. CAUSAS DE LA CRISIS ECONOMICA DE 1995.**

1. Aplicación de medidas de política económica neoliberal, de acuerdo con los dictados del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, por lo menos desde 1982, estas medidas

favorecen el libre comercio, el desarrollo del mercado y la venta de empresas paraestatales.

2. Demagogia económica de los funcionarios de la administración anterior, no se informó a la sociedad de muchas decisiones de política económica, o bien se sobrevaloraron muchas medidas y se minimizaron otras (falta de veracidad en lo referente al comportamiento de las variables macroeconómicas).
3. Excesiva apertura comercial, desde que México participa en el GATT y reforzada por el TLC, ya que en 1994 el déficit en cuenta corriente fue de 28,863 millones de dólares.
4. Sobre-endeudamiento público externo más allá de las posibilidades de pago, incrementado por la deuda vía Tesobonos y documentado en dólares a corto plazo y que hemos tenido que pagar desde 1995.
5. Elevado incremento del endeudamiento externo de empresas privadas y de bancos que repercute en aumento del servicio de la misma deuda e inclusive en la imposibilidad de pagar de muchas empresas. Sobrevaluación del peso en forma irresponsable, la devaluación de diciembre de 1994 se debió haber realizado mucho tiempo atrás.
6. Política económica que fomenta y estimula las actividades e inversiones especulativas en perjuicio de las productivas. El ejemplo lo representan las inversiones extranjeras en la Bolsa Mexicana de Valores y de casa de bolsa.

7. El costo de la especulación se ha referido a la sociedad a través de diversos mecanismos que el sistema financiero y el propio gobierno han desarrollado en los últimos tres sexenios, incluyendo el actual.
  
8. Dada una situación de emergencia y grave caída de las variables macroeconomicas el actual gobierno implanta un programa de emergencia que es recesivo y esta afectando a la planta productiva, la industria, el campo, los servicios, el nivel de empleo, los salarios, las ventas, el consumo, la demanda interna y desde luego tiene como corolario la reducción de los niveles de vida de millones de mexicanos.

Ante lo expuesto con anterioridad se dislumbran las siguientes opciones:

## **6.5. NUEVO MODELO DE POLITICA ECONOMICA**

Todo lo anterior significa que el costo de la aplicación de medidas de política económicas de corte neoliberal durante cerca de quince años ha sido la crisis, por lo que se requiere de una profunda transformación del modelo económico que guío la política económica del actual sexenio.

Dicho de otra forma se debe plantear un nuevo modelo de política económica en el que tenga cabida el total de la población del país, una política económica que tenga como objetivo prioritario el desarrollo socioeconómico del país, que busque mejorar las condiciones de alimentación, salud, educación y vivienda de mayor número de mexicanos.

**Las bases de esta nueva política económica son:**

1. Medidas de impulso, protección y desarrollo de la planta productiva, tanto la que se destina al mercado interno como al externo.
2. Medidas para proteger e impulsar el empleo, en especial en el sector agropecuario e industrial, con énfasis en la micro, pequeña y mediana empresa.
3. Medidas para expandir el mercado interno; es decir aunque se fomenten las exportaciones, es necesario fortalecer un mercado interno de mexicanos con capacidad de adquisición.
4. Medidas para evitar la concentración y acumulación del ingreso en pocas manos y propiciar la redistribución del ingreso a favor de las capas más desfavorecidas de la sociedad.
5. Canalización de mayores recursos a la educación, la salud, la vivienda, es decir, incremento del gasto social sin recurrir al déficit.

6. Medidas para incrementar la eficiencia productiva que eleve la competitividad y mejore el nivel de vida de los trabajadores, en síntesis, se debe aplicar una política con una visión de largo plazo que permita sentar las bases de un autentico crecimiento y sobre todo de desarrollo; el gobierno actual debe cambiar su estrategia económica por otra que busque el mejoramiento del nivel de vida de todos los mexicanos, y no de unos cuantos. Del gobierno y de todos los mexicanos depende que tipo de país tendremos para el siglo XXI. (81)

## 6.6. LA INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO EN POLITICA ECONOMICA

Las funciones del Estado.- El conocimiento de ese orden y de esas leyes no requiere en modo alguno que el Estado moderno haya de adoptar la actitud de inhibición del imaginario mito liberal.

Tiene en primer lugar que imponer el conjunto de normas e instituciones que constituyen el cuadro en que se enmarcan las operaciones de mercado.

En segundo lugar tiene que dirigir y organizar los recursos productivos destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas de la comunidad, esto es, aquellas que no son normalmente objeto de demanda individual y que no pueden por lo tanto, satisfacerse por la acción de las fuerzas de mercado, ello implica la planificación y ejecución de la política fiscal implica la realización del conjunto de inversiones tales como vialidad, educación y sanidad que integran la infraestructura de la economía de la comunidad.

Tiene en tercer lugar que adoptar a la luz de los datos efectivos del mercado y de acuerdo con las realidades específicas un conjunto sistemático de medidas encaminadas a asegurar el desarrollo dinámico y estable de la economía, a estimular y facilitar sus mecanismos funcionales y a evitar la presión de grupos de intereses patronales y obreros, que conspiran en su propio beneficio contra las fuerzas creadoras de la libertad y de la competencia.

Y por último en el orden interno e internacional debe intervenir para eliminar paulatinamente aquellas regulaciones que no están socialmente justificadas y para restablecer así sobre bases convenientes para todos, los mecanismos institucionales de una economía progresiva.

En estas cuatro funciones deben confluir la política fiscal, la monetaria, la comercial, la industrial, y social y en general el sistema integral de la política económica del Estado. (82)

## **6.7. LA REALIDAD JURIDICA DE LOS DEUDORES DE LA BANCA EN MEXICO**

La reprivatización de los bancos fue un verdadero fracaso para solucionar la crisis económica en el país, no hay dinero suficiente que levante a la banca y lo peor, al deterioro en la calidad de sus activos, la falta de liquidez, la capitalización insuficiente y sus perspectivas de rentabilidad, la banca debe sumar no pocos hechos

que la hacen vivir el peor de sus momentos, entre los que se encuentran el descrédito que le costaron los escándalos financieros y los fraudes de algunos noebanqueros, como Carlos Cabal Peniche de Cremi y Unión y Angel Rodríguez de Banpaís., la incapacidad para preservar el control de las instituciones por parte de mexicanos, la imposibilidad para cumplir su tarea fundamental; el prestar dinero, sin manera de frenar el crecimiento espectacular de la cartera vencida, así como las severas acusaciones en su contra de la agencia antinarcóticos de Estados Unidos, la DEA, de que los bancos mexicanos se lava dinero del narcotráfico.

Por si fuera poco, la banca misma y el gobierno han propiciado un fortalecimiento de las organizaciones de deudores, encabezadas por el Barzón, que continuamente dan muestra de su capacidad de movilización y día con día ganan más adeptos en el país.

A pesar de que el Estado mexicano ha querido salvar a la banca ha tenido que permitir la entrada de bancos extranjeros en el país., Banco Bilbao Vizcaya ahora controla Probursa o como el Banco de Nueva Escocia de Canadá que ahora controla al Grupo Inverlat, o como el Hong Kong City Bank que controla a Banca Serfín, como ejemplos.

Para enfrentar sus propia crisis cada banco ha debido someterse a severos ajustes internos, que se han traducido en cierre de sucursales y en un masivo despido de empleados.

Arrastrada por la crisis, la banca no haya sosiego y el gobierno de Ernesto Zedillo no acierta en encontrar la fórmula para combatirla, desde su perspectiva lo ha intentado todo, tras los primeros impactos de la crisis devaluatoria que significaron para los bancos, deterioro en su liquidez y problemas de solvencia. Para que las instituciones pudieran enfrentar eventuales perdidas modifico el marco regulatorio y estableció un sistema más estricto de

constitución de reservas para créditos en problemas.

Puso en marcha el Programa de Capitalización temporal (PROCAPTE), para ayudar a aquellos bancos que por efecto de la devaluación y del nuevo marco regulatorio, vieron descender su coeficiente capital/activos por debajo del mínimo exigido. La devaluación propició un considerable aumento en el valor en pesos de los créditos bancarios denominados en moneda extranjera, abrió una ventanilla en el banco de México para que los bancos pudieran obtener créditos en dólares y se les facilitara el pago de sus obligaciones con el exterior.

Intervino instituciones bancarias para sanearlas, vía Fobaproa, lo mismo si su deterioro se debía a irregularidades fraudulentas o a una conducción poco eficiente, de hecho el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, es propietario de buena parte de las acciones de los bancos Unión, Cremi, Obrero, de Oriente, del Centro, Interestatal e Inverlat., inyectó dinero a los bancos comprándoles parte de su cartera crediticia.

Otra de las medidas que adoptó el Estado Mexicano fue el establecimiento de las Unidades de Inversión (UDIS), o unidades de cuenta con valor constante, indexadas a la inflación, para denominar los créditos y evitar la amortización acelerada que provoca la inflación. En principio fue acogida con beneplácito la introducción de la UDI., el valor de los créditos denominados en esas unidades permanecen prácticamente constante en términos reales, tanto respecto del adeudo principal como de los intereses.

Por otro lado se puso en marcha el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE)., con el propósito de disminuir el impacto de las alzas en las tasas de interés en familias y empresas medianas y pequeñas, de tal suerte que pudiera

aligerárseles el pago de sus deudas. El acuerdo incluía reducciones a las tasas de interés y plazos mayores, en créditos de tarjeta, crédito al consumo, empresariales, agropecuarios y de vivienda.

Pero a pesar de el ADE y las UDIS., las deudas siguen siendo una pesada carga para personas y familias, la insolvencia se recrudece y las organizaciones de deudores aumentan su número y fuerza.

### **6.3. EL FONDO BANCARIO DE PROTECCION AL AHORRO (FOBAPROA) Y LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL GOBIERNO FEDERAL.**

La creación del FOBAPROA obedece a obtener una banca financieramente sana que estimule el crecimiento del ahorro interno, "Alentar" una forma segura y conveniente de inversión para los pequeños ahorradores, facilitar la generación de liquidez. y el promover la eficiencia del sistema de pagos., por principio señalare que es la obligación del Banco de México como fiduciario del Fondo de guardar el secreto fiduciario respecto al patrimonio fiduciario, motivándose la no difusión del monto de sus recursos ni de sus estados financieros, esta completamente fuera de la ley, tan es así que parte de los fondos del FOBAPROA devienen del gasto público del Estado, y estos de donde devienen a su vez; sencillamente del pueblo; así pues si se utiliza el dinero del pueblo para crear el FONDO y a el mismo pueblo por la supuesta obligación legal impuesta por el Gobierno se le niega la información sobre el patrimonio del FONDO, entonces es completamente ilegal y la respuesta a esto que dan nuestros gobernantes es la siguiente: No se puede dar información de las aportaciones que integran el FOBAPROA, ni de quienes son las que las aportan por que se atentaría a la seguridad

personal de los mismos debido a la ola delictiva en la que vivimos, por los secuestros y demás delitos relacionados con la seguridad; no es otra cosa que la ACEPTACION TACITA del Gobierno Federal de lo corrompido que se encuentran nuestras autoridades y el sistema, por lo tanto demuestran su ya conocida ineptitud

Ahora con la iniciativa para que el Congreso de la Unión apruebe que la deuda del FOBAPROA, forme parte de la deuda pública interna del país con esto vamos a adquirir la misma deuda interna que teníamos en 1982 cuando de vino la catástrofe petrolera por lo que esto equivaldría a que los mexicanos tendríamos una deuda por aproximadamente de sesenta y cuatro millones de dólares, ya que si nuestra deuda actual es de 260 mil millones de pesos pero sumando; si es que así lo aprueba el Congreso Federal; los 550 mil millones de pesos del FOBAPROA, por lo que si así fuera para pagar tan solo los intereses de esta nueva deuda se requerirá de aproximadamente el 28% del gasto público destinado para el próximo año (83), lo anterior aunado a que aún no se ha determinado la recuperabilidad de la cartera bancaria; es aquí que sería posible la determinación de la responsabilidad civil del Presidente Zedillo porque por principio rompió con el artículo 39 constitucional al sobreponer el interés particular al colectivo, segundo por que al dar preferencia a la elite bancaria por encima del deudor, su responsabilidad civil recaería en que el FOBAPROA tuvo que haber sido creado en favor del DEUDOR BANCARIO, quien resiente más en su patrimonio familiar el aumento de las tasas de interés de su préstamo hipotecario al deberle al banco una cantidad totalmente irrisoria e imposible de pagar por muchos de los mexicanos deudores de la banca, que los banqueros que solamente están manejando el ahorro interno del país y que por lo tanto le provoco un daño patrimonial a cada uno de los deudores de la banca al querer mantener una imagen del país con una banca sana para evitar la fuga de capitales; cuando la realidad es completamente distinta; con la creación del FOBAPROA al igual debió haber creado un FONDO para

el DEUDOR BANCARIO, por lo anterior es susceptible luego entonces de darse la responsabilidad civil del Gobierno Federal frente a los deudores de la Banca.

## **6.9. LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE CARLOS SALINAS DE GORTARI Y ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON Y LA CONSECUENTE RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL.**

Dentro de este punto determinaré como punto medular de la presente tesis, la responsabilidad y sus elementos de la manera siguiente:

a).- Se ha determinado que la política económica a la luz de los principios del derecho económico que incluye la determinación constitucional del plan nacional de desarrollo y el propio derecho empresarial, es fundamental para juzgar el actuar del mandatario de la nación quien es él que dicta las guías económicas a través del gabinete económico.

b).- Dentro los principios básicos del plan nacional de desarrollo, se encuentran a su vez dos circunstancias que evidencian el futuro del mismo: I.- El déficit interno y II.- El déficit externo, esto es de acuerdo al presupuesto del ingresos de la nación este no debe ser superado por el gasto del gobierno federal; y en cuanto al segundo punto las compras no deben superar a las ventas que el país realice con el extranjero.

c).- Otro elemento a considerar dentro de la responsabilidad de

ambos personajes de la nación se encuentra el hecho de que el primero de ellos, realizó ventas de las empresas estatales y para estatales ascendiendo a un monto aproximado de \$ 157,000,000.00 que en la época del dólar a \$3.00 por unidad debía considerarse en DOLARES U.S.A. en \$ 50,000,000.00, esto es la mitad de la deuda externa; que en lugar de aplicarlo al presupuesto de egresos, se aplicó a un reciente (en ese entonces) FONDO NACIONAL DE CONTINGENCIA, del cual a la fecha se encuentra vacío, esto es aplicado fuera de la ley de ingresos en cuanto a su control.

d).- Un elemento mas en su consideración fue la falta de atención al diseño que de los créditos hipotecarios se hizo, puesto que dicho sistema estaba diseñado para funcionar en beneficio de los usuarios bajo condiciones inalterables de los mercados financieros y en una política económica congruente con los dos primeros elementos.

e).- No puede hablarse de impericia en el manejo del país, pues ambos mandatarios tienen la obligación moral y constitucional de contratar a la gente mas apta en economía nacional e internacional de tal modo que no se den los errores antes señalados, aún en el caso ambos mandatarios son doctores en economía y saben de la violación a los principios básicos en que se debe fundar el plan nacional de desarrollo.

Por tanto tal responsabilidad civil queda manifiesta en la persona de ambos Mandatario y ex-Mandatario nacional respectivamente, y dado que debe estimarse que sus haberes personales no son lo suficientemente necesarios para enfrentarla, la nación finalmente deberá cubrir su responsabilidad en todos y cada uno de los casos que así se reclamaren por separado.

## **CAPITULO SEXTO**

**75. Mendez M. J. Silvestre. Problemas Económicos de México. 3ª.ed. Editorial Mc. Graw Hill. México 1994.p.p. 387-362.**

**76. Perez Nieto Castro Leonel. Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional. 1ª.ed. Editorial Porrúa. México 1992.p.p. 11-21.**

**77. Cronica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. 1988-1994. Sintesis e Indice Tematico. Presidencia de la República. Unidad de Crónica Presidencial. 1ª.ed. Editorial Fondo de Cultura Económica México 1994.p.p. 161-174.**

**78. Fernandez Bravo Vicente. México y su desarrollo económico: Panorama Económico del ingreso nacional, intervencionismo de Estado. 13ed. Editorial Costa Amic. México 1993.p.p. 149-156.**

**79. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal 1995. Secretaria de Hacienda y crédito Público. México 1995.p.p. 145-147.**

**80. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Op. Cit.p.p. 148-150.**

**81. Luis Pazos. Ciencia y teoria Económica. 21ª.ed. Editorial Diana. México 1995.p.p. 373-379.**

**82. Luis Pazos. Op. Cit. p. 380.**

**83. Revista Epoca. Semanario de México. México 1997. No. 140.**

# CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** El Estado siendo una persona moral y jurídica al servicio del bien público, no tiene una conciencia y voluntad propias, como los individuos humanos, sino que llega al conocimiento de las cosas y toma sus decisiones a través del conocimiento y de la voluntad de las personas físicas que lo integran, esto es de los gobernantes, desde el momento en que una persona física es investida con un cargo público, sus actos en la esfera de su competencia, dejan de ser los de un particular para convertirse en actos del Estado y a la vez cuando esa persona cesa en sus funciones, sus actos dejan de ser imputables al Estado y vuelve al dominio privado, así pues la actividad del Estado se manifiesta por medio de la actuación de sus gobernantes que actúan formando parte de las estructuras del Estado denominados órganos.

**SEGUNDA:** Entre los poderes de un Estado no existe una verdadera jerarquía ya que la igualdad entre todos se da por su propia importancia y la necesidad de coordinarse en un mismo plano, en la práctica la solución se encuentra en los textos constitucionales conforme a los distintos regímenes de gobierno, sin embargo las circunstancias históricas y políticas generalmente proporcionan un nivel jerárquico superior al poder ejecutivo.

**TERCERA:** La forma de Estado adoptada en México es la Federal y la forma de gobierno es presidencialista delineada en su carta magna ya que en el Presidente de la República coinciden las facultades de jefe de Estado y Jefe de gobierno, reservadas en el régimen parlamentario a distintas personas debiéndose señalar que la diferenciación más común entre ellas es que el primero tiene a su cargo actos básicamente protocolarios y en el segundo ejerce efectivamente el poder que le ha sido conferido.

**CUARTA:** De los tres Poderes Federales, dos están investidos de poder de mando; el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el Judicial carece de atributos de aquellos otros dos poderes, no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; esta desprovisto de también de toda fuerza material.

**QUINTA:** El estado como tal debe tener un régimen de control en su manejo interno de aquí que se determina la existencia de la Administración Pública cuyo

objeto de estudio de la disciplina denominada administración pública la cual puede estudiarse desde dos puntos de vista: el orgánico que se refiere al objeto de la misma que lo conforma todos los entes que dependen del poder ejecutivo, y el dinámico o funcional constituida por las acciones del poder público, del quehacer estatal.

**SEXTA:** Siendo la administración pública considerada como uno de los aspectos de la personalidad del Estado, requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste. Por lo que la diferencia entre el titular y el órgano es fundamental. El titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que dentro de la esfera de competencia del órgano representa la del estado, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales, mientras que el órgano representa una unidad abstracta, una esfera de competencia.

**SEPTIMA:** La distinción entre funcionario y empleado público; 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 supone una vinculación interna que hace que su titular solo concurra a la formación de la función pública.

**OCTAVA:** El Alto Funcionario Público es dentro del ámbito federal, el que tiene un cargo de elección popular; presidente, diputado o senador; el que se encuentra en el máximo nivel dentro del Poder Judicial; ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o que es titular de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo; Secretario de Estado.

**NOVENA:** La Economía en si misma; es cosa de los individuos o grupos pero la orientación económica y la vigilancia del Orden Público Económico corresponde al Estado quien debe mantenerse en el punto medio entre el abstencionismo liberal y el intervencionismo colectivista.

**DECIMA:** A los particulares debe de otorgarseles libertad en la esfera económica correspondiendo al Estado dictar leyes y reglamentos para normar las relaciones obrero-patronales el régimen de propiedad y aprovechamiento de las actividades económicas, la actividad de las sociedades mercantiles, industriales y bancarias y tomar las medidas necesarias para promover el bienestar colectivo en materia financiera, crediticia monetaria y fiscal, esto lo logra el Estado a través de la Planeación y ejecución de la Política Económica Nacional.

**DECIMA PRIMERA:** Es la propia constitución General de la República en sus artículos 25 a 27 que determina la Rectoría Económica del Estado esto significa que éste puede, soberanamente indicar la orientación que ha de seguir la economía nacional de un país

**DECIMA SEGUNDA:** La Planeación Económica es la ordenación racional y sistemática de acciones del Ejecutivo Federal para la regulación y promoción de la actividad económica, social, y cultural con el propósito de transformar la realidad del país, conforme a nuestra ley fundamental.

**DECIMA TERCERA:** El Estado Mexicano debe de tomar las medidas necesarias para promover el bienestar colectivo en materia financiera, crediticia monetaria y fiscal, lo que se logra a través de la planeación y ejecución de la Política Económica Nacional, por conducto de un Plan Nacional de Desarrollo ajustado a nuestra realidad tanto social como económica.

**DECIMA CUARTA:** Se entiende por política monetaria a aquellas medidas que el gobierno toma a fin de controlar la banca y el sistema monetario, con el propósito principal de estabilizar el valor del dinero; de aquí el objetivo inmediato sea el control de la oferta monetaria, como la del crédito.

**DECIMA QUINTA:** El Sistema Bancario Mexicano se encuentra integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan. El Sistema Bancario mexicano es pues el que esta formado por las instituciones de crédito, y por las autoridades de inspección y vigilancia de las mismas.

**DECIMA SEXTA:** La Comisión Nacional Bancaria es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público regulado por la Ley de Instituciones de Crédito y por su reglamento interior, además de otras disposiciones jurídicas que le confieren intervención en importantes cuestiones financieras.

**DECIMA SEPTIMA:** Independientemente de la responsabilidad que fincan las leyes especializadas federales, los funcionarios tienen diversa responsabilidad de carácter civil que se aplica en dos formas : a través de la culpa y por otro lado la responsabilidad objetiva o conocida también como de riesgo creado.

**DECIMA OCTAVA:** En la responsabilidad proveniente de la culpa, las consecuencias de la sanción se aplican solo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo obrando dolosamente, o bien habiéndolo previsto no lo impidió.

**DECIMA NOVENA:** La responsabilidad objetiva es aquella en la que hasta que el hecho ilícito se realice, independientemente de la culpa como del autor, para que se apliquen las consecuencias de la sanción al individuo considerado como responsable.

**VIGESIMA:** La responsabilidad civil es la obligación que corresponde a una persona determinada de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas o por actos de las personas, por las que deba responder.

**VIGESIMA PRIMERA:** La obligación de cumplir con las consecuencias jurídicas que trae consigo la responsabilidad civil, conlleva a un principio de estricta justicia tendiente a proteger la conveniencia pública y a contribuir a la represión de los delitos.

**VIGESIMA SEGUNDA:** En la legislación mexicana no es apoyado con fuerza el principio de la responsabilidad del Estado y solamente en casos de excepción; en los que el Estado responderá en forma subsidiaria o solidaria según lo establece la legislación civil, y que por lo tanto se hablará de irresponsabilidad del Estado al efecto, según se dejan ver en los casos prácticos de nuestra realidad social.

**VIGESIMA TERCERA:** La Administración pública es una forma de actividad del estado, actividad emanada de una persona o sujeto de derecho y que en consecuencia solo puede realizar funciones mediante la actividad de personas físicas, la acción de la administración pública consistirá en consecuencia, en actos de funcionarios y empleados. Por lo que siendo las personas jurídicas entidades distintas de sus representantes, no pueden ser ellas responsables de los hechos culpables de estos, aun obrando como tales.

**VIGESIMA CUARTA:** Si la actividad de la administración no es sino la voluntad y actividad a la vez de sus órganos, es evidente que todo acto o hecho de este deba reputarse como acto o hecho administrativo, con una doble

responsabilidad; para la víctima en la responsabilidad civil y para la administración pública dentro de la responsabilidad administrativa, disciplinara o civil según sea el caso.

**VIGESIMA QUINTA:** Para que la administración pública pueda ser considerada como responsable es necesario que sus agentes hayan causado a los gobernados un daño ilícito por culpa o negligencia en el desempeño de sus funciones y siempre que no sea por iniciativa y en interés del funcionario o empleado público, pues en este caso la responsabilidad será personal.

**VIGESIMA SEXTA:** Cualquier servidor público, independientemente de cual sea su rango y sin que se requiera juicio de procedencia; podrá ser demandado en juicios del orden civil ya que el fuero constitucional funciona como salvaguarda y otorga inmunidad a quien goza solo ante la posibilidad de un juicio penal, pero no ante cualquier otro tipo de controversia.

**VIGESIMA SEPTIMA:** La responsabilidad civil en general y consecuentemente también la responsabilidad civil de los entes públicos, determina que si se presupone la responsabilidad del ente público en la existencia de un comportamiento culpable causante del hecho dañoso y referible al ente ya que el fundamento de la responsabilidad sería la realización de un ilícito subjetivamente culposo y por consiguiente, la naturaleza de dicha responsabilidad sería siempre culposa, o por el contrario el supuesto que condiciona la obligación de resarcimiento de la Administración no implica necesariamente el elemento subjetivo del dolo o de la culpa en vista de que el fundamento de la responsabilidad del ente público sería la comisión de un ilícito objetivo y en consecuencia su naturaleza sería también objetiva.

**VIGESIMA OCTAVA:** Por otro lado la responsabilidad civil es un institución que aunque históricamente tuvo su origen y desarrollo en los ordenamientos privados, pertenece hoy a la Teoría general del Derecho por la simple razón de que su fundamento y finalidad y los principios en que se inspira son igualmente aplicables a todos los sujetos jurídicos.

**VIGESIMA NOVENA:** La responsabilidad civil debe garantizar el patrimonio de los particulares que hayan sido víctimas de daños antijurídicos por causa de la acción administrativa o bien del agente físico del que haya emanado materialmente el hecho dañoso, por lo que la culpa en sentido amplio no es ya la piedra angular de el sistema normativo, sino solamente uno de los varios criterios de imputación mediante los cuales resulta atribuido a un sujeto el deber de resarcir un daño injusto.

**TRIGESIMA:** Al lesionado injustamente por la actividad administrativa debe de tener la facultada legal de plantear su acción resarcitoria directamente contra el ente público que detente la titularidad de dicha actividad, a fin de que el juez en su momento pueda declarar la responsabilidad del mismo con independencia de la eventual y simultanea responsabilidad de un funcionario.

**TRIGESIMA PRIMERA:** En la administración de Carlos Salinas de Gortari la modernización del sector financiero ocupó un lugar preponderante, tanto por su relevancia para la estabilidad de la macroeconomía como por su papel en la orientación de recursos a las actividades productiva, a lo largo de la administración se busco elevar la eficiencia y trascendencia en la operación del sector económico social en apariencia.

**TRIGESIMA SEGUNDA:** La política financiera de Carlos Salinas de Gortari en lo siguiente: Obsesión de no tocar la paridad peso-dolar y sacrificar el crecimiento económico para mantener la inflación baja, esto sin contar la permisión clara de la corrupción y el narcotráfico que aunque no es tema del presente, clarifica el entorno de una administración equivocada.

**TRIGESIMA TERCERA:** La crisis económica y política que atraviesa el país, redefinen la perspectiva y el enfoque aplicado por los tecnócratas de orientación modernizadora y del propio Salinas de Gortari quien asume su liderazgo antes de ser Presidente del país. Su propuesta de modernización conlleva dos formulaciones que expresan una modificación radical del sexenio anterior.

**TRIGESIMA CUARTA:** La reprivatización de la Banca implicó el desencadenamiento de efectos de signo contrapuesto de un lado generó una reestructuración completa del sistema empresarial privado monopolico que fortaleció a los grupos financieros.

**TRIGESIMA QUINTA:** La política financiera de Ernesto Zedillo Ponce de León fue que inmediatamente en el inicio de su administración devaluó el peso, estableció que el tipo de cambio lo determinaría el juego de la oferta y la demanda de divisas, por lo que la especulación del peso y la salida masiva de capitales así como el irresuelto conflicto de Chiapas dio pauta para que las reservas nacionales se disminuyeran dramáticamente, por lo que la compra de dolares se hizo incontenible para 1994, y es que después de la privatización de la banca y hasta

1993 el negocio de los bancos redituo grandes cantidades a los banqueros, pero con la política seguida por Zedillo, la de acelerar la economía y liberar la inflación ocasiono que los réditos de los banqueros fueran al traste, quedando endeudados con el Banco de México y sin ahorradores ya que los pocos que conservan tienen utilidades mínimas.

**TRIGESIMA SEXTA:** La reprivatización de los bancos fue un verdadero fracaso para solucionar la crisis económica en el país, no hay dinero suficiente que levante a la banca y lo peor, al deterioro en la calidad de sus activos, la falta de liquidez, la capitalización insuficiente y sus perspectivas de rentabilidad, la banca debe sumar no pocos hechos que la hacen vivir el peor de sus momentos, entre los que se encuentran el descrédito.

**TRIGESIMA SEPTIMA:** Arrastrada por la crisis, la banca no haya sosiego en el gobierno de Ernesto Zedillo ya que tras los primeros impactos de la crisis devaluatoria que significaron para los bancos, deterioro en su liquidez y problemas de solvencia, por lo que para que las instituciones pudieran enfrentar eventuales pérdidas modificó el marco regulatorio y estableció un sistema más estricto de constitución de reservas para créditos en problemas.

**TRIGESIMA OCTAVA:** Los principios del derecho económico que incluyen la determinación constitucional del plan nacional de desarrollo y el propio derecho empresarial, es fundamental para juzgar el actuar del mandatario de la nación quien es él que dicta las guías económicas a través del gabinete económico.

**TRIGESIMA NOVENA:** Finalmente, en términos de responsabilidad clara cuando un gobernante en términos de derecho económico no le es posible mantener la balanza de la economía obrando además con imprudencia en la administración, (presupuesto con deficit, venta irresponsable de activos de la nación, desaparición del fondo nacional de contingencia, sobrecalentamiento de la economía) que da expuesta tal responsabilidad civil del gobierno federal frente a los deudores de la banca y la consecuente responsabilidad de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León queda manifiesta en la persona de ambos, Mandatario y ex-Mandatario nacional respectivamente, y dado que debe estimarse que sus haberes personales no son lo suficientemente necesarios para enfrentarla, la nación finalmente deberá cubrir su responsabilidad en todos y cada uno de los casos que así se reclamaren por separado.

## **BIBLIOGRAFIA:**

1. Acosta Romero Miguel. Derecho Bancario. 4ª.ed. Editorial Porrúa. México 1991.
2. Acosta Romero Miguel. Nuevo Derecho Bancario . 5ª.ed. Editorial Porrúa. México 1995.
3. Acosta Romero Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Primer Curso. 9ª.ed. Editorial Porrúa. México 1970.
4. Bonnetcase Julien. Tratado Elemental de Derecho Civil. 11ª. ed. Editorial Harla. México 1997.
5. Borja Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. 2ª.ed. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1991.
6. Borja Soriano Manuel. Teoría General de las Obligaciones 9ª.ed. Editorial Porrúa. México 1989.
7. Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª. Ed. Editorial Porrúa. México 1996.
8. Calzada Padrón Feliciano. Derecho Constitucional. 6ª.ed. Editorial Harla. México 1990.
9. De Pina Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Volúmen III. 23ª.ed. Editorial Porrúa. México 1991.
10. Fernández Bravo Vicente. México y su desarrollo económico: Panorama Económico del ingreso Nacional, intervencionismo de Estado. 13ed. Editorial Costa-Amic. México 1993.
11. Gómez Granillo Moises. Teoría Económica. 5ª.ed. Editorial Esfinge. México 1988.

12. Gonzalez Bustamante Juan Jose. Los delitos de los Altos funcionarios y el fuero constitucional. 24ed. Editorial Botas. México 1984.
13. Kelsen Hans. Teoría General del Estado y del Derecho. Universidad Nacional Autonoma de México. México 1988.
14. Leguina Villa Jesus. La responsabilidad Civil de la Administración Pública. 17ª.e. Editorial Tecnos. Madrid 1989.
15. Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo. Primer Curso. 9ª.ed. Editorial Harla. México 1991.
16. Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 9ª.ed. Editorial Harla. México 1991.
17. Mendez M. J. Silvestre. Problemas Económicos de México. 3ª.ed. Editorial McGraw Hill. México 1994.
18. Palacios Luna Manuel R. El derecho Económico en México. 3ed. Editorial Porrúa. México 1988.
19. Pazos Luis. Ciencia y Teoría Económica. 21 ed. Editorial Diana. México 1995.
20. PerezNieto Castro Leonel. Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional. 1ª.ed. Editorial Porrúa. México 1992.
21. Porrúa Perez Francisco. Teoría del Estado. Teoría Política. 24 ed. Editorial Porrúa. México 1991.
22. Rojina Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo III. 9ª.ed. Editorial Porrúa. México 1989.
23. Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 27va.ed. Editorial Porrúa. México 1993.

**24. Wannacott Paul and Ronald. 4° ed. Editorial Mc. Graww Hill. España 1992**

**25.- Witker V. Orge. Derecho Económico. 6° ed. Editorial Harla. México 1985**

## **LEGI SLACION**

- 1. Código Civil en Materia Federal. 63 ed. Editorial porrúa. México 1994**
- 2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 6° ed. Editorial Mc Graw Hill. México 1998**
- 3. La Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos. Texto vigente.**

## **OTRAS PUBLICACIONES**

- 1. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. 1988-1994. Sintesis e Índice Tematico. Presidencia de la República. Unidad de Crónica Presidencial. 1° ed. Editorial Fondo de Cultura Económica México 1994.**
- 2. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal 1995. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. México 1995.**
- 3. Revista Epoca. Semanario de México. México 1997. No. 140**