

875209



UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL
DEL ESTADO”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

EDGAR IGOR COLÓN SALINAS

Director de Tesis:

Lic. Bertha Patricia Gómez González

Revisor de Tesis:

Lic. Rosario Guadalupe Gayot Lara

BOCA DEL RIO, VER.

2004



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

*Este trabajo de investigación está especialmente
dedicado a ese gran hombre, quien con su
ejemplo
me indicó el camino que debía seguir:
Mi Padre
Que orgulloso me siento de ser tu hijo.
Te amo Papá
Gracias por todo lo que me has dado.*

*A mi Madre:
Que tuvo la visión para poder confiar en mí
cuando más lo necesitaba, logrando hacer posible
mis sueños, “lo que soy al día de hoy te lo debo a ti”,
por tu apoyo y sabiduría muchísimas Gracias Mami.
Te amo con toda mi alma.*

*A mi esposa Marlene: Te amo, gracias
Por compartir tu vida junto a mí, eres
La mujer de mi vida.
Recuerda:
“en mi mente siempre estas presente”.*

*A mi hermana Neila y mi Cuñado Oscar:
Quiénes sin proponérselo tuvieron
la paciencia para que reflexionara
durante aquellos difíciles años
de mi vida logrando que
enmendara el camino.
Te adoro Neilarissa.
Oscar mi más sincero agradecimiento.*

*A mi hermano Neder y mi cuñada Ari:
Por su comprensión, cariño y apoyo
que me brindaron durante
toda mi carrera profesional.
Neder-Kalil y Ari: los quiero mucho; gracias.*

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO PRIMERO	
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	1
1.1.1. Formulación del Problema.	1
1.1.2. Justificación del Problema.	1
1.2. DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS.	3
1.2.1. Objetivo General	3
1.2.2. Objetivos Específicos.	3
1.3. FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS.	4
1.3.1. Enunciación de la Hipótesis.	4
1.3.2. Determinación de variables	5

1.3.2.1. Variable Independiente.	5
1.3.2.2. Variable Dependiente.	5
1.4. TIPO DE ESTUDIO.	6
1.4.1 Investigación Documental.	6
1.4.1.1 Bibliotecas Públicas	6
1.4.1.2 Bibliotecas Privadas	6
1.4.2 Técnicas de Investigación Empleadas	6
1.4.2.1. Fichas Bibliográficas	6
1.4.2.2. Fichas de Trabajo	7
1.4.2.3. Fichas Iconográficas	7

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA EN MEXICO

2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA.	8
2.2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSA- BILIDAD PÚBLICA.	9
2.2.1. Constitución de Cádiz	9
2.2.2. Constitución de 1814	12
2.2.3. Constitución de 1824	15
2.2.4. Bases y Leyes Constitucionales de 1836	19
2.2.5. Proyecto de Reformas de 1840	22
2.2.6. Bases Orgánicas de 1843	25

2.2.7. Acta de Reformas de 1847.	27
2.2.8. Constitución de 1857.	29
2.2.9. Constitución de 1917.	30
CAPITULO TERCERO	
LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	
3.1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD	32
3.1.1. Que es la Responsabilidad de los Servidores Públicos . . .	33
3.1.1.1. De Los Delitos Oficiales	33
3.1.1.2. De Los Delitos Comunes	37
3.2. QUE IMPLICA LA RESPONSABILIDAD PARA UN SERVIDOR PÚBLICO.	42
3.3 QUE SE ENTIENDE POR CADA TIPO DE RESPONSABILIDAD	43
3.3.1. Responsabilidad Administrativa.	44
3.3.2. Responsabilidad Civil.	50
3.3.3. Responsabilidad Penal.	51
3.3.4. Responsabilidad Moral.	58
3.4. QUE SE ENTIENDE POR SERVIDOR PÚBLICO.	59
3.4.1. Definición de Servidor Público.	59
3.5. QUE SE ENTIENDE POR FUNCIONARIO PÚBLICO.	60
3.5.1. Definición de Funcionario Público.	61

CAPITULO CUARTO

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

4.1. NOCIONES GENERALES.	63
4.1.1. Definición.	64
4.1.2. Elementos.	64
4.1.3. Régimen Jurídico.	65
4.1.4. Base Constitucional.	65
4.2. TERRITORIO.	67
4.2.1. Concepto del Territorio Nacional.	68
4.2.2. Elementos del Concepto Territorio.	68
4.2.3. El Territorio de las Islas.	69
4.3. NACIÓN Y ESTADO.	71
4.4. BIENES NACIONALES.	72
4.4.1. Dominio Público.	73
4.4.1.1. Bienes destinados a un Servicio Público.	74
4.4.2. Bienes de Uso Directo.	76
4.4.3. Bienes de Uso Común.	77
4.4.4. Bienes de Dominio Privado.	79
4.4.4.1. Titularidad de los Bienes de Dominio Privado.	80
4.5. EL ESPACIO AÉREO.	81
4.5.1. El Espacio Aéreo como integrante del Patrimonio del Estado.	81

4.6. MINAS	83
4.7. AGUAS	84
4.7.1. Aguas Marinas Exteriores	84
4.7.2. Aguas Marinas Interiores	86
4.8. DE LAS CONCESIONES, AUTORIZACIONES Y PERMISOS. . .	87
4.8.1. Concesión	87
4.8.1.1. Requisitos	88
4.8.1.2. Causas de extinción de las Concesiones.	88
4.8.2. Los Permisos	89
4.8.3. De Las Autorizaciones	89

CAPITULO V

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

5.1. DERECHOS Y DEBERES DEL GOBERNADO.	90
5.1.1. Concepto de Derecho Objetivo.	91
5.1.2. Concepto de Derecho Subjetivo.	91
5.2. LA RESPONSABILIDAD CIVIL COMO ANTECEDENTE DIREC- TO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	94
5.2.1. Elementos de la Responsabilidad Civil	95
5.3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	98
5.3.1. Definición de Actividad Administrativa	99
5.3.2. Definición del Vocablo "Irregular"	100
5.4. CRITICA A ESTA REFORMA.	103

CONCLUSIONES.....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	109
LEGISGRAFÍA.....	111
ICONOGRAFÍA.....	112

INTRODUCCIÓN

El presente Tema de Tesis tiene como finalidad primordial, el hacer un análisis completo de la Responsabilidad Civil que ha tenido el Estado Mexicano durante todo el transcurso de su historia independiente, tema que ha de tratar de sustanciarse en el capítulo segundo de este trabajo de investigación, nos permitirá a su vez el conocer cuales son los tipos de responsabilidades actuales y como se ha ido trasformando la responsabilidad civil en México, así como también intentaremos abordar el tema del patrimonio del estado, cuales son los activos con los que cuenta y la forma de que podrá responder de sus obligaciones futuras, llegando por lo que toca al último capítulo a identificar cual es la Responsabilidad Patrimonial del Estado, sus alcances y a que tipo de responsabilidad pertenece, para así contar con un amplio conocimiento de las prerrogativas con las que contamos y la forma de hacérseles valer.

CAPITULO PRIMERO

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1 Formulación del Problema

¿Que se entiende por responsabilidad patrimonial del estado y cual será el alcance de ésta responsabilidad?

1.1.2 Justificación del Problema

Por siempre, desde que el Estado se constituyó como tal, sus representantes han llevado junto con sus facultades, una responsabilidad que ha sido de constante preocupación por parte de sus elementos que lo forman; entiéndase por estos, a la población que lo integra y al gobierno que lo representa. En México, desde sus movimientos independentistas, el tema de la responsabilidad de los servidores públicos no ha sido ajeno, como se puede constatar en el juicio de residencia que encontramos en el artículo 150 de la primera Constitución erigida tentativamente en nuestra incipiente nación, mejor conocida como El Decreto Constitucional para la América Mexicana (Constitución

de Apatzingan) de 1814, en donde se fundamentaba una responsabilidad pública por la comisión de algunos delitos religiosos, como lo son el de herejía o el de apostasía u otros del orden administrativo, verbigracia; concusión, infidencia o dilapidación de los caudales públicos, permitiendo someter a un proceso, a los integrantes del Supremo Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, por los delitos en comento, durante el tiempo de su gestión. Esta forma de legislar, en esencia se sigue conservando, pero ha evolucionado hasta llegar a lo que hoy se conoce como el Juicio Político o el juicio de Procedencia, ambos plasmados en el Título IV de nuestra Ley Fundamental, que son aplicables dependiendo de los delitos cometidos, los cuales pueden ser del orden común u oficiales según las circunstancias que se presenten al momento de la comisión de ilícito.

Esto nos da una idea de la gran preocupación existente por parte del legislador, al constatarse la serie de reformas, adiciones y cambios realizados a la Constitución Federal intentando enfocar dicha problemática a la realidad que se presenta hoy en día, procurando que el funcionario público satisfaga en forma plena los requisitos de los actos que deriven del cumplimiento de la ley, proveyendo de certeza al particular que, al ser éste gobernado por un sistema normativo heterónimo exige seguridad e imparcialidad jurídica para todos.

Es por lo que resulta evidente y necesario el lograr establecer la Responsabilidad Civil que adquirirá el Estado como consecuencia de el ejercicio de su potestad soberana, realizado a través de el conjunto de individuos encargados de traducir en actos todo el ordenamiento jurídico (elemento subjetivo del gobierno), toda vez que son éstos individuos los encargados de velar la debida aplicación y cumplimiento de las normas, debiendo apegarse estrictamente a la ley sin sobrepasar las facultades que le son conferidas; y en caso de que exista tal exceso, demandar no solamente al emisor del acto, sino al ente jurídico en su conjunto, por los daños y perjuicios causados en la esfera patrimonial del

gobernado y así estar en posibilidad de conocer hasta cuanto esta dispuesto el gobierno a cubrir dicha pérdida y las formas de resarcimiento, considerando que debe ser expedita dicha indemnización, evitando con ello la generación de mayores perjuicios al particular que repercutan en sus relaciones sociales y obligaciones con terceros.

1.2 DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo General

Analizar el alcance del párrafo adicionado al artículo 113 Constitucional sobre la Responsabilidad Patrimonial que adquirirá el Estado y el cambio del Título Cuarto de la propia Constitución. Reforma que entrara en vigor el 1o de enero de 2004.

1.2.2 Objetivos Específicos

1.2.2.1. Reseñar las Anteriores Constituciones como antecedente directo, respecto de la Responsabilidad Pública que existía para sancionar a los servidores del Estado.

1.2.2.2. Señalar los diversos tipos de Responsabilidad Pública vigentes que regulan el desempeño de la Función administrativa, hasta antes de la entrada en vigor de esta Reforma.

1.2.2.3. Establecer cual es el Patrimonio Estatal con el que cuenta el Gobierno Mexicano para hacer frente a sus futuras obligaciones, que se deriven del ejercicio de una negativa gestión por parte de sus representantes.

1.2.2.4. Interpretar la intención del legislador por las palabras: patrimonial del estado, actividad administrativa irregular, indemnización, daño, responsabilidad objetiva y directa.

1.2.2.5. Enunciar las legislaciones más importantes que deberán ser reformadas adecuándose conforme al párrafo adicionado del artículo 113 Constitucional.

1.3 FORMULACIÓN DE HIPOTESIS

1.3.1 Enunciación de la Hipótesis

La Responsabilidad Patrimonial del Estado es de novedosa creación en la Legislación Mexicana, y viene a subsanar en gran medida el atraso en que se encontraba frente a otros Estados Modernos que ya cuentan con éste tipo de Regulación Gubernamental, en forma genérica, se entiende como el derecho subjetivo con el que cuenta el gobernado para demandar al Estado directamente, el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos por los actos emanados de la Administración Pública que lesionen su esfera jurídica; en otras palabras, a partir del inicio de la vigencia de ésta Reforma, el particular verá subsanado el estado de indefensión en que se encontraba frente a la persona moral cuya denominación es hasta hoy conocida como Estado " Ente Supremo con Personalidad Jurídica Propia para ser sujeto de derechos y obligaciones", el cuál desciende del plano supraordinario en el que se encontraba, para permitir, que en un medio igualitario, le sea demandada la responsabilidad civil que se origine por las deficiencias en su actividad administrativa, sin que sea requisito previo el agotar una acción en contra del servidor público que dicto el acto lacerante, del cual se reclama una indemnización por los agravios sufridos, tanto físicos como patrimoniales, perpetrados en abuso del cargo público desempeñado.

1.3.2 Determinación de Variables

1.3.2.1 Variable Independiente

La adición del párrafo a analizar provee de una mayor seguridad que permitirá que dichos actos sean regulados estrictamente, ya que al costarle al gobierno un gasto por concepto de indemnización y no solamente una sanción al servidor público, procurará que dichos servidores cuenten con la preparación y conocimiento suficiente para limitar sus actuaciones dentro del cuadro normativo, logrando con esto, que el particular sea obediente de las leyes y reglamentos, toda vez que sabrá que en caso de incurrir en violaciones será sancionado por un servidor que conoce del alcance de sus atribuciones y de la responsabilidad que conllevan éstas, propiciando un estricto apego a nuestro sistema legal por ambas partes.

1.3.2.2 Variable Dependiente

Se da en la práctica que un funcionario o servidor público discrecionalmente actúe en forma deliberada de sus atribuciones, por la facultad que el gobierno le confiere de ser una autoridad con la posibilidad de realizar actos que transgreden esferas jurídicas, ocasionando, en la mayoría de la veces, soslayar las garantías de las que gozamos todos, que aún existiendo una responsabilidad subjetiva para con el particular, resulta ser poco o nada efectiva por cuanto hace a dicha actuación, únicamente permitiendo mediante el juicio de amparo establecer si dicho acto fue o estuvo apegado a derecho o si éste fue violatorio de garantías constitucionales, que de resolverse favorablemente, otorga la protección que impide la consumación de dicha ilegalidad, no evitando con esto, que dicho acto ya haya tenido repercusiones que lesionan y afectan la situación patrimonial del gobernado.

1.4 TIPO DE TRABAJO

1.4.1 Investigación documental

Para recabar información sobre el tema en estudio se visitaron diversas bibliotecas del carácter siguiente:

1.4.1.1 Bibliotecas Públicas

Unidad de Servicios Bibliotecarios y de Informática.

Domicilio: Juan Pablo Segundo S/N

Localidad: Boca del Río, Ver.

Biblioteca Municipal

Domicilio: Zaragoza # 142

Localidad: Veracruz, ver.

1.4.1.2 Bibliotecas Privadas

Biblioteca José Alpiroz

Domicilio: Avenida Progreso S/N Esq. Urano

Localidad: Boca del Río, Ver.

1.4.2 Técnicas Empleadas

Para organizar la información recabada en las visitas a cada uno de los centros bibliotecarios, se elaboraron fichas de bibliográficas, fichas de trabajo y fichas iconográficas, las cuales son las siguientes:

1.4.2.1 Fichas Bibliográficas

Se elaboraron siguiendo los lineamientos metodológicos y cumplen con los siguientes requisitos:

Nombre del autor:

Título del texto:

Edición:

Editorial:

Lugar y fecha de edición:

1.4.2.2 Fichas de Trabajo

Se elaboraron fichas de trabajo para organizar la información recabada y se clasificaron en fichas de trabajo textual, fichas de trabajo resumen y fichas de trabajo críticas.

1.4.2.3 Fichas Iconográficas

Mucha de la información se recabó a través de medios electrónicos, en diversas páginas anotando los datos suficientes y necesarios para su localización en Internet.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA EN MEXICO

2.1. ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA

Responsabilidad de acuerdo con la definición de Martínez Morales “*es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia*”¹, esto es, de acuerdo con lo antes transcrito, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por parte de el servidor público, cuando su actuación no se apega al marco normativo en un desempeño ilegal de sus funciones.

Desde las antiguas culturas mexicanas, como la Mexica, hubo la necesidad de sancionar hasta con la muerte a los servidores del Rey encargados de cobrar los tributos, principalmente por concepto de guerra, cuando lo recavado no era entregado directamente a las arcas del emperador, a estas personas se les llamaba Calpixqui con lo que podemos suponer que realizaba las funciones de lo que hoy conocemos como servidor público, manejándose así desde estos tiempos la responsabilidad que conllevaba el desempeño de su función, ya que al ser ei

¹ Martínez Morales, Rafael I; Derecho Administrativo, 3ª. ed. México, OXFORD 1999, p. 405

representante imperial, el Calpixqui podía obligar al gobernado a entregar el pago del tributo, o en su caso castigarlo por la omisión a dicha contribución. Era de resaltar la responsabilidad que conllevaba el desempeño de su función, ya que al ser el representante imperial el Calpixqui podía obligar al gobernado a entregar el pago del tributo, o en su caso castigarlo por la omisión a dicha contribución, además de manifestar que el Calpixqui nunca cobro tributo en nombre propio, solo colaboraba a la realización de dicha tarea, por lo que el pueblo conocía que dichos recursos eran depositados directamente en los almacenes públicos, evitando así la inconformidad al pago al saber que el tributo era entregado al monarca y el servidor de éste únicamente fungía como intermediario.

En la época colonial se aprecia una preocupación por lo que al tema se refiere, realizándose diversas evoluciones al juicio de residencia que operaba en esa época, con la finalidad de poner bajo investigación al funcionario que del cual se recibieran quejas, llegando a establecerse un tribunal especial dedicado a esta materia, como se apreciara en el estudio que en el apartado siguiente se realiza.

2.2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA

2.2.1. Constitución de Cádiz

Esta Constitución creada por las Cortes Españolas, durante el tiempo en que hubo un vacío en el trono de España por la serie de acontecimientos que se dieron en esos momentos como lo fue la detención de Fernando VII por parte de Napoleón mientras abdicaba a su favor el débil Carlos IV, esto en el año de 1808, que fue en realidad lo que origino la gestación de un movimiento independentista por parte de el Virreinato en la Nueva España, al tenerse, conocimiento de la intención de renovación de todo el sistema gubernamental por parte de los franceses, esto a todas luces intolerable, por lo que se aprestaron a declarar en el

primer documento en forma de nación independiente emitido por la Nueva España *"la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo, en ausencia y en nombre del Rey cautivo"*², fue lo que propició la creación de una ley fundamental que estuviera por encima de la figura de el Rey, intenciones para su época puramente liberales.

La Constitución de Cádiz, obra de 384 artículos, que expidieron las Cortes de Cádiz, en el año de 1812, jurada en marzo 19 de ese mismo año y que entro en vigencia en la Nueva España el 30 de septiembre de ese año, misma que fue suspendida por el Virrey Venegas poco después, para ser reestablecida por su sucesor, el Virrey Calleja, al año siguiente en algunas de sus partes como son: elecciones de ayuntamientos, de diputados para las cortes de España y de representantes para las juntas provinciales, así como en lo referente a la organización de los tribunales, encargados de sustituir a las audiencias, para luego suspender su vigencia debido al decreto dictado por Fernando VII el 4 de mayo de 1814, el cual restauraba el gobierno absolutista y desconocía lo hecho por las cortes, mismo que fue publicado en la nueva España el 17 de septiembre del propio año, logro tener un impacto positivo dentro de el movimiento insurgente y que sirvió como modelo para motivar a los independentistas a la creación de una Carta Magna que rigiera al país en el momento de su reconocimiento como nación independiente.

Dicha ley ya preveía en su artículo 131 fracción vigésima quinta que era facultad de las cortes hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos así como, excluir de toda responsabilidad al Rey (art. 168) al ser su figura sagrada e inviolable.

Podemos destacar de esta ley que ya se comenzaba a consagrar el derecho de audiencia en su artículo 172 fracción undécima al establecer: "No

² Tena Ramirez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed. México PORRUA, 1978 p. 3

puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí mismo pena alguna. El secretario del despacho que firme la orden y el juez que la ejecute, serán responsables ante la nación y castigados como reos de atentado contra la libertad individual"³.

También se aprecia en sus artículos 253 al 255 que dicha Constitución trata sobre algunos delitos comunes (mismos que en otro capítulo se analizarán) al establecer que el soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces, producen acción popular contra los que los cometan, así como delitos procesales que se cometan durante un juicio, haciéndolos responsables personalmente, con lo que se puede deducir que ya era posible fincarle una responsabilidad civil y penal a los funcionarios encargados de aplicar y ejecutar las leyes.

Dentro de la división de poderes que ya se vislumbra en esta Constitución, la facultad para juzgar a los funcionarios públicos era competencia de el Supremo Tribunal tal como lo establece en su artículo 261, fracción segunda, tercera y cuarta en donde los secretarios de estado y del despacho podían ser sometidos a un juicio cuando así lo decretasen las Cortes así como también conocer de las causas de separación y suspensión de los consejeros de estado y de los magistrados de las audiencias; y de las causas criminales de los secretarios de estado y del despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este tribunal así mismo conocían de todas las causas criminales que se promovieran en contra de los individuos de este tribunal, debiendo hacer efectiva dicha responsabilidad, las Cortes, cumpliendo las formalidades exigidas en la misma.

³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 8ª. Ed. México PORRUA, 1978 p. 82.

La Constitución de Cádiz, fue una importante obra para su tiempo, que ya tocaba el tema que hoy nos ocupa y marco la pauta para que en la primera Constitución de México de 1814, se establecieran dos capítulos dedicados a la responsabilidad de los trabajadores al servicio de el estado.

2.2.2. Constitución de 1814

Esta Constitución que de primera intención el Congreso que intentaba consumarla se instalo en Chilpancingo Guerrero el 14 de Septiembre de 1813, mismo que estaba integrado por seis Diputados que Moreios desigño, de entre los que destacan, el propio Ignacio López Rayón, quien se encargo de redactar los Elementos Constitucionales, tiempo antes, Liceaga y Verduzco como titulares, siendo suplentes Bustamante, Cos y Quintana Roo, por cuestiones de la guerra, emigraron de pueblo en pueblo durante aproximadamente un año, con la firme idea de preparar la Constitución que habría de regir en tierra mexicana, fue en Apatzingan el 22 de Octubre de 1814 que con el título de *Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana*, declararon la independendia de nuestro pueblo ante el yugo que los había afligido por espacio de tres siglos. Esta Carta Magna nunca tuvo vigencia por las condiciones que regían en esos momentos, pero la misma marco la división de poderes que en un futuro llegarían a establecerse bajo una clara influencia de Rosseau, Hobbes, Voltaire y otros.

La importancia de esta Constitución por lo que respecta a la responsabilidad del Servidor Público radica en dedicarle dos capítulos de ésta a la instauración de un Tribunal de residencia y establecer sus funciones; artículos 212 al 231, en ellos se aprecia que su creación es con la intención de que éste Tribunal: "conocerá únicamente las causas de esta especie, pertenecientes a los individuos de el congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia"(art224)⁴, estableciéndose un procedimiento muy estricto para

⁴ Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed. México PORRUA, 1978 p. 55

su realización, que otorgaba únicamente, después de instaurado el tribunal de residencia: "el término de un mes para presentar las acusaciones a que haya lugar en contra de los respectivos funcionarios, y pasado ese tiempo no se oirá ningún otra, antes bien se darán por absueltos a aquellos, y se disolvía inmediatamente el tribunal, salvo que no hubiera otra causa pendiente de inspección" (art. 225)⁵, así como que todos estos juicios de residencias debían ser concluidos dentro de tres meses: y no concluyendo en ese término, se darán por absueltos los acusados; con excepción de las causas que admitían recursos de suplicación, conforme al reglamento de la materia, que se dictara por separado, ampliándose el termino un mes más.

Este tribunal también era competente para conocer en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por delitos indicados en el Art. 59 de la propia Constitución, el cual establecía que: "*los diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo podrán hacerse cargos por ellas, pero se sujetaran al juicio de residencia por la parte que le toca en la administración pública, y además , podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene éste reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos*"⁶, con esto, el constituyente acertadamente ya permitía que dentro de las funciones de éste tribunal fungiera también como un organismo de contraloría supervisando el desempeño de dichos funcionarios, con la facultad de someter a éstos al juicio de residencia por el mal desempeño de sus funciones publicas, en especial por los delitos llamados en la actualidad oficiales que se cometen durante el encargo conferido.

Por lo que respecta a las sentencias dictadas por el Tribunal de Residencia éstas se remitían al Supremo Gobierno para que las Publicara y las ejecutara por

⁵ Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed. México PORRUA, 1978 p.55

⁶ Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed. México PORRUA, 1978 p.38

medio del jefe o tribunal a quien corresponda, pasando el proceso original al Congreso, en cuya secretaría quedaría archivado (art. 229), con esto se daba por concluida la función de éste tribunal generando su disolución luego de haber sentenciado las causas que motivaron su instalación.

Importante resulta resaltar que el constituyente, con un atinado sentido de gobernabilidad instauro la figura del **fuero** desde el principio del movimiento emancipador, tal como se desprende en los Arts. 227 y 228 de esta ley fundamental los cuales a la letra dicen respectivamente: " Conocerá también el Tribunal de Residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las Supremas Corporaciones por los delitos indicados en el artículo 59, a los cuales se agrega, por el que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del art. 166" y " En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las pronoverá de oficio y actuará todo lo conveniente, para declarar si ha o no lugar a la formación de la causa; y declarado que ha lugar, mandará suspender al acusado y remitirá el expediente al Tribunal de Residencia, quien previa a ésta declaración, y no de otro modo, formara la causa, la sustanciará y sentenciará definitivamente con arreglo a las leyes"⁷, Con esto se permitía la estabilidad de la función pública cuando era desempeñada por una persona infractora de delitos comunes, ya que únicamente era posible su juzgamiento por éste Tribunal, durante el cargo conferido, mediante la previa aprobación del Supremo Congreso a la formación de la causa, con lo que se garantizaba la continuidad de dicha función.

La Constitución de Apatzingan que aunque por las circunstancias prevaecientes en la época nunca estuvo dentro del derecho vigente, merece ser tomada en cuenta ya que marca los lineamientos que serían respetados en un futuro por los congresos constituyentes, delimitando desde sus inicios la gran responsabilidad que conlleva el cargo de la función pública.

⁷ Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed. México PORRUA, 1978 p.55 y 56.

2.2.3. Constitución de 1824

Después del levantamiento liberal en marzo de 1820, por Don Rafael de Riego, esto en España, con lo que se obliga a el Rey a acatar la Constitución de 1812, En la Nueva España resurgen las ideas de los movimientos Independentistas que casi se habían extinguido en su totalidad, solo Guerrero y Asensio mantenían la rebelión armada por el sur del país.

Estos acontecimientos permitieron que se gestarán diversos movimientos, pero el principal de ellos fue la reconciliación de Agustín de Iturbide con los guerrilleros de Guerrero que al ser aquél el designado por el Virrey Apodaca para dirigir la campaña del sur en contra de éstos, decidió presentarles un plan de acuerdos apegado a sus intereses, fue con esto que se jura El Plan de Iguala promulgado el 24 de febrero de 1821; mediante el cual se plasma la intención de coronar a Fernando VII en el México Independiente. Don Juan de O'donojú que fue quien substituyo al Virrey Apodaca meses atrás, al conocer esta coalición entra en pláticas con Iturbide (jefe máximo del ejercito Tri-garante) y celebran los Tratados de Córdoba el 24 de marzo de 1821. Estos Tratados establecían la instauración por parte de Iturbide de un gobierno provisional, junto con un consejo de 38 miembros, los cuales debían preparar la creación de un Congreso Constituyente, y fue que el 28 de septiembre de 1821 proclamó Agustín de Iturbide solemnemente la independencia del imperio Mexicano.

Después de varios manifiestos durante los años subsecuentes a la proclamación de Independencia, se realizaron diversas leyes que rigieron durante el primer Imperio Mexicano como las Bases Constitucionales de 1822. Posteriormente al haberse reestablecido la Constitución de Cádiz en 1820 permite la reinstalación de las seis diputaciones que las Cortes de Cádiz habían señalado con lo que se abre el camino para la instauración de una forma de gobierno federal, y es esto lo que permite que se erija un nuevo Congreso en el año de

1823. El 20 de noviembre del mismo año se presenta un proyecto que después de varias sesiones de discusión sobre el mismo se aprueba por la Asamblea Constituyente el 3 de octubre de 1824, firmada el 4 del mismo mes y año y publicada el día siguiente con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Constitución estuvo vigente hasta el año de 1835, toda vez que la misma establecía al momento de su promulgación, que no podía ser revisada sino hasta el año de 1830, aunque las reformas empezaron a proponerse desde 1826 sin que ninguna de estas fueran aprobadas por el Congreso, por lo que permaneció intacta hasta el momento de su abrogación.

La forma de tratar la responsabilidad de los servidores públicos en ésta constitución no ha variado en su esencia a lo que se establece en la hoy vigente, pero que sí representa un cambio brusco por cuanto hace a las anteriores, donde se le otorga competencia al poder legislativo por cualquiera de las dos cámaras y ya no a un tribunal de residencia, para conocer de las acusaciones (Art. 38):

I.- Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II.- Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera facultades que les atribuye a la misma.

III.- De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios de Despacho, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV.- De los Gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes”⁸

En los artículos subsecuentes se establece el procedimiento que ha de seguirse cuando se hubiere hecho una acusación en contra de los individuos mencionados en el artículo anterior, de ser aprobada por las dos terceras partes de los votos de los miembros presentes de la Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación, la declaratoria de que ha lugar a la formación de la causa, quedando el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición de el tribunal competente. Cabe hacer mención que el procedimiento antes mencionado únicamente operaba contra los llamados delitos oficiales toda vez que en el artículo 43 de esta misma ley trata a los delitos comunes de diferente manera al establecer lo siguiente:

“En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la cámara de estos, ni éstos ante la de senadores, constituyéndose cada cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de la causa. En el precepto siguiente establece que si las dos terceras partes, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes resuelve el haber lugar a la formación de la causa, quedará el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente”⁹.

⁸ Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed. México PORRUA, 1978 p.172

⁹ Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed., México PORRUA, 1978 p.172

Podemos entender que lo único que varía del procedimiento que se sigue cuando existe un delito de los establecidos en el art. 38 de los que se persiguen de acuerdo con lo fundamentado en el art. 43 es la instancia ante quien se presenta la acusación, ya que mientras que tratándose de delitos cometidos en uso de sus atribuciones quienes conocen pueden ser ambas cámaras, tratándose de los delitos comunes únicamente podrá presentarse dicha acusación ante cámara diversa de la que pertenezca el individuo sometido a dicho juicio.

Queda claro que lo único que se persigue con someter al servidor público a dicho procedimiento es el de declarar si hay o no lugar al *desafuero* palabra esta utilizada comúnmente para significar el resultado del retiro de la inmunidad y que es lo más tangible así para el vulgo como para el jurista y que Tena Ramírez considera aconsejable el no innovar en el uso del vocablo *desafuero*, aplicado con motivo tanto en los delitos oficiales como en los comunes, pues aparte de que es exacto que el *desafuero* se produce en uno y otro caso, la experiencia enseña que las locuciones demasiado técnicas *“embarazan a menudo el recto y natural sentido de los textos”*¹⁰.

La Constitución de 1824 establece en su sección III del Título IV que una de las prerrogativas del Presidente será que (art. 107): “durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las dos cámaras, y solo por delitos de que habla el artículo 38 (antes citado), cometidos durante el tiempo que allí se expresa”¹¹. Esto es que el presidente únicamente podrá ser juzgado por delitos cometidos en uso de sus atribuciones, resaltando la figura de la impunidad para los delitos comunes, situación inversa en nuestra legislación vigente, de las cuales conocerá como atribución la Corte Suprema De Justicia (art. 137 fracción V).

10 Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano, 32ª. ed., México, PORRUA, 1996 p. 565

11 Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª. ed., México PORRUA, 1978 p. 182

2.2.4. Bases y leyes Constitucionales de 1836

Esta legislación, también conocida como Constitución de las Siete Leyes, dentro de sus principales puntos a tratar es la transformación de un Estado Federal a uno Centralista y la creación de un cuarto poder llamado Supremo Poder Conservador integrado por una comisión de cinco personas y que se encontraba por encima de los otros tres poderes respondiendo únicamente ante Dios y la opinión pública (art. 17). Sus atribuciones las encontramos en el artículo 12 de la propia ley segunda siendo doce las facultades conferidas dentro de las que destacan el poder declarar la incapacidad física o moral del propio presidente de la Republica, decretar la nulidad de una ley o decreto, declarar la nulidad de un acto del poder ejecutivo o judicial, hasta el reestablecimiento de cualquiera de los tres poderes cuando haya sido disueltos revolucionariamente.

Por lo que respecta a la responsabilidad de los servidores públicos la ley tercera en su artículo 47 y subsecuentes que fundamenta las facultades y prerrogativas de los miembros de las cámaras establece lo siguiente:

"Artículo 47.- En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la Republica, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, sino ante la cámara de Diputados. Si el acusado fuere Diputado en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el senado."¹². Ley Tercera Constitucional.

¹² Tena Ramirez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed., México PORRUA, 1978 p.220

"Artículo 48.- En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales, por infracción del artículo 3º, parte quinta de la segunda Ley Constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la cámara de diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes."¹³ Ley Tercera Constitucional.

"Artículo 49.- En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado. La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República."¹⁴ Ley Tercera Constitucional.

"Artículo 50.- La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano. Todos los demás requisitos de estos jurados y prevenciones relativas al acusador, al acusado y al modo de proceder, las especificara el reglamento del congreso"¹⁵ Ley Tercera Constitucional.

¹³ Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed., México PORRUA, 1978 p.220

¹⁴ Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed., México PORRUA, 1978 p.220

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed., México PORRUA, 1978 p.220

De lo antes transcrito, se puede apreciar que únicamente podían ser sancionados por delitos comunes durante el tiempo de su encargo a los ministros de la Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, significando esto ultimo lo que antes se entendía por estados miembros en la antigua forma federalista, ante la cámara de diputados y en el supuesto de que el acusado fuere diputado habrá lugar a acusarlo ante el senado, dejando con esto una impunidad manifiesta por lo que respecta al presidente de la republica pudiendo ser juzgado hasta después de un año al vencimiento de su función y ampliando además dicha impunidad a los senadores hasta después de transcurridos dos meses posteriores al terminar su encargo, ya que ni el Supremo Poder Conservador tenia dentro de sus facultades el pronunciarse respecto a la posible comisión de dichos delitos por estos altos funcionarios.

De los delitos oficiales existe una marcada y mayor preocupación por parte del constituyente al sancionar en forma notoriamente mas rigurosa al servidor público que en caso de la omisión de la elección el día prefijado por parte de las juntas departamentales, recayendo dicho ilícito en el responsable directo, que en este caso sería el gobernador del departamento, de acuerdo con el Art. 3 fracción V de la Ley Segunda Constitucional, que por la presunta conducta que concluya en el homicidio, violación o lesión de un gobernado por parte del presidente o de algún senador, dejando a todas luces en un estado de inseguridad jurídica al ciudadano que se puede ver violentado por un delito de esta magnitud sin contar con la posibilidad de hacer valer sus derechos hasta después de el vencimiento del mandato presidencial o del cargo senatorial.

2.2.5. Proyecto de Reformas de 1840

La Constitución Centralista desde el inicio de su vigencia generó inconformidad en diversos grupos de la sociedad, principalmente los de ideas federales, destacando entre ellos Gómez Pedraza y Rodríguez Puebla quienes pertenecían al último de los cuatro ministerios y que estuvo a punto de lograr el retorno del sistema de 1824.

El 15 de julio de 1840, se dio un movimiento federalista que culminó con la detención del presidente Bustamante y ocupación del Palacio Nacional, sofocado por el general Valencia, acelerando con esto los acontecimientos para la creación de un proyecto de reformas a las Siete Leyes vigentes como Carta Magna en nuestro país, y fue así que el 30 de junio se llevó a cabo la presentación de dicho proyecto por los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del

Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernando Ramírez, autor este último de un voto particular, donde se propone por vez primera que el control constitucional debe recaer en la Suprema Corte de Justicia.

Santa Anna que en esos momentos ya había sido liberado después de haber sido tomado prisionero por los tejanos para obligarlo a firmar un tratado con el cual se reconocía la independencia de Texas (tratado de Velasco) llevó a cabo junto con otros jefes militares la celebración de un plan conocido como las Bases de Tacubaya, por el que declaraban la desaparición de los poderes supremos, con excepción del judicial, en donde se resolvía convocar a una junta para designar un presidente provisional, el cual tendría todas las atribuciones necesarias para la organización de una mejor administración pública y que convocaría a un congreso con la finalidad de que éste se encargara de constituir a la nación. Es así como concluye la vigencia de la Constitución Centralista de Las Siete Leyes, designando

a Santa Anna Como Presidente y desterrando a Bustamante del territorio nacional.

Este proyecto de reforma trata la responsabilidad del funcionario público con un sentido mas formalista al fundamentar como facultad de las cámaras, que aunque con independencia una de otra, la de diputados únicamente podrá determinar si ha o no lugar a la formación de gran jurado por parte de la otra cámara en cuestiones de delitos comunes, propiciando con esto que exista mayor tramite al exigirse que la mayoría de ambas cámaras se dé, para imponer únicamente como pena la destitución e inhabilitación del individuo, tratando como delito oficial lo que únicamente debería ser competencia de la cámara de diputados, de acuerdo con lo establecido en los artículos 67 fracción IV y 68 fracción V cuya transcripción se realiza a continuación:

"Artículo 67.- Toca exclusivamente a la cámara de diputados:

Fracción IV.- Erigirse en Gran Jurado, para entender en los expedientes que se instruyan sobre los delitos comunes de los Secretarios del Despacho, Consejeros, Ministros de la Corte de Justicia y de la Marcial, Contadores Mayores, Gobernadores, vocales de las Juntas Departamentales y Ministros del Tribunal que ha de juzgar a los de la Corte Suprema, a fin de declarar si ha ó no lugar, a que se forme el jurado de sentencia"¹⁶.

"Artículo 68.- Toca a la cámara de senadores exclusivamente:

Fracción V.- Erigirse en Gran Jurado de Sentencia, para absolver, o condenar, a la pena de destitución de encargo o empleo, y también de inhabilitación temporal ó perpetua para obtener otro alguno, según sea justo, a las personas que habla el párrafo 5º del art. 67; pero si del proceso resultase que el reo es acreedor a

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed., México PORRUA, 1978 p.265

mayores penas, se pasara aquel al tribunal respectivo, para que se obre según las leyes”¹⁷.

Se aprecia con lo transcrito que, a través de estos dos artículos, opera intrínsecamente la figura del fuero que junto con la función permitía al individuo el ser juzgado por personas de su misma jerarquía política.

Por cuanto hace a los delitos comunes que en este proyecto hace mención por igual de delitos del orden civil o criminal, ampliaba la impunidad establecida al presidente de la prepublica y los senadores en las Siete Leyes anteriores, a los diputados los cuales de igual forma que los senadores, solo podían ser juzgados hasta dos meses después de terminado su encargo por la Suprema Corte de Justicia y en caso de que se tratara del segundo tipo de delitos debía ser previa la declaración de la causa por parte de la cámara ante quien se promoviera su juzgamiento, dejando a todas luces en un estado de indefensión al gobernado (art 70 fracción 2°).

El Presidente de la República, de acuerdo con la prerrogativas que le confería esta constitución no podía ser procesado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ningún delito cometido antes de su nombramiento, o mientras fungía en su encargo, sino previa declaración del Congreso de haber lugar a la causa, lo que le permitía gozar de la protección del **fuero**, durante todo el término de su mandato y un año posterior a éste, gozando de una inmunidad creada con la finalidad de dar continuidad a la función pública y no al sujeto que la ostenta, permitiendo con esto que la figura expresidencial, para ser juzgada, fuera requisito sine-cúa-non, el pronunciamiento del Congreso en forma afirmativa para lograr someter a un proceso común al ciudadano que desempeño el cargo presidencial, situación que en la actualidad se sigue conservando en nuestra ley fundamental vigente, por lo que respecta al juicio Político de los Altos Funcionarios.

17 Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed., México PORRUA, 1978 p.266

Los delitos oficiales por lo que respecta al Presidente de la República, de igual forma imposibilitaba al sistema de procesarlo después del término de su gestión, ni dentro de él, siempre que interviniera la firma de sus ministros; a no ser que se hubiera hecho traición a la independencia nacional ó forma establecida de gobierno; o por actos dirigidos manifiestamente á trastornar el orden público, a embarazar que se haga elecciones de Presidente, Diputados ó Senadores, á que estos se presenten a servir sus destinos, ó á impedir á las cámaras el ejercicio de cualquiera de sus atribuciones, con lo cual el mandatario se excluía de cualquier responsabilidad futura al requerirle de la firma al subalterno, permitiendo con esto el abuso del poder.

Una característica de esta Constitución es la creación de una Corte Marcial, que era integrada por la Suprema Corte en asociación con oficiales militares la cual se encargaba de juzgar a los ministros de aquella por la comisión de delitos civiles y criminales precediendo en caso de los delitos penales una declaración previa, a que hubiera lugar a la formación de la causa por parte del legislativo.

2.2.6 LAS BASES ORGANICAS DE 1843

Las Bases Orgánicas vienen a ser la conclusión a los diversos proyectos de Constitución que se realizaron en el año de 1842 y que en el mes de diciembre de éste año, al ser presidente D. Nicolás Bravo, el cual había tomado posesión de la presidencia de la republica en substitución de Santa Anna el de 23 de octubre del mismo, desconocía con fecha de 19 del mismo mes al Congreso Constituyente de marcado sentido liberal, al saber por parte de los diversos grupos opositores que proponía éste la libertad de culto en forma privada y la libertad de imprenta siempre que no atacara al dogma y a la moral, y toda vez que los acontecimiento suscitados en contra del proyecto Constituyente, el mas notorio de éstos, el levantamiento de un acta por los vecinos de Huejotzingo, Puebla, se daba la pauta para que el Presidente Bravo se encargara de realizar la substitución del

Congreso por la designación de ochenta notables, que integrarían la Junta Nacional Legislativa para la elaboración de la Bases Constitucionales.

Estas bases, publicadas el 14 de junio de 1843, dentro del apartado en comento, toca de forma muy efímera que ningún Senador o Diputado podrá ser juzgado en sus causas civiles y penales durante el tiempo de su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida en las leyes y la Constitución, fundando además que cada una de las cámaras conocerá de la acusación que se hiciere en contra de sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha ó no lugar á la formación de la causa(arts 74 y 76 respectivamente). Con esto se conserva la misma forma de juzgar al alto funcionario que en la Constitución anterior.

De igual forma se respeta, por lo que respecta a la figura presidencial, el mismo fundamento que establecía la responsabilidad del mandatario por la comisión de delitos tanto civiles como penales, pero si se le podía fincar responsabilidad por los llamados delitos oficiales, principalmente por el traición a la independencia nacional.

Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de la causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema De Justicia Marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento(art. 77), con esto se le concedía competencia a los senadores o diputados para determinar si se le sometía a dichos funcionarios a un juicio común, pero que sin embargo, dichas cámaras, no estaban facultadas para procesarlos por delitos civiles permitiendo la intervención de un jurado más, aparte de los ya conocidos, para conocer de dichos delitos, juzgado innominado, diferente de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Marcial, incrementado

órganos jurisdiccionales para el control en el desempeño de la Función Pública, según lo establece el artículo 121 de ésta ley.

2.2.7. EL ACTA DE REFORMAS DE 1847

A la llegada de Santa Anna, después de su destierro en Cuba, el 16 de agosto de 1846 en tierras veracruzanas, regreso que realizaba por el ofrecimiento de ser restituido en el poder por parte del grupo de avanzada, razón por la cual tuvo que manifestarse partidario de los ideales liberales, democráticos y federalistas, y que él mismo externó en su proclama cuando toco suelo nacional, permitió que el Gral. Golpista Salas enterado de sus intenciones, se aprestara a reestablecimiento de la Constitución de 1824 mediante el decreto del 22 de agosto que disponía el reinicio de vigencia de ésta Constitución Federal, en lo que se creaba una nueva Constitución, y que en forma simultanea en otro decreto autorizara que además de las funciones del Constituyente, el Congreso que estaba por reunirse iba a estar plenamente facultado para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública que fueran de su competencia y tuvieran por objeto el interés general, siendo éste el motivo que permitió la reasunción del sistema federal originalmente instaurado en los movimientos emancipadores.

Santa Anna que no asumió el poder al llegar a la capital del país sino que espero que los acontecimientos permitieran la asunción, que poco tardaron en llegar por la precipitada decisión del vicepresidente Gómez Farias de financiar la guerra contra los americanos mediante la expedición de la ley de Bienes Eclesiásticos, misma que ocasionó la inconformidad de la mayoría de los grupos moderados y conservadores que se encargaron de agitar a la opinión pública.

Una comisión encargada de integrar el proyecto de Constitución formada por Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardozo y Zubieta, se mantenía recelosa de la propuesta de 38 diputados que proponían que rigiera la

Constitución de 1824, obra impia que reflejaba el verdadero sentimiento nacional, hasta en tanto no se reformaran los artículos que permitiría realizarle las modificaciones por parte de el Congreso.

El dictamen elaborado por la mayoría de la comisión que contenía la propuesta ya esbozada, fue presentado junto con un voto particular de D. Mariano Otero, el cual pretendía que se observara el acta de reformas, dándose en la sesión del 16 de abril el rechazado el primero y sometiéndose al segundo a una votación que fue aprobada y jurada el 21 del mismo mes,

Esta acta de reformas de 30 artículos, viene a ser el antecedente inmediato del título IV de la actual Constitución, que establece en forma por demás semejante en su arts. 12 , 13 y 15 lo siguiente:

"Artículo 12.- Corresponde exclusivamente a la Cámara, de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la constitución conceden éste fuero"¹⁸.

"Artículo 13.- Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el senado se erigirá en Gran Jurado de Sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para ésta Declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo prevenga la ley"¹⁹.

"Artículo 15.-El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aun de los de oficio exceptuados por la

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed., México PORRUA, 1978 p. 473.

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed., México PORRUA, 1978 p.473.

Constitución, siempre que en el acto en cual consistan, no éste autorizado por la firma del Secretario responsable²⁰.

De ésta forma, tanto el mandatario como cualquier alto funcionario ya podía ser procesado por cualquier clase de delitos estando en uso de sus atribuciones cosa que en el pasado se estaba vedado por las otras Constituciones o Proyectos.

2.2.8. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857

Tuvieron que pasar mas de tres décadas para que nuestro país gozara de otra Constitución Federal, que fue el resultado directo de la revolución de Ayutla, movimiento manifiesto contra la dictadura de Santa Anna, éste movimiento que derivó en la proclamación el 1° de marzo de 1854 en el Plan del mismo nombre, al cual se le unió Commonfort, logrando ser presidente después de varios intentos, permitió la participación por parte de todas la facciones en la próxima obra constituyente.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada, por un Congreso integrado en esos momentos por mas de 90 representantes, siendo promulgada el 11 del mes siguiente, con una acentuada impopularidad que derivó en las ya prácticas usuales, desconocimiento de la Constitución, reconocimiento de el Presidente y convocación de un nuevo Constituyente, mismo que llevaron a la detención del Presidente de la Suprema Corte de Justicia cargo que desempeñaba D. Benito Juárez y que traía aparejado el de la Vicepresidencia, que al momento de la renuncia del presidente asumió el mandato presidencial y mantuvo en vigor la Ley Fundamental.

²⁰ Tena Ramirez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 8ª ed., México PORRUA, 1978 p.474.

El título cuarto de esta Constitución lo dedica a la Responsabilidad de los Servidores Públicos que de manera semejante a la actual establece el procedimiento para declarar la procedencia de los delitos y desaforar a la persona que ostenta el cargo, conociendo de los delitos comunes, el Congreso erigido en Gran Jurado, el cual declarara á mayoría de sus miembros presentes si ha o no lugar a proceder contra el acusado y; tratándose de los delitos oficiales serán competentes el Congreso como Jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia pudiendo esta misma aplicar la pena que la ley designe (arts. 104 y 105). Por lo que respecta a los delitos civiles ésta ley establece que no habrá fuero, ni inmunidad para cualquier Funcionario Público (art. 108)., denotando ya una clara madurez en el tratamiento de los delitos cometidos por las personas que integran el gobierno.

2.2.9. LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1917

De 1876 a 1911, México sufrió la dictadura de Dn. Porfirio Díaz bajo un gobierno despótico que culminó en el movimiento social armado conocido históricamente como "la Revolución Mexicana", que comenzó en octubre de 1910 por el levantamiento de Doroteo Arango "Pancho Villa" y Pascual Orozco y propicio el retorno al país de Francisco I. Madero, el cual se había exiliado en el extranjero huyendo del régimen porfirista.

La elaboración del plan de San Luis por Madero durante el tiempo en que estuvo detenido, enarbolo la justa causa que el pueblo requería y que propicio la caída precipitada de Dn. Porfirio cuya abdicación se produjo el 7 de junio de 1911, con lo cual se comenzó a preparar elecciones para elegir al presidente de México, mediante las cuales salió electo limpiamente Madero y como vicepresidente Pino Suárez.

Grandes criticas se generaron por la forma de gobernar de Madero, el cual no garantizaba los movimiento armados en el norte del país, por los que los dirigentes de este movimiento presentaron el plan de Ayala con el cual le

planteaba la entrega de los latifundios a los campesinos y la confiscación total de las tierras de los hacendados que se opusieran al plan, por lo que El presidente comenzó a preparar una reforma agraria que confrontaba a éste con las grandes compañías petroleras inquietas por dicho proyecto.

El resultado de las políticas llevadas a cabo por el embajador norteamericano Henry Lane Wilson, genero en febrero de 1913 la más deshonrosa traición que México haya vivido en su historia, en efecto, de este movimiento salió electo presidente Victoriano Huerta, quien era el general en jefe de las fuerzas armadas de la presidencia y tras un pacto con los subversivos permitió la aprehensión de Madero y Pino Suárez, muertos en un accidente posteriormente.

El gobernador de Chihuahua D. Venustiano Carranza, apodado como el Varón de Cuatro Ciénegas, inconforme en contra de el usurpador Huerta, conocido así, no por la forma de llegar al poder, que fue totalmente legitima, sino de las circunstancias que permitieron su asunción a éste, se dio a la tarea de crear un Plan "de Guadalupe" con el que se unió efímeramente con Villa y con Álvaro Obregón que concluyo con el derrocamiento de Huerta en 1914.

Después de la disputas generadas por el control de poder entre los una vez aliados Carranza y Villa, culminando con la derrota de éste ultimo, el campo para Carranza quedaba libre para la realización de las reformas a la Constitución del 57, cuyo resultado fue más allá del propuesto, que se tradujo En la gran obra constituyente de 1917, promulgada en febrero 5 y que entro en vigor el 1° de mayo del mismo año.

La responsabilidad del Servidor Público se encuentra fundamentada en el capitulo III cuyo análisis se realizara en el capitulo V para un perfecto estudio del texto.

CAPÍTULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

Etimológicamente, la voz castellana *Responsabilidad*, proviene del latín *responderé*, que se traduce como *estar obligado*. En forma genérica, El Gran Diccionario Enciclopédico lo define como: "la obligación de compensar o reparar, por sí o por otro, un daño una culpa, etc"²¹; Fernández Ruiz en su libro *Derecho Administrativo* define a la Responsabilidad de diversa maneras, una, que es la capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados conciente y libremente, otra, como la que se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de un acto específico, otra más, que es la que se apega específicamente a la legislación actual, abarcando desde el vínculo causal, hasta lo demás elementos que de acuerdo con el artículo 1910 se establecen y que más adelante se analizará, de la siguiente manera:

²¹ Gran Diccionario Enciclopédico, Selecciones del Reader's Digest, Decimo Tercera Ed. p. 3232

"Por responsabilidad también puede entenderse la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar"²². Partiendo de las anteriores definiciones se establece que la responsabilidad en forma abstracta es la consecuencia adversa que sufre una persona al ejecutar un acto libre.

3.1.1. Qué es la Responsabilidad de los Servidores Públicos

Los Trabajadores al Servicio del Estado, tienen la obligación de realizar la función administrativa con un estricto apego a las normas establecidas, conduciéndose con honradez, eficacia, lealtad e imparcialidad, para una correcta aplicación de la ley.

Cuando ésta gestión no encuadra con el fundamento del cual se deriva el acto público se puede decir acertadamente que dicha actuación por parte del Servidor Público puede derivar en algún tipo de responsabilidad de carácter administrativo, penal, civil o laboral.

3.1.1.1. De los Delitos Oficiales

Nuestra Carta Magna en su título IV trata la Responsabilidad del Servidor Público desde la perspectiva o avocada al Alto Funcionario, quienes por la investidura que ostentan se encuentran protegidos con la inmunidad que produce el *Fuero*, señalando el procedimiento a seguir dependiendo del tipo de delito que

²² Fernández Ruiz, Jorge; Derecho administrativo, 1era ed. México, Mc Graw Hill, 1999, pág. 165

se trate, pudiendo ser comunes, los cuales se dividen en locales y federales; o de los llamados delitos oficiales, que son aquellos que se cometen durante el desempeño de la función protegida por el fuero.

Tanto en los delitos oficiales como en los comunes, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un Procedimiento para cada uno de ellos y las personas que son susceptibles de su aplicación, así, se está en presencia del Juicio Político, de acuerdo con lo fundamentado en el artículo 110 de cual se desprende que: "Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables²³.

Este precepto claramente señala que tratándose de los Delitos Oficiales el tratamiento que se les dá, es el de un verdadero juicio dentro del Palacio Legislativo, pudiendo establecerse las penas que el mismo numeral señala, que van desde la destitución hasta la inhabilitación, al considerarse por la mayoría de las dos Cámaras de los miembros presentes, una como órgano acusador y la otra como jurado de sentencia, la responsabilidad del enjuiciado, pero ¿cuales pueden ser los tipos dentro de los que se puedan encuadrar los llamados delitos Oficiales?, la Constitución Política es omisa al respecto, haciendo mención únicamente en la fracción primera del artículo 109 lo siguiente: "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

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya edit., Edición actualizada, Págs.158y 159

sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”²⁴.

A éste respecto la Ley Reglamentaria en Materia Administrativa de aplicación local en el Distrito Federal, en su Título Segundo, establece lo siguiente:

“Artículo 5.- en los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en el se mencionan.

Artículo 6.- es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Artículo 7.- redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya edit., Edición actualizada, Pág.157

VII.- las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del distrito federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del distrito federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal²⁵.

De ésta forma, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de aplicación local para el Distrito Federal, viene a complementar el artículo 109 Constitucional, en su fracción I, permitiendo fundadamente conocer cuales son aquellos delitos de los cuales deberá conocer el Juicio Pítico con el fin de investigar los actos, hechos u omisiones productores de daños que, que por culpa o negligencia o irregularidades, causen o puedan causar perjuicios pecuniarios, pero sobre todo que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

3.1.1.2 De los Delitos Comunes

Por lo que respecta a la otra clase de delitos que están plasmados en la Constitución Política, denominados comunes, el artículo 109 en su fracción II, indica: "La comisión de delitos por parte de cualquier Servidor Público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal"²⁶.

²⁵ Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Porrúa, 41ª. Ed. Págs. 390,391 y 392

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya edit., Edición actualizada, Pág.157

Éste fundamento establece que todos los empleados estatales, con excepción del Presidente de la República, pueden ser sometidos a un proceso de orden penal cuando su conducta se tipifique con toda clase de delitos, permitiendo la intervención de la justicia ordinaria para conocer y castigar a la persona que ostenta el cargo público; Con la única salvedad que cuando se esté ante la presencia de un Alto Funcionario de los mencionados en el artículo 111 Constitucional el mismo numeral señala que: "Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado, haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del Artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto la declaración de la procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores con inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos ó de los daños o perjuicios causados"²⁷.

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya edit., Edición actualizada, Pág.157

Así, la propia Carta Magna indica cuales son los funcionarios federales y locales que gozan de Fuero Federal, de los que la Declaratoria de Procedencia, concederá, en el supuesto de que la Cámara de Diputados, por mayoría de los miembros presentes, determine que ha lugar al desafuero de la persona que ostenta el cargo protegido con la inmunidad Constitucional, la intervención de la justicia ordinaria; ó imposibilitará al juez común el someter a su jurisdicción a ésta clase de servidores públicos, cuando se resuelva igualmente por mayoría en dicha Cámara, que no existen elementos suficientes que permitan separarlo de su encargo, sin que ésta última declaración impida, que al término de la gestión se continúe con el curso de la causa que activo el Procedimiento Declarante de Procedencia, ya que como el propio precepto señala, la negativa de la Cámara de Diputados no prejuzga los fundamentos de la imputación, sino únicamente si ha lugar o no a proceder contra del inculpado.

Corresponde ahora el analizar la figura del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que, como se comento anteriormente, es la excepción al artículo 109 Constitucional en su segunda fracción, en lo tocante a la expresión "cualquier Servidor Público", del cual, en una aplicación literal del texto, se debería de someter al Jefe de Ejecutivo Federal al Juicio Político por un proceso criminal instaurado en su contra por cualquier clase de delitos.

La respuesta nos la da la Propia Constitución en su numeral 108 segundo párrafo, el cual indica: "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"²⁸, de ésta forma, la continuidad en la función presidencial se garantiza al no estar sometida su responsabilidad a toda clase de delitos mientras dure la gestión de la persona que ostenta el cargo.

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya edit., Edición actualizada, Pág.156

Ahora bien, al ser delitos graves a los que se hace referencia, la facultada para conocer del desafuero debería ser únicamente la Cámara de Diputados, toda vez que se trata de ilícitos en materia penal, pero el Constituyente del 17, con un gran sentido de lo que implica la Función Presidencial, fundamentó en el artículo 111, en su cuarto párrafo que: " Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los Términos del artículo 110. En éste supuesto la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable"²⁹, de ésta forma, se subsana el error en el que se estaba incurriendo, al no permitir que solo una de las dos Cámaras tuviera conocimiento del desafuero del Cargo Presidencial, y así garantizar el sano desarrollo de la gestión durante todo el término de su mandato.

Por último, solo queda analizar que, seguido todo el procedimiento establecido en el artículo 110, y habiéndose encontrado responsable por ambas Cámaras al Presidente de la República, cual es la facultad que confiere la Constitución a la Cámara de Senadores en lo que respecta a la última parte del cuarto párrafo del artículo 111, cuando se erige en Jurado de Sentencia, puesto que si aplica las sanciones que establece la legislación penal, evidentemente se estará flagrantemente violentado al artículo 22 Constitucional en su segundo párrafo que establece "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"³⁰, además, de tomar funciones jurisdiccionales que son única y exclusivamente del Poder Judicial, en el supuesto que se dicte una sentencia conforme al delito grave cometido, de acuerdo con la sanción del tipo penal de que se trate.

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya edit., Edición actualizada, Pág.157

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya edit., Edición actualizada, Pág.68

Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como las leyes secundarias a éste respecto son omisas, existiendo indebidamente una atribución al Poder Legislativo, para actuar o desempeñar tareas propias de la jurisdicción ordinaria en el ámbito penal, de acuerdo con lo fundamentado en el art. 4 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que señala: "cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en mas de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 constitucional, **los procedimientos respectivos se desarrollaran en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda**, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza"³¹, de esta forma claramente el precepto establece que las autoridades competentes, que en el supuesto son los Senadores (art. 3 fracción I de la misma ley), deberán remitir, tratándose de delitos, el procedimiento respectivo a la autoridad procesal competente o que corresponda, para que en uso de sus funciones y atribuciones aplique la sentencia correspondiente, es por lo que de estarse en la hipótesis anterior se deberá prestar mucha atención a la forma de resolver por parte de nuestra Cámara de Senadores.

3.2. QUÉ IMPLICA LA RESPONSABILIDAD PARA UN SERVIDOR PÚBLICO

Cuando el servidor resuelve cualquier asunto sometido a su cargo tiene dos posibilidades de hacerlo: una como ejercicio de poder con dominación, y otra como cumplimiento de un deber. Es obvio -por razones de interés público- que lo ideal es que el servidor se desempeñe dentro del ámbito de sus obligaciones de modo que cumpla su cometido por medio del poder que se le asigna sin que vaya más allá.

³¹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Porrúa, 41^º. Ed. Pág. 390

Debido a las diversas conductas del servidor, su responsabilidad puede presentar diferentes modalidades dependiendo de los bienes o valores jurídicos que estén tutelados o protegidos, ello debido a que, por regla general, para cada incumplimiento existe una sanción impuesta a la persona que es responsable por tal conducta.

Por consiguiente, si el servidor comete una falta, será castigado con una sanción disciplinaria (responsabilidad administrativa); si le produce daño a un habitante, deberá repararlo con el pago de una indemnización (responsabilidad civil); si comete un delito, se le puede imponer prisión (responsabilidad penal); y en todos los casos tendrá el reproche social por su mala conducta, y esto equivale a una sanción moral, que es impuesta por la conciencia del propio funcionario, por medio del remordimiento (responsabilidad moral).

3.3. QUÉ SE ENTIENDE POR CADA TIPO DE RESPONSABILIDAD

Como se mencionó en el apartado anterior el servidor o funcionario público puede incurrir en diferentes tipos de responsabilidades dependiendo de la conducta o acto realizado, estas pueden encuadrarse en diversas materias, ya respondiendo frente al estado como ante el particular y llegar a ser sancionado en forma pecuniaria o con privación de la libertad según el tipo de acto o delito que se actualice con su conducta antijurídica.

3.3.1 Responsabilidad Administrativa.

Es la consecuencia del incumplimiento de los deberes del servidor público, lo que lleva a la Administración a imponerle una sanción, que puede ser: la amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; Esto por actos u omisiones que representen un detrimento de las funciones públicas y que no vayan con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su encargo.

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 113, que las sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como multas económicas que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños o perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados, mientras que en la ley reglamentaria, fundamenta en su artículo 13 segundo párrafo que cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación; Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el distrito federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. En

todo caso, se considerara infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la ley. Con esto, se está en la posibilidad clara de conocer hasta que monto se puede imponer como sanción, el término de inhabilitación dependiendo del lucro obtenido y en casos sumamente graves la destitución del Servidor Público.

Ahora bien, La Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002 y que entro en vigor al día siguiente, misma que vino a derogar a la Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos en lo que respecta al ámbito de aplicación, al establecerse que la primera regirá en todo el territorio nacional, mientras que la segunda será únicamente de aplicación local en el Distrito federal, señala cuales son los actos u omisiones en que puede incurrir el servidor público en total desavenencia con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que establece la propia Constitución, durante el desempeño de su encargo, de ésta forma encontramos que en su 8º numeral, ésta ley secundaria fundamenta expresamente cuales son las obligaciones de todo servidor público:

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las ordenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor publico que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designo, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para el, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la ley;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de su función, sean para el o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para el o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la secretaria, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoria, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de estos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la secretaria o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados

con esta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por si o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectué, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para si o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para si o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones publicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas”³².

De ésta forma, cualquier acto que no encuadre en alguna de éstas fracciones, El Estado se verá imposibilitado o no podrá para fincarle una responsabilidad de carácter administrativo al servidor Público del cuál emana, propiciando el posible surgimiento de un nuevo tipo de responsabilidad.

3.3.2 Responsabilidad Civil

Es la que se exige al funcionario cuando el acto irregular cause un daño a los administrados y es todo aquel que por dolo, falta, negligencia o imprudencia, causa a otro un daño, está obligado a repararlo junto con los perjuicios, siempre que estos sean valubles monetaria mente.

El Código Civil Federal en sus artículos 1910 y 1927 establecen lo sig:

“Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, estará obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”³³.

“Artículo 1927.- El estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en

³² Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, Edit. Porrúa, 41ª. Ed. Págs. 359, 360, 361, 362,363 y 364

³³ Agenda Civil Federal, ultima edición actualizada 2003, Ediciones fiscales ISEF, Pág. 198

los que sólo 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”³⁴.

De acuerdo con lo anterior, El Estado, como ente moral se obliga a responder en forma solidaria cuando se trata de una conducta dolosa por parte del servidor público y subsidiaria en los demás casos, debiendo responder en ambos casos por los daños y perjuicios causados cuando el responsable no tenga para responder por sus acciones ilícitas, con la salvedad que en el primero de los casos, o sea los de tipo doloso, el administrado cuenta ya con la posibilidad de demandar a cualquiera de los dos o a ambos la responsabilidad civil de que se trate.

3.3.3. Responsabilidad Penal

Surge cuando el funcionario público abusa de su cargo, desempeñando conductas graves que pueden dar lugar a la imposición de penas privativas de la libertad, independientemente de las otras responsabilidades, y son, de acuerdo con la legislación Penal Federal vigente, los siguientes:

Ejercicio indebido del servicio público. Comete este delito quien ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber sido legitimamente designado, o bien quien siga ejerciendo las funciones públicas, cuando ya fue revocado su nombramiento; asimismo, quien tenga obligación legal y no proteja los intereses patrimoniales económicos del Estado, o sustraiga y destruya

³⁴ Agenda Civil Federal, última edición actualizada 2003, Ediciones fiscales ISEF, Pág. 200

información documental que se encuentre bajo su custodia, imponiéndosele sanciones que van desde los dos a los siete años y multa de treinta hasta las trescientas veces el salario mínimo para el Distrito Federal, pudiendo inclusive aplicar el juzgador la destitución e inhabilitación para desempeñar un cargo público por un término de siete años, de acuerdo con el artículo 214 de Código Penal Federal.

Abuso de autoridad. Este delito lo comete el servidor gubernamental cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto; Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare; Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley; Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo; Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que esta detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente; Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones; Cuando haga que

se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a el y se los apropie o disponga de ellos indebidamente; Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de este, dadas u otro servicio; Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestara el servicio para el que se les nombro, o no se cumplirá el contrato otorgado; Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio publico, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; y Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor publico a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación, aplicándose una pena que va desde uno a ocho años ó de dos a nueve años dependiendo de la gravedad del ilícito con multa de hasta trescientas veces el salario mínimo.

Desaparición forzada de personas. Éste delito lo cometen los Funcionarios Públicos que independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención. Pudiendo aplicarse una pena por la gravedad de este ilícito de hasta cuarenta años de prisión.

Coalición de servidores públicos. Cometen este delito aquellos servidores que con tal carácter, se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, para impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la actividad de un órgano público; se exceptúa de esta regla el derecho de huelga que pueden ejercitar bajo determinadas características los servidores públicos aplicándose penas de dos a siete años de prisión y multas de hasta trescientas veces el salario mínimo.

Uso indebido de atribuciones y facultades. Comete este delito el Servidor Público que indebidamente otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la federación; Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico; Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la administración pública federal, y del distrito federal; Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos. Así como toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas; Y también el servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les de a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal. Teniendo una penalidad que va de tres meses a dos años de prisión y multa de hasta quinientas veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal.

Conclusión. Comete este delito el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley, aplicándose una sanción privativa de libertad de tres meses a dos años de prisión y multa de hasta trescientas veces el salario mínimo, cuando el valor de lo exigido no exceda de quinientas veces el salario mínimo, si excede la penalidad será de dos a doce años de prisión y multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo, además de la destitución e inhabilitación para desempeñar un cargo público por el término de dos a doce años.

Intimidación. Comete este delito el servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que esta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la ley federal de responsabilidad de los servidores públicos, y; El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia, realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo, teniendo una penalidad de dos a nueve años de prisión y una multa de hasta trescientas veces el salario mínimo.

Ejercicio abusivo de funciones. Este delito es cometido por aquel servidor público que en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectuó compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte; así como el servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera parte de ésta definición, aplicándose una pena dependiendo de la cuantía de las operaciones a que se hace referencia pudiendo llegar a ser de dos a doce años de prisión y multa de trescientas a

quinientas veces el salario mínimo cuando el valor de dichas operaciones exceda las quinientas veces el salario mínimo establecido para el Distrito Federal.

Tráfico de influencia. Este delito es cometido por aquel servidor público que por si o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y, cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia; Así como el servidor público que por si, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para si o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 del Código Penal Federal. Este ilícito tiene una pena de dos a seis años y multa de treinta hasta trescientas veces el salario mínimo para el Distrito Federal, imponiéndose en forma simultánea la destitución e inhabilitación del cargo público por el mismo término de la pena privativa de libertad.

Cohecho. Este delito lo comete un servidor público que por si, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para si o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y el que de manera espontánea de u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones, existiendo para éste ilícito una sanción pecuniaria de treinta a trescientas veces el salario mínimo si el valor de la dádiva no excede de las quinientas veces el salario mínimo, cuando excede la multa es de trescientas a quinientas veces, además de pena privativa de libertad por un término de dos a doce años de prisión como máximo.

Peculado. Comete este delito todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa; El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona; Así como cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos público o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades; Y cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les de una aplicación distinta a la que se les destino. A éste delito viene aplicándose una sanción privativa de libertad de tres meses a dos años de prisión y multa de hasta trescientas veces el salario mínimo, cuando el valor de lo exigido no exceda de quinientas veces el salario mínimo, si excede la penalidad será de dos a doce años de prisión y multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo, además de la destitución e inhabilitación para desempeñar un cargo público por el término de dos a doce años.

Enriquecimiento ilícito. Este delito se aplica a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos. Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el

servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley, a sabiendas de esta circunstancia. La sanción de éste ilícito puede variar dependiendo del monto obtenido llegando a ser en forma pecuniaria hasta una multa de trescientos salarios mínimos, y pena privativa de libertad de tres meses a dos años, cuando el enriquecimiento no excede de cinco mil salarios; sobrepasando ésta cantidad las multas ascienden de trescientas a quinientas veces el salario mínimo y pena corporal de dos a catorce años de prisión.

Éstos son los tipos de delitos susceptibles de ser cometidos por servidores públicos en el desempeño de sus cargos, y que el legislador se ha preocupado por sancionar con el fin de fomentar la moralidad pública y darle mayor transparencia, a la conducta de las personas que desempeñan un cargo público, independientemente de cualquier otra conducta que sea tipificada por la legislación sustantiva penal Federal. Pueden figurar como sujetos de estos delitos, cualquier servidor público, ya sea alto funcionario, funcionario y empleado;

3.3.4. Responsabilidad Moral

"Éste tipo de responsabilidad es producto de la falta, de la infracción al deber moral. Toda persona, como consecuencia necesaria de la libertad, de la voluntad y de la imputabilidad fundada en ella, debe responder de sus actos ante su conciencia, ante su entorno ético, y admitir las consecuencias ineludibles de su actuación. Sin embargo, moralmente la persona solo será imputable, y por ende responsable, cuando tenga el suficiente conocimiento moral y su voluntad no se trabe por algún impulso demasiado poderoso o por la sorpresa. Asimismo diferentes tipos de afectaciones mentales reducen o cancelan de plano la imputabilidad y la responsabilidad"³⁵. Por lo tanto, la responsabilidad moral en

³⁵ Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo, Edit. Mc Graw Hill, 1era. Ed. Pág. 166

materia administrativa, es el desprestigio del Funcionario por un acto incorrecto. Se lo impone la sociedad.

3.4 QUE SE ENTIENDE POR SERVIDOR PÚBLICO.

Antes de entrar en materia es necesario aclarar que la doctrina que trata el Derecho Administrativo no ha logrado determinar la terminología adecuada para distinguir los conceptos de funcionarios públicos y servidores o empleados públicos. Se les llama según sea la naturaleza del nombramiento, las funciones, y el ámbito de acción, es decir, bajo qué régimen de empleo han sido contratados, cuáles son sus deberes y responsabilidades, y quiénes se afectan directamente con el producto de su trabajo.

Hecho lo anterior, podemos entender que el servidor público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier índole dentro de la Administración Pública.

3.4.1 Definición de Servidor Público.

El artículo 108 en su primer párrafo de nuestra Ley Fundamental establece que: *"Se reputara como servidor publico a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, y del Poder Judicial del Distrito Federal, Los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral"*³⁶. Por lo anterior podemos definir que Servidor Público es toda persona al Servicio del Estado, ya sea desempeñando un cargo de una alta investidura o desarrollando una actividad común, complementaria para la correcta operatividad de aquel. Es decir, para una mayor comprensión, el concepto de Servidor Público es el género y la de Funcionario o Empleado Público son las especies, estos

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya edit., Edición actualizada, Pág.156

últimos conceptos que sirven para describir la jerarquía de la Función Pública. Los Servidores o Empleados Públicos a su vez serán aquellas personas físicas cuya única misión consiste en realizar diariamente las tareas que se le asignan cumpliendo las órdenes que les transmiten los superiores. El desempeño de sus funciones no comprometen, con su actuar, a la Administración Pública. En este caso el calificativo de público se establece para determinar que son servidores del Estado, porque las tareas que desempeñan (escribientes, secretarios, oficinistas, conserjes, etc.) no merecen -en lo que a ellos atañe en general, y salvo algunas excepciones- el calificativo de público.

El servidor público será un servidor de los administrados, en general, y, en particular, de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante de la colectividad de la que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar y El servidor público es una persona que labora para servir al Estado y no para servirse de éste, que acepta que la organización no le pertenece sino que él es parte de la organización.

3.5. QUÉ SE ENTIENDE POR FUNCIONARIO PÚBLICO

Para que una empresa funcione correctamente, se da en la práctica que todas las personas que participan en ella tengan diversas labores que permitan la consecución de sus fines, estos encargos o trabajos permiten delimitar la responsabilidad de cada uno de sus integrantes, conociendo con ello quienes tienen una jerarquía superior del resto de sus miembros. Esto no es ajeno en la Administración Pública, que al momento de establecer en una Ley Orgánica o Reglamento la función a cubrir por parte de una persona que cubra con ciertos requisitos, al ser designada estará facultada para llevar el control de ésta comisión. Este control se traduce en un poder "poder jerárquico" atribuido al superior, el cual ejerce en representación del Estado, sobre el inferior, quien esta

obligado a acatarlo para ceñirse al cumplimiento de sus deberes observados en la legislación, por lo que se aprecia, desde nuestro punto de vista, que el funcionario es aquel que tiene un cargo que se encuentra en la cúspide o altas esferas del servicio público en que se desarrolla, de acuerdo a la dependencia gubernamental en que forme parte, con facultades decisorias y discrecionales que le permiten el manejo de la función.

3.5.1 Definición de Funcionario Público

Según Rafael Bielás el Funcionario Público es aquel que expresa la voluntad del Estado, esto en concordancia con el punto anterior, podemos definir que, Es la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con independencia del carácter imperativo (dominante), representativo (en representación del Estado), remunerado (con salario), permanente o público de la actividad respectiva o el funcionario es aquel servidor público que tiene el control de la función y los subalternos deberán colaborar con éste para el perfecto desarrollo de la misma, para el debido cumplimiento de las obligaciones del estado.

Los jueces, por ejemplo, desempeñan una función importante en el interés jurídico y social de la población; otro ejemplo son los directores o presidentes de instituciones administrativas, a ellos se les considera altos funcionarios públicos porque la orientación y el ritmo que le imprimen a su trabajo se efectúan con fines públicos y en el interés jurídico y social de la colectividad. En cambio toda persona que ejecute labores normales de la administración en forma voluntaria, permanente y remunerada bajo la dirección de los funcionarios públicos es considerada como un servidor o empleado público.

Se puede apreciar que el concepto de funcionario público implica una dirección u orientación, además de una responsabilidad, en el desempeño de un cargo de naturaleza pública. La doctrina indica que funcionario público es quien ejerce autoridad en la gestión pública de la Administración, la persona física que encarna un determinado órgano o ente del Estado, o aquella cuyas decisiones representan la voluntad de un órgano o ente administrativo. Se puede deducir de lo anterior el énfasis que se da a las potestades o atribuciones que ostenta la persona física que se desempeña como funcionario público y la calidad del compromiso que adquiere la Administración Pública con las acciones de esa persona física.

Se concluye de lo anterior que existen dos clases de trabajadores, los que se definen como funcionarios públicos y los servidores públicos, pero para nuestra Constitución cualquier persona que ostente un cargo dentro de la administración Pública será reconocida como Servidor Público independientemente de que la función se derive de un alto cargo público, ya sea de mando o de dirección; o simplemente que realice una actividad determinada encaminada a la satisfacción estatal con fines públicos.

CAPITULO CUATRO EL PATRIMONIO DEL ESTADO.

4.1 NOCIONES GENERALES

Al ser el tema de esta tesis tocante a lo que se refiere al patrimonio del estado, ya que el estado se responsabilizará en forma futura por los actos irregulares de sus funcionarios y servidores públicos con su patrimonio, es de gran utilidad saber que es el patrimonio del estado, como se integra y cuales son sus elementos que lo componen, por lo que comenzaremos con la noción del estado; que es?, Miguel Acosta Romero lo describe como:

La noción del patrimonio del estado resulta a veces difícil de precisar, porque comprende muchos elementos cuyo régimen jurídico es di símbolo y, además, porque se han formado materias autónomas que estudian sectores de lo que nosotros entendemos como patrimoniales, en la actividad del estado³⁷.

³⁷ Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo especial, 4ta edición, Editorial Porrúa, pag. 149

4.1.1. Definición

“Es el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público, como del privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado) que le sirven para el cumplimiento de sus actividades y cometidos”.³⁸

4.1.2. Elementos dentro del patrimonio del Estado, se encuentran los elementos siguientes:

1. El territorio y todas las partes integrantes del mismo:

- a) La superficie terrestre, delimitada por las fronteras negociadas o naturales,
- b) El subsuelo y todos los minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y elementos radioactivos.
- c) La plataforma continental que es la prolongación del territorio por debajo de las aguas marítimas,
- d) Las islas, incluyendo los arrecifes y cayos;
- e) El mar territorial;
- f) El mar patrimonial, y zonas económica exclusiva. En estos dos elementos se encuentran también la flora y la fauna marítima;
- g) El subsuelo del mar territorial y del mar patrimonial;
- h) El espacio aéreo;

2. Todos los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del Estado.

3. Los ingresos del Estado por vías de Derecho Público y Privado.

4. El conjunto de Derechos de los que el Estado es titular.

5. Los bienes del dominio privado.

³⁸ Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo especial, 4ta edición, Editorial Porrúa, pag. 149

4.1.3. Régimen Jurídico.

El patrimonio del Estado, está sujeto fundamentalmente a un régimen de Derecho Público, basado en las disposiciones de los Artículos 27 y 42 a 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ese régimen no está sistematizado y unificado, sino que está integrado por muchísimas leyes derivadas de párrafos o fracciones del mismo Artículo 27.

4.1.4. Base Constitucional.

La base constitucional está fundamentalmente en el Artículo 27, pero también existen aspectos relativos a esta cuestión en el Artículo 73, y en cuanto al aspecto territorial y las partes integrantes de la Federación están reguladas por los Artículos 42 a 48 de la propia Constitución.

Se tienen que considerar además una serie de leyes que integran un marco jurídico en materias en las que se disponen o administran esos elementos patrimoniales.

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Distribuye competencias)
2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.
3. Ley Aduanera.
4. Ley Federal de Aguas.
5. Ley Reglamentaria del Ramo de Petróleo en Materia Petroquímica, Artículo 27 Constitucional
6. Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional
7. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
8. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera.
9. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.

10. Ley de Nacionalización de Bienes reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional
11. Ley General de Asentamientos Humanos.
12. Ley General de Bienes Nacionales.
13. Ley General de Caza
14. Presupuesto de Egresos de la Federación Anual.
15. Ley Federal de las Entidades Paraestatales
16. Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional.
17. Ley de Expropiación
18. Ley Forestal.
19. Ley de Información, Estadística y Geográfica.
20. Ley de Ingresos de la Federación Anual.
21. Ley Federal del Mar
22. Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.
23. Ley de Navegación y Comercio Marítimo
24. Ley de Obras Públicas
25. Ley Federal de Pesca
26. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.
27. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
28. Ley Federal de Reforma Agraria.
29. Ley de Vías Generales de Comunicación.
30. Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.
31. Código Fiscal de la Federación.
32. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas; Artísticos e Históricos.
33. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
34. Ley del Impuesto sobre la Renta
35. Ley del Impuesto al Valor Agregado.
36. Ley del Impuesto General de Importación.
37. Ley que crea la tarifa del Impuesto General de Exportación

38. Ley del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal Prestado Bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón.
39. Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
40. Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos
41. Ley del Impuesto Especial sobre Producción de Servicios
42. Ley del Impuesto sobre Adquisición de Azúcar, Cacao y otros Bienes
43. Ley de la Casa de Moneda de México.

LA BASE DE TODA ESTA LEGISLACIÓN ES EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

4.2. TERRITORIO.

El Territorio es un concepto creado por el hombre y que lo ha acompañado a través de la historia de muchos siglos. El planeta desde sus orígenes y su evolución en su contexto físico, no tiene divisiones ni fronteras.

El territorio, superficie terrestre del planeta, puede ser visto desde el punto de vista del derecho Interno y del Derecho Internacional, ya que en ambos sistemas jurídicos ha sido definido.

La noción del territorio, va muy estrechamente ligado con la evolución del hombre sobre el planeta, originalmente el hombre era nómada, ya que necesitaba moverse para buscar alimentos y abrigo. Cuando descubre lugares abundantes en caza y pesca y se percató de que puede practicar el cultivo, empieza a volverse sedentario. A consecuencia de lo anterior se forman grandes asentamientos alrededor de ríos y van surgiendo pueblos como los egipcios, los hindúes, los arios y los chinos. En esa época no existía un derecho internacional que delimitara las fronteras entre los pueblos; fue el poder militar el que les permitía conservar o ampliar las superficies o terrenos que poseían.

La noción teórica del Estado Moderno, surge de la guerra de los 30 años (1618-1648), apoyada por la noción de soberanía desarrollada principalmente por Juan Bodino. Anteriormente a esto en el siglo XVI con los descubrimientos efectuados por los grandes marinos portugueses nació la idea de considerar propietarios a los descubridores de nuevos territorios. Las grandes potencias descubridoras de esa época fueron Portugal y España.

4.2.1. Concepto de Territorio Nacional.

Es el conjunto de elementos físicos geográficos del planeta (tierra) sobre los que el Estado ejerce su soberanía, sirve de asiento a su población y está delimitado por las fronteras naturales (accidentes geográficos y mar) y artificiales (fronteras definidas en tratados).

4.2.2. Elementos del Concepto Territorio.

Los elementos físico-geográficos que integran el concepto de territorio sobre los que el Estado ejerce su soberanía exclusiva son:

1. La superficie terrestre y lo que se encuentra sobre ella.
2. El subsuelo, tanto de la parte terrestre, como del mar territorial y de la zona económica exclusiva.
3. La plataforma continental.
4. El mar territorial.
5. El mar patrimonial y
6. El espacio aéreo súperestante.

Soberanía del Estado sobre el territorio y sus elementos.

El Estado Mexicano es titular soberano de esos bienes y operan sobre ellos una serie de derechos derivados de la misma soberanía, estableciendo principios

y regímenes jurídicos de derecho público para determinadas categorías de bienes, así como la facultad para regular su titularidad pública y para organizar la propiedad privada y sus modalidades.

La propiedad originaria de la nación está concebida en el primer párrafo del artículo 27:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.³⁹

4.2.3. El Territorio de las Islas.

El concepto de isla, desde el punto de vista geográfico se ha definido en el diccionario de la Real Academia Española como “una porción de tierra rodeada de agua por todas partes”.

Régimen Jurídico de las Islas.

Los juristas internacionales han coincidido en que el territorio no solamente está conformado por la superficie terrestre comprendida en las fronteras del estado, sino también por las islas.

El Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el régimen jurídico fundamental de las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional, por lo tanto esto es aplicable a las islas mexicanas en razón

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya edit., Edición actualizada, Pág. 79

del Artículo 42 constitucional, señala en su fracción II a las islas como parte integrante del territorio nacional, así como también a los arrecifes, cayos en los mares adyacentes y la fracción III de esa misma disposición establece que forman parte del territorio las islas de Guadalupe y Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico conforme al Artículo 48 constitucional.

Es necesario comentar que la autoridad competente sobre las islas es el Gobierno Federal, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta 1917, haya ejercido jurisdicción los Estados de la federación (Artículo 48 constitucional).

Las tierras y aguas comprendidas dentro de las islas mexicanas, de acuerdo con el Artículo 27 constitucional correspondan originalmente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares.

La Ley Orgánica de la Administración de la Administración Pública Federal señala a la Secretaría de Gobernación para que administre las islas bajo jurisdicción federal. También el Artículo 1º. Del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación le encomienda esa función. Es conveniente mencionar que estas islas rigen las leyes civiles, penales y administrativas, aplicables en el Distrito Federal teniendo jurisdicción los tribunales federales con mayor cercanía geográfica.

En cuanto a las aguas que rodean las islas, es la Secretaría de Marina quien ejerce la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva.

Catálogo Insular.

Dentro del contexto mundial México es uno de los Estados que cuenta con mayor número de islas en los mares que lo rodean.

Cabe mencionar que hasta fechas recientes no contábamos en nuestro país con una determinación precisa del número total de islas mexicanas, de la superficie de ellas, o de la extensión de sus litorales, ya que las escasas publicaciones que habían aparecido sobre el tema arrojaban cifras incompletas y contradictorias, pero la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Marina elaboraron un estudio serio, sistemático y detallado de las islas sobre las que México ejerce su soberanía. En dicho trabajo se hace un estudio profundo de cada isla indicando su latitud, longitud, localización geográfica y su ubicación en los meridianos. Además menciona todas las islas aunque sean pequeñas y sin nombre, que son parte de nuestro territorio.

Es importante reconocer este gran esfuerzo pues significa un gran paso para que en México se conceda una mayor atención a las islas, ya que ofrecen una variedad de perspectivas, desde el punto de vista científico, económico, turístico, portuario, estratégico demográfico, etc. y que hasta fechas recientes no ha sido aprovechado en su verdadera dimensión.

4.3. NACIÓN Y ESTADO.

Como se habla del Patrimonio del Estado, viene a colación que se haga una debida diferenciación entre lo que se entiende como Nación y lo que propiamente es el Estado, de tal forma que Nación se deriva del latín "natio"- nacer, que en términos generales, es un concepto de personas organizado bajo tradiciones históricas de costumbres, usos, idioma, creencias y que ocupa un determinado territorio que tiene instituciones propias, que habla el mismo idioma y también que sus integrantes tienen un lugar común de nacimiento que es el propio territorio.

El Estado es solo una organización pública, un armazón jurídico, el órgano formalmente establecedor del Derecho, aplicador de éste, el Derecho en su vida

dinámica, que comprende un cierto número de aspectos determinados de nuestra vida y al que se le reconoce una Personalidad Jurídica.

Además, no es posible enumerar las funciones de la Nación, porque la Nación es una comunidad total o suprafuncional, en cambio, es perfectamente posible enumerar con toda precisión las funciones del Estado, las cuales están definidas por el derecho, del cual se desprende sus derechos y obligaciones.

4.4. BIENES NACIONALES

El artículo 27 Constitucional establece en su primer párrafo que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada, permitiendo establecer que la propiedad originaria la conserva la nación al no pertenecer a ningún particular.

El párrafo quinto, del artículo 27 constitucional habla de la propiedad de la Nación fundamentalmente sobre las aguas exteriores e interiores, con la única salvedad de la última parte del propio párrafo que ha dado lugar a diversas interpretaciones. Es de hacer notar que el concepto de propiedad de la nación sobre las aguas es inalienable e imprescriptible, en consecuencia el concepto de propiedad se ve confirmado con el aspecto que se trata de propiedad de derecho público con el carácter mencionado de inalienabilidad.

El párrafo cuarto del Artículo 27, habla de que corresponde a la nación el dominio directo de todos los elementos que el propio párrafo cuarto determina y que son fundamentalmente recursos naturales de la plataforma continental y zócalos subterráneos y elementos minerales distintos de los componentes terrenos, yacimientos, salinas y los elementos del subsuelo, de los cuales tendrá

el "Dominio Directo", que significa que el estado federal ejercita sobre estos elementos un derecho exclusivo que algunos autores, llaman propiedad administrativa.

4.4.1. Dominio Público.

Ahora bien, de todos los bienes con que cuenta el Estado, la propia ley hace una diferenciación según las características y usos que se le vayan a aplicar, por lo que comenzaremos por entender al dominio público. En México la base para establecer el concepto de dominio público son los párrafos primero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo, y de las fracciones VII y XX del Artículo 27 Constitucional, que se relacionan también con los artículos 42 y 48 de la Constitución.

Las leyes que rigen en México los bienes del dominio público son la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Aguas, la Ley Federal del Mar, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, la Ley Forestal, la Ley Federal de Pesca y otras disposiciones específicamente.

El Dominio Público de las Entidades Federativas y de los Municipios existen bienes del dominio público, típicamente dentro de la esfera de los Estados de la Federación, como pueden ser los edificios públicos, donde residen los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las escuelas públicas locales, los bienes de las Universidades, de las Direcciones de Pensiones, plazas públicas en las capitales, etc.

En lo que respecta a los Municipios, los Ayuntamientos son los titulares de los bienes del dominio público municipal, Así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

4.4.1.1. Bienes Destinados a un Servicio Público.

1. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la ley. Los cuales son los siguientes:

a) Los inmuebles utilizados por los poderes, legislativo y judicial de la Federación, así como el Poder Ejecutivo y sus Dependencias.

b) Los inmuebles destinados al servicio de los poderes legislativo y judicial.

c) Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

d) Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación.

e) Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de gobierno de los gobiernos de los Estados y Municipios.

f) Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente afectados o asignados a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

g) No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas o en general para propósitos distintos a los de su objeto.

h) Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público.

2. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal.

3. Los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles. (frac. XIII y XIV, art. 29)

4. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles (frac. XII art. 2 LGBN)

5. Las pinturas murales las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional (Frac. XII art. 2 LGBN).

En relación a este punto sería muy difícil distinguir entre qué bienes de los enunciados son de uso común y cuales son destinados a un servicio público, ya que dichos bienes forman parte del patrimonio nacional.

6. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia (Frac. IX, art.29)

7. Las presas, diques y vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo de acuerdo con las disposiciones aplicables.

8. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos cuando sean de uso público (frac. XI, art. 29)

En nuestro concepto, sería discutible el determinar a los bienes enunciados en este punto, como bienes afectados a un servicio público, pues solamente esto sería factible por analogía o mayoría de razón.

9. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación estén a cargo del Gobierno Federal (frac. XII, art. 29)

10. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes lo visiten. (frac. XIII, art. 29)

4.4.2. Bienes de Uso Directo.

El Artículo 27 Constitucional Párrafo Cuarto, establece que el estado tendrá el uso directo sobre los siguientes bienes:

1. Todos los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas.
2. Todos los minerales y sustancias que en vetas, mantos, masa o yacimientos constituyan depósitos, cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos.
3. Los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente de las aguas marinas.
4. Los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos.
5. Los yacimientos minerales u orgánicos de materia susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes.
6. Los combustibles minerales sólidos.
7. El petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos.
8. El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Párrafo Quinto;

1. Las aguas marinas interiores.
2. Las aguas de mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.
3. Las de las lagunas y esteros que comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar.
4. Las de los lagos interiores de formación natural, que estén directamente ligados directamente a corrientes constantes.
5. Las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes y torrenciales,

hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.

6. Las de las corrientes constantes e intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda o en parte de su extensión sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República.

7. La de los lagos, lagunas, o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino.

8. Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraigan de las minas.

9. Los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la Ley.

4.4.3. Bienes de Uso Común.

El artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales dice que son bienes de uso común, los siguientes:

- I) El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades, que establezcan el Derecho Internacional.
- II) El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22 224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el Derecho Internacional.
- III) Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar.
- IV) Las playas marítimas entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales.
- V) La zona federal marítima o terrestre.

- VI) Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.
- VII) Las riberas y zonas federales de las corrientes
- VIII) Los puertos, bahías, radas y ensenadas.
- IX) Los caminos, carreteras y puentes que construyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la Ley Federal de la materia.
- X) Las presas diques y vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación, y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vías, o riberas en la extensión que en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;
- XI) Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;
- XII) Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación estén a cargo del Gobierno Federal.
- XIII) Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno
- XIV) Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visitan;
- XV) Los monumentos arqueológicos, inmuebles y
- XVI) Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes.

De acuerdo con la doctrina y el derecho comparado, los bienes del dominio público, son inalienables e imprescriptibles y estos principios están reconocidos en el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Asimismo los bienes del dominio público federal estarán sujetos exclusivamente y por lógica a la jurisdicción de los poderes federales.

En consecuencia solo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de procedimientos o juicios civiles o penales o administrativos, en relación con esos bienes del dominio público.

4.4.4. Bienes de Dominio Privado.

Existe un conjunto de bienes que integran lo que se llama el dominio privado, estos están constituidos por todos aquellos bienes que no son de uso común, y que no están destinados a un servicio público, pero que son propiedad del Estado.

Régimen de los bienes muebles del dominio privado.

El párrafo 2º. Del Artículo 77 de la Ley Gral. de Bienes Nacionales, contiene lo siguiente "La Secretaría de Contraloría General de la Federación podrá practicar visitas de inspección en las distintas dependencias del Gobierno Federal, para verificar la existencia en almacenes e inventarios de los bienes muebles y el destino y afectación de los mismos.

También los bienes muebles de dominio privado son inembargables pero podrán ser adquiridos por prescripción por los particulares conforme al Artículo 80, párrafo segundo de la Ley General de Bienes Nacionales.

Así mismo las disposiciones sobre adquisición, transmisión y baja de bienes muebles del dominio privado y que realicen las entidades paraestatales, se rigen por la Ley General de Bienes Nacionales, y en esta materia interviene la Secretaría de Programación y Presupuesto.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

4.4.4.1 Titularidad de los Bienes de Dominio Privado.

La titularidad de los bienes de dominio público, pueden ser de:

1. La Federación.
2. De las Entidades Federativas (los Estados de la Federación) y el Distrito Federal.
3. De los Municipios
4. De Organismos Paraestatales (Federales, estatales y municipales)

Bienes de Dominio Privado del estado.

Son bienes de dominio privado de la Federación, de acuerdo con el Artículo 3º. de la Ley General de Bienes Nacionales, los que siguen:

- I) Las tierras y aguas comprendidas en el Artículo 2º. De esta Ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares.
- II) Los nacionalizados conforme a la fracción II del Artículo 27 constitucional, que no hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;
- III) Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal considerados por la legislación común como vacantes;
- IV) Los que hayan formado parte de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan en la proporción que corresponda a la Federación;
- V) Los bienes muebles al servicio de las dependencias de los poderes de la unión, no comprendidos en la fracción XI del Artículo anterior;
- VI) Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la federación;
- VII) Los bienes muebles e inmuebles que la federación adquiera en el extranjero y
- VIII) Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

Los Bienes de Dominio Privado se regulan por la Ley General de Bienes Nacionales, y en lo no previsto por la Ley citada, en primer lugar por el Código Civil para el distrito federal en materia común y para toda la República en materia federal, y en segundo lugar, por las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano correspondientes.

De acuerdo con la Ley, los inmuebles de dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de los Estados y Municipios (Art. 57).

4.5. ESPACIO AÉREO

4.5.1 El Espacio Aéreo como Parte Integrante del Patrimonio del Estado.

a) Las corrientes que tratan sobre la naturaleza o dominio del espacio que se encuentra sobre territorio de las naciones se resumen en las siguientes:

b) La tesis que admite la completa libertad del espacio.

La que divide el espacio en dos posiciones; la primera formando parte del territorio de un estado; la segunda La que comprende al espacio libre no sujeta a legislación nacional del estado, sino regulada por principio de derecho internacional.

c) La tesis del dominio absoluto del Estado sobre el espacio aéreo que cubre su territorio.

En base a las corrientes mencionadas y a nuestra legislación, el espacio es parte del territorio de México, con sujeción al límite y modalidades que se establezca el derecho internacional. Al respecto el Artículo 42 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice " el territorio nacional comprende:

VI El espacio situado sobre el territorio nacional con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional".

El texto anterior tuvo su origen en la iniciativa de reformas presentada por el Ejecutivo en 1959 al Congreso de la Unión, que propuso la adición de la fracción VI del Artículo 42, indicando que el territorio nacional comprende "el espacio aéreo nacional".

El espacio aéreo al formar parte de nuestro territorio nacional queda sujeto a la legislación del Estado Mexicano, siendo así que la Ley General de Bienes Nacionales, señala que éste es parte del Patrimonio Nacional, ya que en su Artículo 2º relativos a los bienes de dominio público de la Federación en su fracción II, expresamente se refiere al espacio aéreo.

El espacio aéreo puede ser considerado desde dos puntos de vista; el primero en un ámbito privado que presenta el problema de su posibilidad de apropiación o utilización, y desde el punto de vista público se presenta el problema relacionado con la jurisdicción y autoridad del Estado subyacente sobre el espacio situado encima de su territorio, es decir, la cuestión de la soberanía.

En esta época empezaron distintas legislaciones en el mundo a establecer limitantes o restricciones a los derechos del propietario de la superficie, a fin de favorecer el desarrollo de la circulación aérea.

Es pues, cuando empieza a entenderse que la propiedad no es absoluta pues no se puede impedir la realización de actividades en el espacio aéreo por personas distintas de los dueños de la superficie; pues esta concepción surgió después de los primeros vuelos aeronáuticos ya que anteriormente ni siquiera se pensaba en la función que complicaría el espacio en la actividad aeronáutica y mucho menos espacial; la cual ha alcanzado una importancia inimaginable.

4.6. MINAS. (*Subsuelo*).

En la industria minera que estudia y explota diferentes depósitos de sustancias minerales en el subsuelo, se le caracteriza por ser extractiva y básica, pues tiende a aprovechar la litosfera de la corteza terrestre en su esencia misma; dicho aprovechamiento puede ser sencillo, de los bienes que casi no tienen valor, o complicado cuando los minerales obtenidos sean de gran valía y las excavaciones ofrezcan ciertos peligros; es exclusivamente en este segundo caso donde interviene el Estado regulando la propiedad y extracción, así como protegiendo también la vida del hombre.

Existe una separación entre la propiedad minera y la propiedad común, la cual se justifica porque los bienes de la primera constituyen una riqueza pública que debe quedar bajo la potestad del Estado, el cual, previos los trámites puede otorgarla mediante concesión a aquellas personas que deseen poner en movimiento ese capital, siempre y cuando llenen los requisitos establecidos en las leyes.

México es un país especialmente rico en depósitos minerales, los que sin embargo no se encuentran aún debidamente explorados o explotados. Se estima que 1.6 millones de kilómetros cuadrados del territorio nacional tienen condiciones geológicas apropiadas para los procesos metalogénicos. Pero solo 24,000 kilómetros aproximadamente de esa superficie es decir, el 1.5 % han sido concesionados para su exploración o explotación, y es la misma proporción que existía en la época colonia.

Por el hecho de no aprovechar los recursos minerales adecuadamente se puede pensar que su explotación tiene poca incidencia en la economía nacional, pero desde la colonia la minería ha sido una actividad altamente significativa, no

solamente para satisfacer necesidades internas, sino también como fuente para la captación de divisas a través de la explotación de substancias.

México ocupa un importante lugar a nivel mundial en producción de minerales "Es el primer productor mundial de fluorita, grafito y celestita"; el segundo de arsénico; el tercero de barita y antimonio; el cuarto de azufre, plomo y bismuto; el quinto de zinc y mercurio.

La minería sin duda ha sido un factor significativo en el desarrollo del mundo, los productos valiosos se haya en muchas culturas antiguas y modernas que han tenido repercusiones: económicas, políticas y sociales etc.

4.7. AGUAS

El régimen de las aguas en México se encuentra dividido en dos grandes rubros. El primero comprende todas las aguas exteriores al territorio mexicano, mientras que el segundo se avoca a regular las aguas que se encuentran dentro de éste.

4.7.1. Aguas Marinas Exteriores:

Se encuentran comprendidas por el mar territorial y al mar patrimonial o también conocido como zona económica exclusiva.

El primero tiene una extensión de 12 millas náuticas, mientras que el mar patrimonial tiene una extensión de 188 millas náuticas a partir del mar territorial. Al respecto el artículo 27 Constitucional nos señala que la zona económica exclusiva contempla 200 millas náuticas a partir de la línea desde la cual se mide el mar territorial.

Mar territorial:

Recibe este nombre en una conferencia auspiciada por la Sociedad de Naciones en el Haya en el año 1930, pues anteriormente se le conoce como mar adyacente.

El Mar territorial es la faja de agua adyacente a la costa de un Estado ribereños sobre el cual el Estado ejerce todas las facultades inherentes a su soberanía, la única limitación que existe a esta es el Derecho de Paso Inocente siempre y cuando no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado Ribereño.

La anchura del Mar territorial es de 12 millas náuticas o 22,224 mts. El mar territorial se considera como una extensión del territorio del Estado ribereño, sobre la que ejerce su soberanía y jurisdicción plena por parte de éste.

Mar Patrimonial:

El mar patrimonial o zona económica exclusiva es ante todo, una zona marítima situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, donde el Estado Ribereño ejerce derechos soberanos con la relación a la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, renovables o no renovables, situados tanto en el lecho y subsuelo del mar, como en las aguas suprayacentes correspondientes a esta zona.

Nuestra Constitución Política en su Artículo 27 establece " La Nación ejerce, en una zona económica exclusiva, situada fuera del mar territorial y adyacente a este, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso.

La zona económica exclusiva se extenderá a 200 millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

En el mar patrimonial la Entidad Ribereña ejerce una soberanía limitada, ya que sus derechos se restringirán exclusivamente a la explotación, exploración, conservación y administración de los recursos naturales renovables o no renovables, que se encuentran tanto en el suelo y el subsuelo submarino como en las aguas de esta zona.

Pero también el Entidad Ribereña tiene el deber de conceder a todas las demás Entidades federativas el derecho de libre navegación y sobre vuelo, así como el tendido de cables y tuberías submarinas, y de otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades.

La zona económica exclusiva se encuentra regulada en la Ley Federal del Mar, su extensión es de 200 millas marinas (370 400 mts.) contados desde la línea de base.

4.7.2. Aguas Marinas Interiores

Las aguas interiores, en México se clasifican en dos grandes rubros: las aguas internas y las aguas marinas interiores y ambas pueden ser superficiales y subterráneas.

Las Aguas Internas: Son aquellas que se encuentran dentro del territorio continental de México, tales como ríos, lagos, lagunas, etc., se someten por entero a la soberanía del estado. Se les conoce también como aguas continentales, nacionales y aguas dulces.

Las Aguas Marinas Interiores: Estas se encuentran detrás de la línea de base a partir de la cual comienza el mar territorial, están comprendidas entre las costas nacionales, tanto continentales como insulares y del mar territorial mexicano. Integran una parte del llamado "Territorio Marítimo" del Estado. En tal sentido, esta agua constituye un espacio marino sobre el cual el estado ejerce plenitud de su soberanía, extendiéndose ésta al lecho y subsuelo, así como también al espacio aéreo sobre ellas. También se clasifican como aguas saladas.

4.8. DE LAS CONCESIONES, AUTORIZACIONES Y PERMISOS

Dentro de las facultades conferidas por la Constitución al Estado, según el art. 28 de la Ley Fundamental en su décimo párrafo, se encuentra la de otorgar al particular derechos para el aprovechamiento de diversos tipos de necesidades que demanda la sociedad en general, de tal forma que se incluye como Patrimonio del Estado, en este apartado, a las concesiones, autorizaciones y permisos, que sin ser bienes tangibles con que el Estado cuenta, los mismos se encuentran en la posibilidad de ser valorados en dinero, al tener un costo aplicable al momento de su otorgamiento, según se trate de los ya mencionados; así, el propio Estado es capaz de solventar una carga obligacional, misma que permitirá reparar la responsabilidad que se le establezca, a través de estos mecanismos sin que se vea vulnerado el erario público, por ello es que se hace mención de estas facultades, sus características esenciales y su forma de revocarse al desviarse de su principal fin para el que fue concedido, autorizado o permitido.

4.8.1. Concesión

La Concesión es el acto administrativo discrecional por medio del cual, la autoridad administrativa, faculta a un particular para utilizar bienes del estado, o para establecer y explotar un servicio público, dentro de los límites y condiciones que señale la ley.

Las concesiones sólo podrán ser otorgadas a mexicanos; sociedades cooperativas de producción pesquera; ejidos y comunidades que están en condiciones para la acuicultura, o bien que poseen recursos pesqueros, a sociedades, asociaciones o uniones de pescadores; empresas de participación estatal y organismos descentralizados.

4.8.1.1. Requisitos

Los requisitos por parte de los solicitantes de concesiones se comprenden de la siguiente forma:

Deben acreditar su constitución legal, el registro, y la personalidad del promovente, en el caso de personas morales, la forma de organización si se trata de ejidos y comunidades, conforma a lo que marca la legislación agraria, así como su inscripción en el registro nacional de Pesca. También se deberán presentar el proyecto técnico y económico correspondiente; y la concesión o el permiso, en su caso, para el uso del agua tratándose de solicitudes de concesiones para acuicultura, ya sea en aguas continentales, como en cuerpos de aguas artificiales.

4.8.1.2. Causas de Extinción de las Concesiones.

1. Caducidad: Por no iniciar la explotación en el plazo señalado. Por no comenzar las inversiones, construcción de obras e instalaciones en las fechas previstas.
2. Revocación: Dañar el ecosistema, si se suspenden la explotación por más de 30 días, que se realicen actividades diferentes a las establecidas. Proporcionar información falsa. Causar baja en el Registro Nacional de Pesca.
3. Anulación: Procederá, cuando aparezcan hechos que afecten su validez, después de su otorgamiento.

4. Renuncia: Procede solamente a solicitud del interesado.
5. Terminación del plazo.
6. Cancelación: Por infracciones a las disposiciones de esta Ley y su Reglamento.

4.8.2. Los Permisos.

Es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano administrativo, o un particular la facultad o derecho para realizar una actividad.

El órgano encargado de regular la actividad pesquera, solo puede conceder a personas físicas, entidades públicas o privadas, ya sean nacionales o extranjeras, permisos para aprovechar algunos de los recursos acuáticos.

También tienen como características:

1. La revocación.
2. Son intransferibles.
3. Su duración no puede ser mayor de 2 años.

4.8.3. De Las Autorizaciones.

Es el acto administrativo mediante el cual, se otorga a un particular, la facultad o derecho para realizar una acción o para hacer una cosa.

Solamente proceden las autorizaciones, cuando existe interés público de por medio y su otorgamiento está encaminado a personas físicas o morales mexicanas.

La temporalidad de estos actos administrativos, es idéntica a la establecida en la concesión correspondiente, así como su respectiva extinción.

CAPITULO QUINTO

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

5.1. DERECHOS Y DEBERES DEL GOBERNADO

La ciencia jurídica tiene como objeto el regular el comportamiento humano en la medida en que éste está contenido en normas jurídicas, es decir, esta imputativamente vinculado su conducta con una norma de derecho, es por lo que desde el momento en que es concebido el ser humano se le reconoce una personalidad jurídica que lo hace ser sujeto de derechos que la propia ley le confiere, adquiriendo una capacidad de goce en el inicio de su vida y, que en caso de llegar a la mayoría de edad aquel concebido, la capacidad de goce ya reconocida se ve complementada con la capacidad de ejercicio que lo faculta para obligarse en la manera y términos que él mismo desee, adquiriendo con ello deberes y, que en caso de incumplir se actualiza la relación o vínculo de imputabilidad que se explico al inicio de este apartado, es decir, la imputabilidad se da cuando existe una conducta que encuadra con la norma jurídica y, si esta no es permitida, el estado tiene la obligación de castigar para salvaguardar el interés público que él mismo tutela.

De esta forma podemos entender que los derechos del gobernado son aquellos que el mismo Estado les otorga, mientras que los deberes son el resultado del ejercicio de esos derechos.

5.1.1 Concepto de Derecho Objetivo

Para Villorio Toranzo el derecho objetivo es "un sistema de normas que rige obligatoriamente la vida humana en sociedad",⁴⁰ con esto se establece que toda norma que regula la conducta humana es derecho objetivo y por lo tanto se puede exigir su cumplimiento por uno u otros hombres.

García Máynez coincide con esta definición pero también reconoce la posibilidad que los preceptos que conforman este derecho son imperativo-atributivos con lo que permiten imponer deberes y conceden facultades, por lo que frente al obligado por una norma, siempre hay otra persona para exigirle el cumplimiento de la misma, y con esto se da que la autorización que la norma concede al pretensor constituye en derecho el sentido subjetivo, tema del siguiente apartado.

5.1.2. Concepto de derecho Subjetivo

Antes de establecer claramente el derecho subjetivo será necesario resolver una disyuntiva frente a la relación que se da entre el gobernado y las autoridades al tratar de esclarecer que puede obligar a cumplir una norma al gobernante y si en realidad esta obligado a cumplirla o no.

Este problema a inquietado a los estudiosos del derecho por generaciones llegando a la adopción de un criterio sobre la existencia y naturaleza de los derechos públicos de los administrados, es decir sobre el concepto mismo del

⁴⁰ Pérez Nieto Castro, Leonel, introducción al estudio del Derecho, Edit. Harla, 3era. ed. pág. 96

derecho subjetivo. Este concepto se liga estrictamente con el del derecho en general, de tal modo que puede afirmarse que su terminación constituye uno de los puntos más debatidos en la doctrina jurídica universal.

Resumiendo los principales lineamientos del debate, podemos fijar estos puntos:

I. Existen dos tendencias, la que afirma y la que niega la existencia del derecho subjetivo.

II. Dentro de la tendencia afirmativa hay gran diversidad de criterios para caracterizar el derecho subjetivo. O bien se sostiene que es un poder de voluntad conferido por el ordenamiento jurídico (Windscheid), o que es un interés jurídicamente protegido (Ihering), o que es un poder de voluntad protegido y reconocido por el ordenamiento jurídico y que tiene por objeto un bien o un interés (Jellinek), o, por último, que es el poder de poner en movimiento la acción ante la justicia (Thon).

III. Dentro de la tendencia negativa, se sostiene que lo que se llama derecho subjetivo no es más que un fragmento del derecho objetivo imputado a una persona y que después de la imputación conserva los caracteres del derecho objetivo (Kelsen), o bien, que si el individuo quiere y puede una cosa, no es en virtud, de un pretendido derecho subjetivo, sino en virtud de la regla de derecho, ya que no es concebible dentro de la ciencia positiva que exista una voluntad que pueda imponerse a otra (Duguít).

Por último, considerando que la noción de derecho subjetivo subsiste en la legislación y que dentro de las teorías que se han expuesto existe una parte de verdad, se ha llegado recientemente a formar un nuevo concepto del derecho

subjetivo que parece escapar a las críticas en que incurren aquellas teorías. En ese nuevo concepto se considera que el derecho subjetivo está constituido esencialmente por un poder de exigir una prestación, poder que está condicionado por tres elementos: primero; que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una regla de derecho; segundo; que esa obligación haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales; y tercero; que el sujeto activo del derecho sea precisamente titular de uno de esos intereses en atención a los cuales se ha establecido la obligación (Bonnard).

Todos estos autores reconocen ya sea afirmando o negando la existencia del derecho subjetivo, que para que exista la posibilidad de ejercerlo se deberá estar siempre ante la norma que conceda dicha exigencia, pero sin atender que en el caso concreto del derecho administrativo se esta con la problemática de la facultad discrecional de la autoridad a la que permite el decidir lo más conveniente al interés general, concediendo únicamente que la norma en donde se funda o adquiere fuerza el derecho subjetivo esta por encima del Estado debiendo acatar en uso de esa atribución lo fundado en aquella.

Ahora bien, dentro de los derechos públicos subjetivos de los administrados se esta en la presencia de tres grupos que la doctrina a separado para su estudio:

I.- Derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y las prestaciones de los servicios administrativos.

II.- Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la Administración.

III.- Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.

Esta clasificación, para los doctrinarios del derecho, es inobjetable, pero dentro de nuestro régimen legal resultaba casi imposible el principio de la

responsabilidad del Estado, debido a que se había considerado en el sistema legal mexicano que si alguna actuación pública se desarrolla fuera de los límites legales, no es el Estado el que actúa, sino el funcionario personalmente, y por lo tanto, sobre él debe recaer la responsabilidad, por lo que en México se reconoce la irresponsabilidad del estado y solo excepcionalmente, por encontrarse fundado en una ley, el particular puede obtener una indemnización subsidiaria del Estado.

Entre los casos de excepción, cabe citar el de expropiación por causa de utilidad pública, que sólo pueden hacerse mediante compensación o indemnización; El de los daños causados por la Revolución en los términos de las leyes relativas y el de la responsabilidad del Estado, señalada en el título relativo "a las obligaciones que nacen de los actos ilícitos" en el caso previsto por el artículo 1927 del Código Civil Federal.

5.2. LA RESPONSABILIDAD CIVIL COMO ANTECEDENTE DIRECTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

En el capítulo tercero de éste trabajo de investigación se hizo mención de la responsabilidad civil como uno de los varios tipos de responsabilidad en que puede incurrir el Servidor Público en el desempeño de sus funciones.

Este tipo de responsabilidad, su principal fundamento es el artículo 1910 del Código Civil Federal, del cual se establece lo siguiente:

"ARTICULO 1910. EL QUE OBRANDO ILICITAMENTE O CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES CAUSE DAÑO A OTRO, ESTA OBLIGADO A REPARARLO, A MENOS QUE DEMUESTRE QUE EL DAÑO SE PRODUJO COMO CONSECUENCIA DE CULPA O NEGLIGENCIA INEXCUSABLE DE LA VICTIMA".⁴¹

⁴¹ Agenda Civil Federal, última edición actualizada 2003, Ediciones fiscales ISEF, pag. 198

Con éste numeral, se consagra la intención reparatoria que puede demandar el sujeto que considere haber sufrido una pérdida o menoscabo, de otro que es el generador del daño ocasionado, quedando en claro que la intención del legislador en éste artículo, únicamente es la de restituir la pérdida de índole patrimonial que haya sufrido la persona por la conducta lesiva de otra, pero también se desprende que el demandado puede oponerse al pago de los daños y perjuicios ocasionados cuando demuestre que fueron el resultado de la culpa o negligencia por parte del demandante, de esta forma es interesante el analizar a cada uno de los elementos que conforman dicho precepto.

5.2.1. Elementos de la Responsabilidad Civil

Los elementos que conforman a la responsabilidad civil son genéricamente tres: una conducta o actuación ilícita, la presencia de un daño y un vínculo de causalidad entre el hecho y el daño.

Ahora bien del primer elemento se puede agregar que la conducta o actuación ilícita se puede dar por diversas circunstancias que van desde el dolo cuando existe la intención de causar el daño hasta la culpa la cual se origina por una impericia, inexperiencia, ignorancia, negligencia o imprudencia, es decir, no existe ese propósito de lesionar los intereses de otro.

Un segundo elemento es el daño, el cual consiste en el menoscabo o reducción registrado en el patrimonio de quien lo sufre, pudiéndose distinguirse de éste daño patrimonial el perjuicio o lucro cesante cuando se deja de percibir una ganancia legítima como resultado de una acción ilícita.

Hoy en día el legislador a ido mas allá de contemplar al daño no solo como una simple pérdida en el patrimonio, permitiendo que el sujeto sobre el cual recayó la conducta dañosa demande el daño moral como consecuencia de un acto que

perjudica en la persona directamente, en su integridad corporal y en su reputación, así el daño moral es una referencia a ciertos valores que aunque no son tasados en dinero, repercuten de tal forma que son susceptibles de una indemnización por parte de quien los ocasiona.

Para que se actualice el tercer elemento, es necesario conocer cual es su origen de éste vínculo causal, es decir, conocer que es lo que le dio motivo a la responsabilidad, ya sea que provenga de un contrato celebrado por ambas partes, en cuyo caso se estará ante una responsabilidad contractual o, se trate de una responsabilidad extracontractual como el los casos derivados de una declaración unilateral de la voluntad, del enriquecimiento ilegítimo, de la gestión de negocios, de un hecho ilícito, de un delito o de un mandato legal, de esta forma el nexo o vínculo es resultante de una relación ajena entre las partes.

Ahora bien, el artículo 1910 del Código Civil Federal se refiere únicamente a la responsabilidad civil que surge entre gobernados, no a la que pudiera darse entre el Estado y el Particular.

Este tipo de responsabilidad que se originó entre el Estado y el administrado aparece en nuestra legislación con la reforma al Código Civil en 1928 de la cual se desprendía una forma subsidiaria de responder por los actos emanados de los Servidores Públicos, es decir con esto, de acuerdo con la doctrina que inspiró al Código Civil en aquellos años, que primero se debería acreditar que la ilicitud del acto no provenía de negligencia o culpa inexcusable de la víctima, posterior a eso, se obligaba al demandar en primer momento la responsabilidad civil al funcionario que realizó dicho acto y tratar de acreditar que cuenta con los bienes suficientes para obtener la indemnización como pago de la reparación de los daños y perjuicios causados, y solo en caso de insolvencia del funcionario el Estado subsidiariamente respondería con dicha obligación resarcidora. Es por esto que ésta situación que se acaba de exponer, hace presumir fundadamente que la legislación mexicana se había mantenido en un estado de

atraso tal, que bien podía decirse que no se había logrado en nuestro país un auténtico estado de derecho, pues como se ha sostenía por el maestro Gabino Fraga "Un sistema de responsabilidad de la administración.... Es esencial a la existencia del estado de derecho".⁴²

La responsabilidad subsidiaria se mantuvo por muchos años en nuestra legislación y, fue debido a la facultad que le confiere el artículo 6 fracción VIII de la Ley que lo creo, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, propuso una serie de reformas al ejecutivo federal, el cual presento a las cámaras las iniciativas correspondientes dando con ellos una serie de modificaciones a diversas leyes, mismas que fueron publicadas en el diario oficial de la federación el 10 de enero de 1994 dentro de las que más destacan la realizada al Código Civil Federal en su artículo 1927, el cual a la letra dice:

"EL ESTADO TIENE OBLIGACION DE RESPONDER DEL PAGO DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS POR SUS SERVIDORES PUBLICOS CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LES ESTEN ENCOMENDADAS. ESTA RESPONSABILIDAD SERA SOLIDARIA TRATANDOSE DE ACTOS ILICITOS DOLOSOS, Y SUBSIDIARIA EN LOS DEMAS CASOS, EN LOS QUE SOLO PODRA HACERSE EFECTIVA EN CONTRA DEL ESTADO CUANDO EL SERVIDOR PUBLICO DIRECTAMENTE RESPONSABLE NO TENGA BIENES O LOS QUE TENGA NO SEAN SUFICIENTES PARA RESPONDER DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS POR SUS SERVIDORES PUBLICOS"⁴³.

De esta reforma, surge una nueva forma de responsabilizar al Estado en materia civil, debido a que, cuando el acto se deriva de una conducta dolosa por parte del servidor público, los daños y perjuicios causados serán asumidos en forma directa y solidaria por parte del estado, quien cubrirá la reparación del daño

42 Gabino Fraga, Derecho Administrativo, editorial Porrúa, 31ª. Ed. pag. 419

43 Agenda Civil Federal, última edición actualizada 2003, Ediciones fiscales ISEF, pag. 200

con la partida presupuestal asignada para tal efecto, además de simplificarse los mecanismos legales al poder reclamarse dicha indemnización a través del ombudsman, pero aún así, todo lo anterior expuesto resultaría estéril, si se esta ante la problemática de acreditar si la conducta del empleado estatal es de forma dolosa, ya que solo de éste modo el Estado se ve obligado directamente al resarcimiento de los daños causados, toda vez que de tratarse de una actitud intencional o culposa se cae en el vicio anterior expuesto por lo que respecta a la responsabilidad subsidiaria.

De este supuesto, que implica el tratar de probar si el acto ilícito es de forma dolosa, la posibilidad de obtener un resultado favorable sería remota ya que la única forma de acreditar una actitud mal intencionada es cuando existe un vinculo de amistad o parentesco con un tercero beneficiado o simplemente que se tenga una enemistad manifiesta con el responsable de emitir dicho acto, y al no tener la facultad de solicitar que se excuse o recusarle por propio derecho para no verse afectado, infructuoso ha de ser el demandarle directamente la responsabilidad civil al Estado.

5.3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Recientemente, El Congreso de la Unión, aprobó una Reforma al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se refiere a las Responsabilidades de los Servidores Públicos (texto que estará vigente hasta el ultimo día del 2003), para quedar como sigue "De Las Responsabilidades De Los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado"; Título que entrara en vigor a partir del 1° de enero de 2004, según decreto publicado el 14 de junio de 2002, además de autorizar la adición de un segundo párrafo al artículo 113 Constitucional con el cual se fundamenta lo siguiente:

“La responsabilidad del estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causa en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa, los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”⁴⁴.

Con esto, el Estado queda obligado en forma directa, sin necesidad de acreditar una conducta dolosa, a responder por todos los actos emanados de las personas que representan su Administración Pública, definición claramente subjetiva de lo que es el Gobierno, al únicamente incluir a los gobernantes y no a sus instituciones u organizaciones gubernamentales, pero que sin desviar la atención al tema , permite determinar quienes son las personas que en lo futuro van a obligar al Estado a responder y reparar los daños ocasionados por los actos administrativos que de ellos emanen.

Pero, cual es la intención del legislador al realizar ésta reforma, en primera instancia para poder llegar a una conclusión, se deberá analizar cada uno de los elementos que integran el párrafo en adición, para así estar en optimas condiciones de emitir un resultado valido, que permita establecer cual será el alcance de dicha responsabilidad y los medios para su debida cumplimentación, con lo que se comenzará en el siguiente apartado estudiando en primer término que es la actividad administrativa irregular.

5.3.1. Definición de actividad administrativa

Por actividad Administrativa podemos entender como “ la que esta encaminada a alcanzar los fines estatales, mediante la realización de la función administrativa que corresponda a las atribuciones que el poder público se haya reservado conforme al orden jurídico, por medio de actos de un determinado

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 145ª. Ed. Actualizada, Edit. Porrúa, Pág. 130

órgano competente y el desempeño de labores de un servidor público facultado para ello"⁴⁵.

El Doctor Gabino Fraga describe a la actividad administrativa como "la finalidad principal del estado, que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas; por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares; por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial"⁴⁶

Ahora bien, de las definiciones anteriormente transcritas podemos establecer que la actividad administrativa es: *la función encaminada a alcanzar los fines estatales, cuyo objetivo principal es el de dar satisfacción al interés general, en cumplimiento y uso de sus atribuciones a través de órgano facultado y servidor público competente.*

Con esto se entiende que el Estado cumple su cometido principal por medio de la actividad administrativa, la cual le permite llevar a cabo las funciones encomendadas propias de un ente jurídico supremo.

5.3.2. Definición del vocable irregular

El término irregular, tomándose en forma de adjetivo significa: " El que va o sucede fuera de la regla, contrario a ella.- que ha incurrido en una irregularidad canónica, o tiene defecto que le incapacita para ciertas dignidades"⁴⁷. El Gran Diccionario Enciclopédico lo define como: "el que va fuera de la regla, contrario a

⁴⁵ Rafael I. Martínez Morales, Derecho administrativo, 1er y 2do Curso, editorial Harla Pág. 184

⁴⁶ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, pag. 229

⁴⁷ Diccionario Enciclopédico Quillet, Tomo VII, pag. 223

ella"⁴⁸, con esto, encontramos que aplicándolo a la actividad administrativa nos da como resultado diversas interpretaciones de las cuales la mas apegada, pero no más acertada a nuestro tema seria: "la función que realiza el Estado a través del órgano competente y del funcionario público facultado, la cual no cumple con los fines estatales para los cuales fueron creados", con esto, estamos tratando únicamente de describir la actividad administrativa en forma directa hacia lo que es el Estado en sí, o sea , la objetividad con que se genera ésta definición, sin contar que dicha función es desempeñada por una persona física, la cual sería directamente responsable por el buen o mal uso de dicha función estatal y que el Estado le encomendó para su debido cumplimiento dentro de los parámetros o lineamientos que el propio Estado le señala a través de la norma y que al trasgredirla desempeña la irregularidad manifiesta de la actividad administrativa, es por lo que cabe decir, en estricto apego a este tema de tesis que actividad administrativa irregular: "es aquella que desvía la finalidad principal del estado por el funcionario público que en uso ilegal de sus atribuciones, no cumple con la función encomendada".

Es por lo que si bien es cierto que el concepto de soberanía es incompatible con la sumisión a una voluntad extraña o a limitaciones o a limitaciones o restricciones que fueran impuestas por un poder exterior al Estado mismo, no hay ningún inconveniente que el Estado mismo, auto limitándose, se imponga restricciones y obligaciones frente a los particulares y que se someta a las reglas de derecho que Él por su propia voluntad crea.

De esta forma resulta evidente que la Responsabilidad Solidaria del Estado, respecto de la de sus Funcionarios o Empleados, por estimar que el propio Estado, debe responder en forma directa como lo hacen los patronos respecto de sus dependientes en cuanto a que realicen una conducta dolosa, no puede sostenerse si se tiene en cuenta que el estado sólo manifiesta su actividad por

⁴⁸ Gran Diccionario Enciclopédico, Selecciones del Reader's Digest, Décimo tercera Edic., Pág. 1972

medio de las personas físicas que desempeñan las funciones públicas y que, consecuentemente fuera de la falta personal del empleado, aquella que pueda destacarse claramente de su actuación como titular de un órgano público, cualquiera otra actuación que causó un daño, no puede dejar de imputarse al propio estado, considerándola como un hecho propio que genera a su cargo una responsabilidad directa.

Este comentario viene muy "ah doc" al tema que nos ocupa, toda vez que en caso de estar en la existencia de un acto ilícito, el intentar responsabilizar una conducta dolosa únicamente al empleado público permite una impunidad manifiesta para con el Estado, esto por un lado y por el otro, cuando se trata de hacer exigible dicha responsabilidad al funcionario, se cae en la imposibilidad de establecer claramente que servidor fue el que emitió dicho acto, ya que al ser una cadena de tramites, y estar las dependencias gubernamentales conformadas por un conjunto de personas que realizan una función específica que permite la consecución de un fin, nos encontramos ante la problemática de tener que demandar a todos y a cada uno de ellos en específico, cosa que en la practica resultaría imposible.

En el Decreto Publicado el 14 de junio de 2002 se aprobó la Reforma al Titulo IV de la Constitución Política, con ello se da cumplimiento a una necesidad imperiosa de todo Estado moderno, el reconocer que para un buen desempeño de la Función Pública, como primer término se debe de responsabilizar en forma directa de su actividad administrativa, es por lo que el legislador con gran acierto, en dicha Reforma establece ya, la tan necesaria Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ahora bien, dentro de las posibles legislaciones que se vean impactadas con la entrada en vigor del segundo párrafo del art. 113 Constitucional, están en primera instancia el Código Civil Federal, Ambas Leyes de Responsabilidades de

los servidores públicos de Aplicación tanto Local como Federal, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, las cuales deberán adecuarse conforme al cuarto párrafo del artículo único transitorio de la reforma al artículo en comento.

Como último comentario, ésta nueva Reforma viene a subsanar toda la serie de irregularidades de cualquier tipo que se presenten al momento de demandar la responsabilidad, permitiendo al gobernado ejercitar una acción única y exclusivamente contra el Ente Jurídico quien deberá resarcir el agravio ocasionado con parte de su patrimonio, al ser el propio Estado el primer responsable en el desempeño de dicha actividad, por lo que en un futuro, deberá contar con funcionarios de calidad, que cumplan correctamente con la función encomendada apegada su actuación al texto legal, generando con ello, un estado de derecho que garantiza la seguridad jurídica de la que todos debemos de gozar.

5.4. CRITICA A ESTA REFORMA

Para el pago de la indemnización, de la que en su caso tenga derecho el particular, el Estado establece los criterios siguientes:

A).- El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y

B).- El Pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Respecto del primer criterio, es correcta la apreciación del legislador de establecer un procedimiento que resuelva de la existencia del daño, cumpliendo

con el artículo 14 de Nuestra Carta Magna, ya que, como se estableció, ni el mismo Estado está por encima del texto Constitucional y al ser éste una persona jurídica tiene el derecho de la garantía de audiencia que señala el numeral en cita en su segundo párrafo, que establece lo siguiente:

*"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"*⁴⁹.

La crítica versa respecto del segundo criterio, en el cual se establece que la indemnización se podrá hacer efectiva siempre que el Estado cuente con los recursos suficientes en la partida destinada para tal efecto, con lo que se vuelve un círculo vicioso, que, si bien es cierto, ya se va a estar en la posibilidad de demandar al Estado, también lo es, que éste se puede declarar en estado de insolvencia impidiendo alcanzar el fin de ésta reforma llevada a cabo por parte del legislador.

Únicamente nos resta observar el desarrollo y eficacia que en un futuro pueda tener dicha reforma, que en caso de presentarse la hipótesis planteada en el párrafo anterior de poco o nada habrá servido el tiempo y dinero empleado para su realización.

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya edit., Edición actualizada, Pág.68

CONCLUSIONES

1. La evolución de la Responsabilidad Pública en el Estado Mexicano, se ha desarrollado en forma lenta, tal y como se aprecia durante todo el primer siglo independiente en la historia de México, por lo que antes era nugatoria la posibilidad de reclamar cualquier ofensa causada tanto en patrimonio como en la persona misma, de ahí que la injusticias sociales desencadenaran en un movimiento armado a principios de la pasada centuria, mismo que acarreo una serie de reformas hasta desembocar en una nueva Constitución Política, que sin ser suficiente, propicio una estabilidad social para un desarrollo sustentable de las finanzas públicas.
2. Con la aparición de esta nueva Ley Fundamental, el Gobierno se preocupo por subsanar los errores del pasado, de éste modo hace su aparición en forma ya legislada, la Responsabilidad Subsidiaria del Estado, la cual se encontraba plasmada en el Código Civil y que permaneció intacta durante más de ochenta años.
3. Este tipo de Responsabilidad, al ser de poca eficacia jurídica, marco la pauta para que se reconociera de la necesidad de crear un mejor lineamiento legal entre las relaciones Gobernante y Gobernado, por lo que se terminó por aceptar que no bastaba una Responsabilidad que respondiera únicamente cuando el Funcionario comprobara que no contaba con los bienes suficientes para hacer frente con la obligación impuesta por conducta impropia, sino que además, el propio Estado debía de ser capaz de enfrentar en forma directa y con responsabilidad los actos que de forma mal intencionada o imprudencial, los

encargados de la Administración dictarán, y que causarán con ello una pérdida o menoscabo sobre el patrimonio o en la integridad misma de una persona.

4. Es así como, de una recomendación hecha por la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, El Estado acepta el obligarse en forma solidaria por los daños y perjuicios causados por conductas dolosas por parte de sus funcionarios, de esta forma, la Responsabilidad civil ya podía ser demandada por quien se sintiera afectado por un acto de autoridad, tanto al Servidor Público como al Estado en su conjunto, con la única salvedad que se debía acreditar que dicho acto emanaba de un proceder intencional lo cual en la mayoría de las ocasiones resultaba el la práctica sumamente difícil de acreditar.

5. De esta forma, El legislador se da cuenta que no era suficiente el hacer valer una responsabilidad civil, al existir la posible impunidad cuando de la conducta del Servidor Público nada se pudiera probar, es por lo que en un futuro, los particulares, al entrar en vigencia ésta reforma no tengamos más necesidad que el de reclamar la responsabilidad Patrimonial al Estado propiciando posiblemente con ello una disminución en uno de los graves problemas que enfrenta el estado mexicano hoy en día, la corrupción, situación ésta, que abarca desde niveles inferiores hasta las más altas esferas gubernamentales lo cual es innegable, se da por la indiferencia del gobierno para tratar de frenar dicho mal y que, como consecuencia directa de una mala regulación de la función administrativa, permite al funcionario o servidor público ir más allá de sus limitantes, degenerando su imagen y poniendo en evidencia el escaso temor a las posibles repercusiones que se deriven de su negativa gestión.

6. Normalmente, la corrupción la entendemos como la como la dádiva en numerario que se entrega a un servidor con el fin de que realice determinada conducta, siendo ésta en contra de la norma aplicable y que evita la sanción

impuesta en dicha norma, pero resulta interesante plasmar las diferentes acepciones que el diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo del Dr. Ignacio Burgoa define de la sig. Forma: "Esta palabra y el concepto que envuelve tiene varios significados. Así, corromper equivale a trastocar o alterar la forma de alguna cosa, echar a perder, depravar, dañar, podrir, sobornar o cohechar al juez o a cualquier persona con dadivas, estragar, viciar, pervertir, incomodar, fastidiar, manchar o mancillar, alterar o trastornar algún asunto." Y establece ". Atendiendo a tan múltiples conceptos la corrupción entraña: 1. Dishonestidad; 2. Ineficacia Dolosa; 3. Ineptitud e incompetencia perseverantes; 4. Engaño o Falacia; 5. Desvío doloso de conducta; Adulación y servilismo; Complicidad y encubrimiento; 8. Indiferencia y Apatía." Concluyendo: "Alguno o varios de estos vicios suelen caracterizar el comportamiento de los funcionarios Públicos y tan es así, que la Constitución (Art. 113) y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se recogen como índices de corrupción para la aplicación de las sanciones que una y otra establecen."⁵⁰

Dentro del tema que nos ocupa, las significaciones que más se apegan son las que implican una ineptitud o incompetencia perseverantes ó el desvío doloso de la conducta, es decir, una persona que ejerce un cargo público sin el menor conocimiento de la legislación aplicable a dicha función ó, que aún teniendo la preparación para ocupar el puesto público asignado, incumpla intencionalmente con su deber ético y profesional de aplicar la ley en forma desfavorable a los intereses del particular, se incurre en una forma de corrupción, que, en caso de verificarse que el acto impugnado proviene de un servidor carente de la preparación o conocimientos necesarios o que aún estando capacitado para desempeñar dicha función, el acto emanado de aquella no se apega al cuadro normativo, ya se está en la posibilidad de fincarle al Estado en forma directa una responsabilidad patrimonial a partir de la entrada en vigor de ésta reforma.

⁵⁰ Burgoa O. Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Pags 104 y 105

7. Con la adición del segundo párrafo al artículo 113 Constitucional, El Constituyente viene a dar cumplimiento a una necesidad imperante en todo Estado moderno, al garantizar que el estado de derecho del que goza todo ciudadano se encuentra amparado por una responsabilidad administrativa que avala una mayor equidad en las partes, y que permite a su vez, la existencia de gobernabilidad y paz social que propenda el desarrollo sustentable en un gran país como es el nuestro.

8. Solo resta decir que la recién creada Secretaria de la Función Pública desempeñe un papel trascendental dentro de la actual Administración, actuando con transparencia y legalidad, atendiendo con prontitud y eficacia las quejas instauradas en contra de los servidores y funcionarios públicos que actúen en forma negligente e irresponsable, para así, evitar la instauración de demandas que redunden en la depauperación del erario público por el pago de la responsabilidad civil a la cual se ha obligado El Estado con su Patrimonio.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, Talleres de Impresores Aldina S.A., Calle Obrero Mundial 201-03100 México D.F. 24 de agosto de 2001.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, Talleres de Offset universal S.A., Calle 2 no. 113, Granjas San Antonio 09070 México D.F. 30 de octubre de 1992.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Derecho administrativo, Primera Edición, Editorial Mc Graw Hill, Diagráficos Unión S.A. de C.V., Calle Azucena no. 29 Col. Hacienda de la Luz, Atizapan de Zaragoza, 54500, Edo. De México, Octubre de 1999.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Trigésima Primera Edición, Editorial Porrúa, Talleres de Offset Universal S.A., Av. Año de Juárez 177, Granjas San Antonio 09070 México D.F., 27 de mayo de 1992.

GRAN DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO, Selecciones del Reader's Digest, Décimo Tercera Edición, Impresora y Editora Mexicana S.A. de C.V., San Mateo Tecolapan, Edo. De México, 8 de mayo de 1980.

MARGADANT S. Guillermo F., Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Décima Cuarta Edición, Editorial Esfinge, Talleres de Arte y Ediciones Terra S.A. de C.V., Oculistas 43. Col. El Sifón, Delegación Iztapalapa, México D.F. 09400, 20 de septiembre de 1997.

MARTINEZ MORALES, Rafael I., 3er y 4to Cursos, Tercera Edición, Editorial Oxford, Impresora y Editora Rodríguez, Viveros de la Colina no. 352 Tlanepantla, Edo. de México, noviembre de 1999.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 1er.y 2º cursos, Tercera Edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Impresora Candiani, Av. Taxqueña no. 1784, Col. Paseos de Taxqueña, 04250 Coyoacan, México D.F., julio de 1998.

PEREZ NIETO CASTRO, Leonel, Introducción al Estudio del Derecho, Tercera Edición, Editorial Harla, Talleres de Litografía no. 85 Cascada 914, Col. Bandijal, México D.F., Antonio caso no. 142, México D.F.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Panorama del Derecho Mexicano, Décima Quinta Edición, Editorial Porrúa, Talleres Fuentes Impresores S.A., Centeno 109, 09810, México D.F. 17 de junio de 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, trigésima segunda edición, Editorial Porrúa, Talleres de Fuentes Impresores S.A., Centeno no. 109, México D.F. 1º de septiembre de 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Octava Edición, Editorial Porrúa, En Los Talleres de E. Penagos S.A., Lago Walter 152, 20 de mayo de 1978.

LEGISGRAFÍA

AGENDA CIVIL FEDERAL, Última Edición 2003, Ediciones Fiscales ISEF, Productora Gráfica, Capuchinas no. 378 Col. Evolución, Cd. Nezahualcoyotl, Edo de México, 57700, 2 de enero 2003.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL, Ediciones Delma, Segunda edición, Industrias Gráficas Delma S.A.de C.V. Norte Sur no. 8, Fracc. Alce Blanco, marzo de 1998

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Edición Actualizada, Anaya Editores S.A., Jesús Urueta 176-C, San pedro Iztacalco, 08220, México D.F., 2 de enero de 2001.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Cúa trigésima Primera Edición Actualizada, Editorial Porrúa, Impresos Castellanos, Génova 39-205, Col. Juárez, México D.F. 06600, 13 de agosto de 2002.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Cúa trigésima Primera Edición Actualizada, Editorial Porrúa, Impresos Castellanos, Génova 39-205, Col. Juárez, México D.F. 06600, 13 de agosto de 2002

ICONOGRAFÍA

W.W.W. JURÍDICAS. UNAM. COM. MX