

al reformar éstos y otros textos, lo que se acredita inclusive con la reformada fracción VII del artículo 76 Constitucional, que olvida "actos" y se limita a faltas.

\* \* \*

## ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS, DE EMPRESAS PARAESTATALES Y DEL ESTADO, A LA LUZ DEL RÉGIMEN DE DERECHO EN MÉXICO\*

JOSÉ ANTONIO ESTRADA SÁMANO

### *Exordio*

El tema candente de las responsabilidades de los funcionarios y empleados público, no puede abordarse sin partir de realidades históricas y sociológicas. En asunto tan delicado, muy peligroso sería contrariar a la vida o a su maestra. Es sólo la verdad, desnuda de apetitos viles, la que debe presidir cualesquiera reflexiones al respecto. Y es principalmente a los abogados —maestros sociales de la justicia— a quienes toca hacer acopio de ciencia y de prudencia, para descubrir la verdad, en cuestión tan discutida y tan urgida de luz. Las modestas reflexiones contenidas en este trabajo, al tiempo que recogen las opiniones de varios eminentes juristas, quieren ser invitación para que enriquezcan los demás, nuestra brillante cultura jurídica, en esta materia, para acercarla a la realidad palpitante del México de hoy. También aquí se impone que los abogados respondamos a nuestra indeclinable misión, como lo hacía el filósofo: "Soy tu amigo, Platón —le decía Aristóteles a su eximio maestro—, pero aún más amigo soy de la verdad."

Reflexionemos, pues, en primer término, en el significado de algunos hitos históricos, que marcan la lucha de los hombres en pro del buen gobierno.

Cuando en 1215, el pueblo arrancaba al rey, la "Magna Charta", al mismo tiempo que inauguraba la historia universal del constitucionalismo arrancaba las primeras expresiones positivas a la responsabilidad en el manejo de la autoridad político-jurídica.

\* Este trabajo fue leído por su autor el 11 de noviembre de 1982 en la Escuela de Derecho de la Universidad de Guanajuato. En consecuencia, fue preparado y redactado con anterioridad a la promulgación y entrada en vigor del Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1982 y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982. El autor preparará, para su posterior publicación análisis y comentarios sobre dichas reformas y adiciones sobre la mencionada Ley, con base en los antecedentes, comentarios y conclusiones que se contienen en el trabajo que ahora se publica.

España, entre tanto, no ajena —con el espíritu del Cid Campeador—, a la lucha por la dignidad del pueblo y de sus autoridades, exclamaba: ¡Qué gran pueblo si oviese gran rey! Y el alma sabia de Alfonso X, en la admirable Ley

Así nacía, en bien de la cultura jurídica hispánica —de inspiración romanística, a la par que gótica—, la institución del juicio de residencia, instrumento de las Siete Partidas, dejaba para admiración de los siglos, una obra de consumada prudencia gubernativa y jurídica.<sup>A</sup>

Así nacía, en bien de la cultura jurídica hispánica —de inspiración romanística, a la par que gótica—, la institución del juicio de residencia, instrumento legal para fincar responsabilidades, que pasaría a nosotros, desde el momento inicial y dramático de la Conquista, en el que hasta Hernán Cortés tuvo que asumir consecuencias, saliendo finalmente absuelto en el juicio de residencia que se le siguió.<sup>B</sup>

Este juicio, inaugurado entre nosotros por eminentes juristas peninsulares, habría de tener desarrollo y vigencia durante los 3 siglos de la época novohispánica, llegando a trascender hasta varios documentos de nuestra historia constitucional de independencia.

Léase en el Decreto de Apatzingán, debido al espíritu impoluto de nuestro indiscutido héroe, el insigne Morelos —tan grande como estrategia cuanto como estadista—, todo un sistema de responsabilidades, propio de nuestra prosapia y de nuestra idiosincrasia nacionales.<sup>C</sup> Late en este sistema un incorruptible

<sup>A</sup> "Fazer derecho a todos aquellos que oviesen recibido tuerto; y de todo yerro e tuerto que ayan fecho."

<sup>B</sup> "El sobreseimiento no es método dudoso; para un acusado es más evidente que una absolución, porque ésta supone que ha habido pruebas dignas de ser valorizadas por el tribunal; en tanto que el sobreseimiento indica que no hay prueba alguna o que la presentada es indigna de ocupar la atención del que juzga."

El caso de la residencia contra Cortés tiene importancia desde el punto de vista de nuestra educación jurídica porque él nos pone en guardia contra el criterio de muchos de nuestros escritores que han poseído crédito y prestigio en nuestras escuelas." (ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO.—Historia del Derecho en México. Tomo I. Ed. Polis. México, D. F. 1938. Pág. 310).

<sup>C</sup> Vale la pena, transcribir sus principales preceptos, conexos con la materia:

Art. 28. Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.

Art. 29. El magistrado que incurriere en este delito será depuesto y castigado con la severidad que mande la ley.

Art. 37. A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.

#### Capítulo XVIII

##### Del Tribunal de Residencia.

Art. 212. El Tribunal de residencia se compondrá de siete jueces, que el Supremo Congreso ha de elegir por suerte de entre los individuos que para este efecto se nombren, uno por cada provincia.

Art. 213. El nombramiento de estos individuos se hará por las juntas provinciales, de que trata el capítulo VII, a otro día de haber elegido los diputados, guardando la forma que prescriben los artículos 87 y 88, y remitiendo al Congreso testimonio del nombramiento, autorizado con la solemnidad que expresa el artículo 90. Por las provincias en donde se celebren dichas juntas, el mismo Congreso nombrará, por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos, los individuos correspondientes.

Art. 214. Para obtener este nombramiento se requieren las calidades asignadas en el artículo 52.

Art. 215. La masa de estos individuos se renovará cada dos años, saliendo sucesivamente en la misma forma que los diputados del Congreso, y no podrá reelegirse ninguno de los que salgan, a menos que no hayan pasados dos años.

Art. 216. Entre los individuos que se voten por la primera vez, podrán tener lugar los diputados propietarios que han concluido el tiempo de su diputación; pero de ninguna manera podrán ser elegidos los que actualmente lo sean o en adelante lo fueren, si no es habiendo corrido dos años después de concluidas sus funciones.

Art. 217. Tampoco podrán ser nombrados los individuos de las otras dos supremas corporaciones, hasta que hayan pasados tres años después de su administración: ni pueden, en fin, concurrir en este tribunal dos o más parientes hasta el cuarto grado.

Art. 218. Dos meses antes que estén para concluir alguno o algunos de los funcionarios cuya residencia toca a este tribunal, se sortearán los individuos que hayan de componerlo, y el Supremo Gobierno anunciará con anticipación estos sorteos, indicando los nombres y empleos de los funcionarios.

Art. 219. Hecho el sorteo, se llamarán los que salgan nombrados, para que sin excusa se presenten al Congreso antes que se cumpla el expresado término de dos meses; y si por alguna causa no ocurriere con oportunidad cualquiera de los llamados, procederá el Congreso a elegir sustituto, bajo la forma que se establece en el capítulo XI para la elección de los individuos del Supremo Gobierno.

Art. 200. Cuando sea necesario organizar este tribunal, para que tome conocimiento en otras causas que no sean de residencia, se hará oportunamente el sorteo, y los individuos que resulten nombrados se citarán con término más o menos breve, según lo exija la naturaleza de las mismas causas; y en caso de que no comparezcan al tiempo señalado, el Supremo Congreso nombrará sustitutos, con arreglo al artículo antecedente.

Art. 221. Estando juntos los individuos que han de componer este tribunal otorgarán su juramento en manos del Congreso, bajo la fórmula contenida en el artículo 155, y se tendrá por instalado el tribunal, a quien se dará el tratamiento de alteza.

Art. 222. El mismo tribunal elegirá, por suerte, de entre sus individuos, un presidente que ha de ser igual a todos en autoridad, y permanecerá todo el tiempo que dure la corporación. Nombrará también por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos un fiscal, con el único encargo de formalizar las acusaciones que se promuevan de oficio por el mismo tribunal.

Art. 223. Al Supremo Congreso toca nombrar el correspondiente secretario, lo que hará por suerte en tres individuos que elija por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos.

#### Capítulo XIX.

De las funciones del Tribunal de residencia.

Art. 224. El tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

Art. 225. Dentro del término perentorio de un mes, después de erigido el tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este tiempo no se oír ninguna, antes bien se darán aquéllos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el Tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección.

Art. 226. Estos juicios de residencia deberán concluirse dentro de tres meses; y no concluyéndose en este término, se darán por absueltos los acusados; exceptuándose las causas en que se admita recurso de suplicación, conforme se prorrogará a un mes más aquel término.

Art. 227. Conocerá también el Tribunal de residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por delitos indicados en el artículo 59, a los cuales se agrega, por el que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la inacción del artículo 166.

Art. 228. En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promoverá de oficio y actuará todo lo conve-

sentido moral del orden jurídico-político y hay que lamentar que no encontrara vigencia.

La Constitución de 1824, también consignó el principio de responsabilidad, si bien no detallando su sistema.<sup>D</sup>

Las leyes Constitucionales de 1836 y más tarde las Bases Orgánicas de 1843, se inspiraron todavía en las instituciones jurídicas ancestrales de nuestra novohispanidad histórica, para normar la materia.<sup>E</sup>

Vencidas las corrientes conservadoras, el liberalismo triunfante volvióse hacia fuentes del sistema anglo-americano, enraizado en la tradición de la "Magna Charta", de modo que en su Título Cuarto, la Constitución de 1857, dedicó plenamente su atención al tema de las responsabilidades de los funcionarios públicos, de donde pasó a la Constitución de 1917, casi sin variación esencial.<sup>F</sup> Las reformas introducidas en esta materia, a ésta, han resultado infortunadas.

Como consecuencia de la vigencia del sistema de responsabilidades, constitucionalmente acogido, en 1940, se expidió la primera Ley de Responsabilidades, con un sentido profundamente democrático, inaugurando así formalmente el desenvolvimiento ordinario del sistema, que sin embargo ha tenido aplicación más bien escasa o desviada. Muy expresiva de la realidad popular, anhelante de autenticidad y de honestidad en las instituciones y en sus funcionarios, es la exposición de motivos de esta Ley. Fue finalmente, objeto de reformas, en 1979, que si bien representan algunos avances estrictamente técnicos, todavía adolecen de múltiples deficiencias, que es urgente e imperioso superar.

Esta necesidad urgente, brota de la vida social de la Nación mexicana. Algunos datos sobre los que conviene reflexionar, de nuestra realidad socio-

niente, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa; y declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado, y remitirá el expediente al Tribunal de residencia, quien previa esta declaración, y no de otro modo formará la causa, la sustancia y sentenciará definitivamente con arreglo a las leyes.

Art. 229. Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de residencia se remitirán al Supremo Gobierno para que las publique y haga ejecutar por medio del jefe o tribunal a quien corresponda, y el proceso original se pasará al Congreso, en cuya secretaría quedará archivado.

Art. 230. Podrán recusarse hasta dos jueces de este Tribunal, en los términos que se ha

Art. 231. Se disolverá el Tribunal de residencia luego que haya sentenciado las causas que motiven su instalación, y las que sobrevinieron mientras existan, o en pasando el término que fijaren las leyes, según la naturaleza de los negocios."

<sup>D</sup> "Artículo 164.—El Congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o la acta constitutiva."

<sup>E</sup> De las primeras, son interesantes los artículos del 48 al 50 de la Ley Tercera, así como el artículo 6 de la ley séptima (TENA RAMIREZ, FELIPE. *Leyes fundamentales de México*. Porrúa. México. Pags. 220 y 245). Algunos artículos de las segundas, se transcriben más adelante (Véase nota 13).

<sup>F</sup> Los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857, pueden consultarse en las páginas 424-625 de la misma obra "*Leyes fundamentales de México*" (TENA RAMIREZ, FELIPE. *Op. Cit.*). Dichos preceptos casi coinciden con los artículos 108 a 114 del texto original de la Constitución de Querétaro (*Ibidem*. Págs. 865-867).

política de hoy— candente y actualizada— pueden apuntarse en seguida: Existe un crecimiento sin precedente, del sector público de la economía, de modo que la responsabilidad del Estado debe ser compartida también por el sector para-estatal, máxime en un sistema de economía mixta, en que los particulares tienen cada vez más reducidas oportunidades. El costo social de la corrupción —pública y privada—, mina las reservas morales de la Nación y puede llegar a arruinar al Estado. La indignación popular es creciente, frente a los fenómenos anormales del influyentismo, del compadrazgo, del nepotismo, con toda su cadena de complicidades en una mala entendida amistad de concupiscencia y complacencia del poder público. La acelerada cadena de la deshonestidad, arrastra a los ciudadanos que no tienen el valor de resistirla, a los anti-valores del hedonismo, del consumismo, del materialismo burdo de la vida. Es, pues, hora de presentar un valladar, que sobre afirmar la primacía de los valores del espíritu, funde en la honestidad íntegra, el bienestar y la libertad de todos. Un sistema sabio, prudente, de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, puede y debe contribuir a ello con tal de que se aplique realmente, con buena fe y sin excepciones.

Los profesionales de la abogacía, tenemos en esto, buena dosis de responsabilidad propia, no sólo porque a nuestra noble tarea, compete velar por los más altos fines del Derecho, sino también porque nuestra conducta habitual, amparada por lo más sagrado de la ética profesional, así lo exige.<sup>G</sup> El Derecho siempre habla. Normalmente, debe hacerlo con la voz limpia de los juristas, imparcial y sabiamente prudente.<sup>H</sup>

Sin prudencia, es imposible un mundo social justo. Toda la historia del Derecho, es un prolongado esfuerzo humano de juris-prudencia, es decir, esfuerzo del alma de la vida social, fundado en el espíritu de los que logran ser prudentes. Esto define la índole del arte liberal del abogado y de la ciencia de la abogacía, que son "recta ratio agibilium in iustitia materiae" —recta razón en el obrar en materias de justicia—, y de consuno, fundamento de su moralidad, congruente con el "alma de la toga" y los "mandamientos del abogado". Sin este arte práctico, hecho realidad, la sociedad corre el riesgo de desintegrarse, pues los efectos comunitarios de los hábiles jurisprudentes, marcan con indeleble sello humano, la perfección misma de la realidad social y

<sup>G</sup> Euquerio Guerrero, ha escrito: "Dícese que Napoleón se negó a reconocer la Orden de los Abogados porque, según la Enciclopedia Omeba, la lengua de los Abogados era más temible que la bayoneta de sus enemigos." (Algunas consideraciones de Ética Profesional para los Abogados. Porrúa. México. 1979. Pág. 21).

<sup>H</sup> Los "Postulados del Abogado" de Angel Ossorio, dicen: "3o. No te rindas ante la popularidad ni adules a la tiranía". Por su parte, el Código de Ética Profesional de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados, preceptúa: "Artículo 20.—DEBER DEL ABOGADO HACIA LOS TRIBUNALES Y OTRAS AUTORIDADES:

Debe el abogado guardar respeto a los tribunales y otras autoridades, y ha de apoyarlos siempre que injustamente o en forma irrespetuosa se les ataque, o se falte al acatamiento que manda la Ley. Cuando haya fundamento serio de queja en contra de un funcionario, el abogado debe presentar su acusación ante las autoridades competentes o ante su Colegio de Abogados. Solamente en este caso serán apoyadas tales acusaciones y a los que las formulen, sostenidos por sus Colegios."

de su estabilidad permanente. Hagámonos, pues, una invitación cordial y solidaria para practicarlo con valor.

## REFLEXIONES SOBRE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS

### I. Fundamentos jus-filosóficos

#### A. El Derecho y sus fines

El Derecho es la especie del orden normativo que determina imperativamente, dentro de enunciados lógicos que atribuyen una consecuencia a determinada hipótesis, los deberes de justicia y correlativamente, las facultades para exigir su cumplimiento, para realizar el bien social.

La noción universal del orden jurídico, descansa al mismo tiempo en sus dos estructuras: una material, que es prescribir lo justo como deber y el poder de exigir lo debido en justicia; otra formal, que es un juicio hipotético e imperativo, en el que se atribuye una sanción o consecuencia a un supuesto. El orden jurídico, se funda en ambas estructuras: no constituye una forma que dé cabida a cualquier contenido, ni tampoco un conjunto de imperativos colocados fuera de la razón; es síntesis de organización lógica y de recta razón práctica, que imprime a la acción, los medios convenientes al logro de los fines propios de lo jurídico: un orden justo, garante de la seguridad y del bien de la sociedad.

El Derecho es la forma sustancial de todo lo social, de modo que sin un orden justo, cualquier sociedad perece; es lo que el alma al cuerpo: principio vital de animación. Los fines jurídicos, atraen hacia sí, con su inmensa carga axiológica, toda la conducta social. Estos fines —seguridad, justicia y bien común—, armónicamente eslabonados, justifican la existencia misma del Derecho y son soporte de su dinámica cultural.<sup>1</sup>

El Derecho y sus fines, exigen la plena vigencia del principio de responsa-

<sup>1</sup> "La paz social y el orden se resuelven, así, en las nociones de seguridad, justicia y bien común. Son estas categorías los criterios racionales que presiden y rigen la actividad social; y como el derecho es regulación de la vida social, se impone como conclusión que no puede tener otros fines opuestos a los que racionalmente constituyen el término natural de la actividad social. ... están sometidos a principios necesarios fundados en la estructura racional, libre y sociable del hombre. Estos principios no son obra del azar histórico, ni productos puramente convencionales. ..."

¿Y cuál de los tres valores de lo social a que nos hemos referido es el fin específico del derecho? Para nosotros tiene ese carácter la justicia. No la seguridad, ya que ésta implica como dato o elemento esencial su referencia a la justicia. Y tampoco el bien común, dado que comprende cosas que estrictamente no caen en el ámbito de lo jurídico. El derecho es forma de lo social, elemento de la sociedad, y por esto su fin propio, la justicia, debe tener

bilidad para todo hombre, de modo que nuestros actos racionales y libres, nos hagan asumir sus propias consecuencias, plena y cabalmente.

#### B. Estado de Derecho y moral pública

Si el Derecho es la forma sustancial de la sociedad en general, con mayor razón lo es del Estado, pues éste no sólo encuentra su justificación en aquél, sino que es la organización jurídico-política de la sociedad misma, para el logro del bien común, a través de la seguridad y de la justicia.

Justicia y bien común son ininteligibles sin referencia al orden ético, ya que sustancialmente participan del valor de lo moral. El Estado aspira a los fines del Derecho, desde la triple perspectiva del orden normativo, del orden social y del orden moral.<sup>2</sup> La moral pública encuentra su expresión socio-normativa en el Estado de Derecho.

El Estado —expresión perfecta de la sociedad civil —no es un ente abstracto, sino una estructura vital, —jurídica, política y moralmente organizada—, de todos los hombres concretos que integran la realidad de la Nación. "Sólo aquél derecho —sostiene Heller— que pretenda servir a la justicia, podrá obligar, a los mismos que mandan, a realizar aquellas acciones gracias a las cuales

también ese carácter formal. Y claro está, como la justicia postula el bien común, que es el fin propio de la sociedad, este bien común resulta igualmente fin del derecho, así como en un organismo biológico el bien del todo es al mismo tiempo el bien de cada uno de sus órganos." (Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Jus México, 1960. Págs. 244-245).

<sup>2</sup> "La expresión propia del derecho es la norma jurídica; y como ésta es una especie de la norma en su acepción genérica, podemos concluir que el derecho participa del orden normativo. Por otra parte, como el contenido o la materia de la norma jurídica, lo expresado o representado por ésta en forma imperativa, es una relación social, "un ajustamiento entre personas y cosas", bajo este punto de vista el derecho participa del orden social. Y por último, como las esferas de lo normativo y de lo social carecen de sentido si no las referimos al orden ético, que comprende los principios racionales supremos que rigen la conducta humana —objeto de las normas y de las relaciones sociales—, es claro que el derecho participa igualmente del orden ético. Luego para alcanzar una idea integral del derecho, para aprehender su esencia, determinar sus primeros principios o razones últimas, es preciso considerarlo sucesivamente en relación con cada uno de estos tres órdenes —normativo, social y ético— de los cuales participa.

Y otro tanto cabe hacer a propósito de la investigación sobre los primeros principios del Estado, pues éste participa, asimismo, del orden normativo, del orden social y del ético. Del primero, puesto que la norma jurídica, a través de la autoridad, informa o conforma al Estado, es su principio unitivo, constitutivo, esencial. Del segundo, dado que el Estado es una especie del género sociedad, es la forma de sociedad civil perfecta, por cuanto "abarca todos los fines que son susceptibles de ser alcanzados mediante la convivencia humana". Y finalmente, el Estado participa también del orden ético, por la misma razón que indicamos en el párrafo anterior al referirnos al derecho, ya que las esferas de lo normativo y lo social a su vez participan del orden ético, sin cuyos principios las normas y las relaciones sociales pierden su carácter humano, carecen de sentido. De ahí que para llegar a conocer la naturaleza del Estado desde el punto de vista de sus primeros principios, sea necesario considerarlo en sus relaciones con el orden normativo, con el orden social y con el orden ético. (Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Jus México, 1960. Págs. 37-38).

se constituye el poder del Estado"<sup>3</sup> y añade: "en realidad, no hay factor alguno de integración del Estado, que sea más imprescindible que el Derecho", pues éste "es la forma de manifestación necesaria, tanto desde el punto de vista moral espiritual, como técnico, de todo poder permanente", de modo que "el destino de una clase dominadora está sellado en cuanto deja de creer en los principios jurídicos".<sup>4</sup>

Por eso, la responsabilidad de los hombres en la estructuración y realización de los fines del Estado, queda enfáticamente reclamada de consumo por la sociedad toda, por el Derecho y por la moral política. Esta responsabilidad se acentúa para aquellos que tienen la función pública de dirigir al Estado hacia sus propios destinos.

### C. Autoridad: función de responsabilidad en la legalidad

Entendida la autoridad, como un elemento indispensable para la organización de la sociedad, su esencia misma depende de que sea ejercida como auténtica función de dirección y de servicio hacia los fines del Estado de Derecho. El poder coercitivo pertenece a la autoridad, sólo como un medio para asegurar la dirección y el servicio públicos en el orden político, pero no constituye su esencia.<sup>5</sup>

Nadie resulta, pues, más responsable que quien ejerce función de autoridad, ya que debe asumir las consecuencias de sus actos a la plena luz del Derecho. Aquí encuéntrase el principio de legalidad en sus propios fundamentos: la autoridad sólo puede hacer lo que le permite el Derecho; los particulares, en cambio, somos libres de hacer todo lo que no nos prohíba el orden jurídico. La responsabilidad de toda autoridad descansa en la necesidad jurídica y moral, de que todo gobernante ajuste su conducta, con honestidad, al servicio y dirección públicos, es decir, —que sus actos traduzcan en vida, la esencia misma del principio de autoridad.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Hermann Heller. Teoría del Estado. F. C. E. 1955. Pág. 209.

<sup>4</sup> Idem. Págs. 210-211.

<sup>5</sup> "La esencia de la autoridad radica en un poder de dirección que se ejerce no en beneficio inmediato de los directores, sino para provecho de quienes están sujetos a ellos. Si a esta capacidad de dirección y servicio se agrega en algunos tipos de autoridad el poder de dominación, la facultad de constreñir o de someter a los rebeldes por medio de la fuerza, es claro que este poder de castigar, de someter a los remisos por medios coercitivos, encuentra su justificación en las funciones directiva y de servicio, que constituyen la esencia misma de la autoridad. Se puede pensar en una autoridad —como la Academia de la Lengua Española— que no ejerce ninguna función coercitiva, pero que sí realiza una tarea de dirección y servicio; en cambio, no se concibe una autoridad con la exclusiva función coercitiva, sin la capacidad de dirección y servicio." (Preciado Hernández. Op. cit., pág. 136).

<sup>6</sup> "En un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. Por ende, si el funcionario público,

Desde este punto de vista, la responsabilidad de los funcionarios públicos, queda abrazada por la universal comprensión del Derecho y de la moral. No en vano Aristóteles sostenía que la política es la expresión más sublime de la justicia y de la ética. Los funcionarios públicos tienen la responsabilidad de construir, engrandecer y asegurar la vida misma del Estado de Derecho, pues sólo a ellos cabe en plenitud la función de la autoridad, como expresión de legalidad responsable. Al pueblo toca el derecho y el vigoroso valor de reclamarlo así a todas sus autoridades.

### D. Ámbitos específicos de responsabilidades públicas

Si bien la responsabilidad genérica de los funcionarios públicos, en cuanto titulares de autoridades jurídico-política, se extiende a todo el universo del Estado de Derecho, de cuya marcha deben asumir todas las consecuencias, en su conjunto, también específicamente cabe distinguir los ámbitos de su aplicación positiva y natural.

1. *Responsabilidad moral*: Todo hombre, por su libre albedrío, es capaz de optar psicológicamente entre bien y mal. Sin embargo, no es libre de escapar a las consecuencias: el que obra el mal, se degrada, para llegar a ser a veces peor que bestia; en cambio, el que obra bien, se perfecciona y ayuda a la perfección de los demás. La libertad moral, sólo se da en la línea del bien. no puede existir libertad humana sin sentido de responsabilidad. Moralmente, la autoridad sólo puede justificar sus actos, en la línea del servicio honesto al bien común del Estado. Por eso, al juicio de la historia, no puede escapársele la responsabilidad moral de los funcionarios públicos. Este juicio, que el pueblo suele formular con gran capacidad de intuición y acierto, se remontará, desde el trampolín de la historia, hasta el océano inconsumible de la sempiternidad.<sup>7</sup> Cuando menos implícitamente, todo sistema de exigencias de res-

cualquiera que sean su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público, o como dijera nuestro gran Morelos, "siervo de la nación", es evidente que está ligado con los gobernados al través de dos principales nexos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber, el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley y el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio a que hemos aludido. En el primer caso, esos actos están sometidos al principio de legalidad lato sensu, o sea, de constitucionalidad (superlegalidad según Maurice Hauriou) y de legalidad stricto sensu, y en segundo al de responsabilidad. Ambos principios, aunque tienen distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. Al violarse el de legalidad (lato sensu), los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada Estado democrático existen, y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas." (Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1955, págs. 532-533).

<sup>7</sup> Cuando Antígona, en la tragedia griega, es condenada a muerte por el déspota, ella con

ponsabilidades de funcionarios públicos, se funda en este imperativo moral que exige a la autoridad trabajar en pro del bien de todos.

2. *Responsabilidad jurídico-política*: Siendo la Constitución, la expresión positiva del Estado de Derecho, nada más natural es sino que en ella se consagren los principios fundamentales de las responsabilidades de los funcionarios públicos, así como los relativos a sus grados y consecuencias.

El juicio político sobre delitos oficiales y el ante-juicio del desafuero, denotan a la par, a un pueblo representado, exigiendo responsabilidades a los más elevados funcionarios, y a una suprema instancia legal, dispuesta a suspender en sus funciones, a autoridades indignas. Estas exigencias de justicia, históricamente dadas, tienen, sin embargo, muchas otras expresiones en sistemas de Derecho positivo, y sin duda el Estado Mexicano, habrá de someterse a las mejores, si en el futuro se asegura el cumplimiento de su vocación democrática indudable.

3. *Responsabilidad por legalidad*: En la esfera del principio de legalidad, que en sentido amplio incluye también, la constitucionalidad, la forma que entre nosotros ha sido genialmente adoptada, para resguardo contra la arbitrariedad, es la del procedimiento de amparo, en la que se reclama, contra las autoridades responsables, la plena vigencia de las garantías fundamentales, desconocidas o violadas.

Desde esta perspectiva, el capítulo I del título quinto de la Ley de Amparo, aparece como la síntesis, brillantemente lograda, por la legislación mexicana, en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, respecto de cuestiones de constitucionalidad y de legalidad de su proceder. Su vigencia eficaz debe manifestarse en plenitud si se desea obligar a las autoridades a cumplir con su función, responsablemente.

4. *Responsabilidad penal*: a) *Oficial*: El delito es reconocidamente, conducta humana típica, antijurídica y culpable; cuando este ilícito es ejecutado por un funcionario público, en su calidad de tal y en uso de autoridad —más valdría decir en abuso de ella—, debe tratarse de un delito "oficial", aun cuando esta denominación es inadecuada. Las penas para esta especie de delitos, no deben detenerse en la suspensión, destitución o inhabilitación para la función pública de la que el funcionario se ha prevalido para delinquir, sino que en muchos casos debe llegar a las penas corporales o pecuniarias. Tanto más cuanto que se trata de personas que tienen, de hecho, mayor responsabilidad moral y jurídica frente a la sociedad, precisamente por ser autoridades.

b) *Ordinaria*: Los delitos "comunes" —en realidad ordinarios, tanto del fuero federal como del local —que cometen los funcionarios públicos, están suje-

toda razón lo increpa, con la voz del pueblo: ¿Qué no sabes que por encima de ti están las leyes no escritas e imperecederas de los cielos?

tos en el caso de que pertenezcan a altas esferas a sanción política de desafuero, como requisito previo de procedibilidad de la acción penal, y además, a la penalización legal específicamente prevista, según el principio general de que no hay delito sin ley ni pena sin ley. Se trata en estos casos, de los delitos que todo hombre es capaz de cometer, independientemente de que sea o no titular de una función de autoridad. Ameritan penas propiamente tales, incluida la reparación del daño.

c) *Por faltas*: Las conductas de los funcionarios públicos que constituyen faltas, pueden a su vez, ser oficiales u ordinarias, atendiendo a que las primeras se cometen en el ejercicio indebido de la autoridad —por culpa leve o por omisión—, y las segundas son transgresiones a normas reglamentarias que cualquier persona puede consumir, independientemente de ostentar o no, funciones de autoridad. Las primeras deben merecer sanciones administrativas: suspensión, amonestación, apercibimiento, etc. Las segundas, sólo multa, o detención

5. *Responsabilidad civil*: Todo daño doloso o culposos, responsabiliza a su autor: debe repararlo o bien indemnizar a la víctima, de los daños y perjuicios sufridos. Los funcionarios públicos, en el estado actual de la legislación mexicana, sólo responden de hechos ilícitos; el Estado únicamente tiene responsabilidad subsidiaria, para el caso de la insolvencia de aquéllos.<sup>8</sup> Esta responsabilidad debe ser ampliada, con normatividad más extensa y exacta.

## II. *Apuntamientos críticos a normas vigentes*

### A. *Constitucionales*

1. *De rango federal*: El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra los principios de la responsabilidad político-jurídica de los más altos funcionarios.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Artículo 1418 del Código Civil de Guanajuato, coincidente con el 1928 del Código Civil del Distrito Federal.

<sup>9</sup> "Artículo 108.—Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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

Artículo 190. Si el delito fuera común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

a) Dichos funcionarios están protegidos por el fuero, no concebido como impunidad, sino sólo como inmunidad inherente a la función de autoridad. El

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

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

Art. 110. No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto de los delitos que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

fuero ha caído en el desprestigio, por el insolente abuso que del mismo han cometido muchos funcionarios, llevándolo mucho más lejos de lo que su interpretación auténtica permite.<sup>10</sup> Constituye una excepción a la garantía de igualdad de todos frente a la majestad de la Ley, para salvaguardar el funcionamiento de la división de los poderes, en cuanto a la distribución competencial de la autoridad, y en tal sentido, encuéntrase oposición lógica entre los artículos 13 y 110 de nuestra Carta Magna.<sup>11</sup> En tal virtud, debe suprimirse

<sup>10</sup> "Tanto en su normación cuando en su ejercicio, el fuero deja qué desear entre nosotros. En la primero, la generalidad de las legislaciones extranjeras excluye de protección del fuero, por lo menos los delitos flagrantes; la nuestra no hace distinción. Tocante a su ejercicio, el abuso insolente del fuero lo ha llevado al desprestigio. Detrás de ese abuso —que en nuestras peores épocas ha sido impunidad lo mismo para delitos de sangre que para infracciones de tránsito— se mueve la oscura política nacional, no liberada todavía del fraude en los comicios y de la corrupción en las funciones." (Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1964. Pág. 534).

<sup>11</sup> "El texto del artículo 108 constitucional evoca el tema de la igualdad de las personas ante la ley. Este principio se halla consagrado en el artículo 13 de la Constitución: Nadie puede ser juzgado, se lee allí, por leyes privativas ni por tribunales especiales; ninguna persona o corporación puede tener fuero. No obstante, es la misma Constitución la que consagra algunas excepciones en cuanto al principio general de igualdad: excepciones de responsabilidad y excepciones de procedimiento para exigir la anterior. Se justifica la excepción por delitos leves del orden común en favor del Presidente de la República a fin de no perturbar, en lo posible, su importante función política y de no someterlo por leve causa al poder judicial. Es así como la responsabilidad por delitos leves del orden común y por todos los del orden federal no puede serle exigida en ningún tiempo al Presidente de la República. Es inadmisibles, a nuestro entender, que la defectuosa norma constitucional haya colocado al Presidente al margen de la ley penal por los delitos que más trascendencia nacional pueden representar, como son obviamente los federales.

A propósito del fuero constitucional procede formularse a mi entender la siguiente pregunta, ¿se puede combatir la deshonestidad mientras al mismo tiempo se conservan los fueros o por lo menos uno de ellos? Me hago cargo de que el problema es delicado y alcanza en sus raíces el ámbito constitucional. El artículo 13 de la Carta Magna precisa con toda claridad que ninguna persona o corporación pueden tener fueros. ¿Cómo se explica entonces que, contrariando la esencia del artículo 13 constitucional, el 110 de la propia Carta Magna consagra el fuero? Ya se sabe que en la técnica constitucional hay normas fundamentales que se contraponen, prevaleciendo, dicen los autores, la de mayor enjundia o contenido, pero en el caso hay que ver que el artículo 13 de la Carta Magna elimina de tajo la posibilidad del fuero, lo que significa que la supuesta contraposición, que de lleno no la hay, se reduce en la especie al mandato absoluto de una norma jurídica que es la del artículo 13 constitucional o sea, la contraposición se vuelve franca oposición del artículo 110 al artículo 13 de la Carta Magna. Se dice, en defensa del fuero, que el constituyente quiso conservar el privilegio inherente a la función pública. Se alega que la justificación del fuero depende de la conservación del privilegio inherente a la función pública. Yo creo de manera definitiva que aquí hay una seria confusión. Los ámbitos de validez de la Ley Penal, como se sabe, son tres, el temporal, el especial y el personal; a cada principio propio de uno de estos ámbitos corresponde una excepción dentro de sus límites estrictos. Por lo que toca al ámbito de validez personal de la Ley Penal, que consagra el principio de que ante la Ley Penal son iguales todas las personas, cabe recordar el contenido del artículo 13 de nuestro Código Penal vigente, donde se establece que son responsables todos los que intervienen en un delito en cualquiera de las formas enumeradas en la Ley, siendo que el aumento o disminución de las sanciones sólo obedece a la participación de cada delincuente en la acción criminal. No obstante, por mandato constitucional el principio general de igualdad ofrece excepciones. Cabe

el fuero como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal, señaladamente en casos de delitos cometidos "in fraganti", pero aún también en general, para reafirmar los principios democráticos y republicanos de igualdad: Si el ciudadano común y el funcionario público, son igualmente responsables ante la Ley, la responsabilidad del segundo ha de ser mayor, por ejercer autoridad; luego, no debe dársele privilegio, sino exigirle mayor empeño en el respeto a la ley. El principio de división de poderes queda suficientemente protegido sin necesidad del fuero, con sólo el texto del artículo 61 constitucional, que debe seguir vigente, para garantizar la franca libertad de expresión parlamentaria, pero sobre todo con la puntual y exacta aplicación de los funcionarios a sólo sus funciones constitucionales y legales.

b) Dentro del título mencionado, sólo el artículo 111 ha sufrido enmiendas desde que la Constitución entró en vigor en 1917. En efecto, su párrafo sexto, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, y el 21 de septiembre de 1944 se reconfirmó en el mismo Diario con reformas sin trascendencia, volviendo a ser tocado hasta publicación del 8 de octubre de 1974, sólo para suprimir la referencia a los desaparecidos territorios. Dicho párrafo sexto, por constituir un baldón contra la independencia y respetabilidad del Poder Judicial Federal, debe derogarse.<sup>12</sup> Pese a su centralismo, los

distinguir al efecto dos especies de ellas: las relativas a la responsabilidad penal y las relativas al procedimiento para exigirla; sin embargo, yo sostengo que una cosa es la excepción y otra cosa muy distinta el fuero. El fuero más que una excepción, es un privilegio jurídico en cuanto a la responsabilidad o al procedimiento.

Es para don Juan José González Bustamante una jurisdicción especial creada en beneficio de ciertas personas e instituciones. Su habilitación se vuelve así, a juicio del mismo autor, una consecuencia del robustecimiento de los principios democráticos: "Empero, dice, los privilegios subsisten y la sociedad entera clama por su abolición porque el fuero constitucional no es impunidad y debe mantenerse únicamente para garantía de las instituciones nacionales porque en realidad no se querbanta a la función parlamentaria porque a uno de los altos funcionarios que ha intervenido en un escándalo público se le conduce ante la autoridad para que explique su conducta, sino antes bien se agiganta ante los ojos del pueblo por el respeto que tiene a la ley y la consideración de sus conciudadanos" Ahora bien, el fuero ha sido mal entendido y peor ejercido. La práctica ha rebasado los límites de una posible reglamentación habiéndose transformado aquél en un ejercicio peligroso de la impunidad en este país. Hay que decirlo, las malas costumbres suelen regularizarse y crear una especie de compromiso entendido. Yo creo así, que las excepciones al principio general de igualdad ampliamente estudiadas y conocidas por el Derecho, son un atributo propio de la función que se ejerce, porque si les damos el sentido de privilegio, tendremos que determinar tarde o temprano la estructura de la democracia y de la libertad. Lo odioso en el caso es que el fuero opere en los términos del artículo 113 constitucional sólo durante el período en que funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después..." (Carrancá y Rivas, Raúl. "La Responsabilidad de los Funcionarios públicos. Problemas Jurídicos de México. Federación Nacional de Colegios de Abogados, A. C. Unión Gráfica, S. A. México. 1982. Págs. 149-154).

<sup>12</sup> La situación de los funcionarios judiciales federales —ministros de la Suprema Corte, magistrados de Circuito y Jueces de Distrito— y del Distrito Federal frente al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y Senadores en lo que atañe a su permanencia en los cargos respectivos, es verdaderamente lastimosa e indignante e implica un oprobio para los tribunales y la nugatoriedad del principio de inamovilidad. Estos calificativos se

artículos 124 y 130 de las Bases Orgánicas de 1843,<sup>13</sup> eran más conformes con a la naturaleza y funcionamiento del Poder Judicial. En todo caso la responsabilidad de los miembros de este Poder, debe ser materia de su propia Ley Orgánica, si la inamovilidad de los funcionarios respectivos, quiere mantenerse

derivan de la facultad —inusitada en todo régimen democrático que entre sus características sostiene la responsabilidad de los jueces—, consistente en que el Presidente puede "pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta", de cualquiera de los mencionados funcionarios judiciales, así como de la atribución de dicha Cámara y del Senado para privarlos de sus puestos mediante una declaración tomada "por mayoría absoluta de votos" en que tal petición se obsequie, según lo previene el párrafo sexto del artículo 111 constitucional. Este párrafo es un baldón para nuestro orden jurídico y un atentado a la independencia de los jueces, principalmente de los ministros de la Corte, pues los supedita al titular del poder ejecutivo federal y al Congreso de la Unión al través del constante amago que a manera de espada de Damocles se cierne sobre su investidura si no se pliegan a las consignas que el Presidente de la República pudiese darles, sin que para hacerlas ineficaces o para mantener al funcionamiento judicial en su cargo, sean operantes las dos Cámaras que integran dicho cuerpo legislativo, pues dentro del régimen presidencialista que fácticamente existe en México, aquél ha dejado de ser en nuestra realidad política un órgano estatal de frenamiento y equilibrio constitucionales.

Una de las conquistas del movimiento democrático mundial, del que México no podría mantenerse alejado, estriba en la implantación del derecho como instrumento imprescindible de convivencia social y en el gobierno de los jueces como medio para imponerlo y hacer factible su operatividad, es decir, la seguridad jurídica. En puntual congruencia con estos objetivos, las Constituciones forjadas en el ideario y en la ideología de la democracia han instaurado el principio de la respetabilidad judicial por parte de los órganos administrativos y legislativos del Estado, haciendo intangibles e invulnerables a los jueces, sin detrimento, claro está, del juicio político que por responsabilidad oficial delictiva es susceptible de incoarse contra ellos. Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que sin la independencia judicial, no como elemento que segregue a los tribunales de los demás órganos estatales, sino como responsabilidad a la investidura de los jueces y a su criterio, no sólo no puede funcionar el régimen democrático, sino que se posibilita la entronización de la dictadura presidencial o congresional con grave ultraje para los derechos de los gobiernos e infame afrenta para el pueblo en general. Estos nefastos fenómenos los propicia el párrafo sexto del artículo 111 de la Constitución, pues ni la Ley fundamental de 57, ni el proyecto de don Venustiano Carranza, ni los constituyentes de Querétaro cometieron tan tremendo atentado contra la democracia y el principio de división o separación de poderes como el que encierran las disposiciones contenidas en el párrafo señalado.

Conforme a él, la "mala conducta" de los funcionarios judiciales a que se refiere es causa suficiente y eficiente para que el Presidente de la República pida jurídicamente u ordene prácticamente su destitución al Congreso Federal. No se requiere que tales funcionarios cometan algún delito oficial o del orden común, sino que simplemente observen un comportamiento que, según apreciación presidencial estrictamente subjetiva, entrafie esa mala conducta, cuya calificación siempre corre el riesgo de ser arbitraria e injusta. ¿Cuándo puede aseverarse con validez que un juez actúa "inmoralmente" o "con escándalo público" o que tenga hábitos indecorosos" para afirmar que observa "mala conducta"? ¿No podría consistir ésta en actuar con independencia de criterio sin acatar las consignas de altos funcionarios o de políticos? Si en su vida privada comete el juez algún delito que pudiese infamar la investidura que ostenta o si durante el desempeño de sus funciones se conduce delictivamente, existe el juicio político para desaforarlo si goza del privilegio de no procesabilidad, o para imponerle las sanciones legales a que se haya hecho acreedor. Ese juicio no debe ser reemplazado ni inutilizado por el antidemocrático procedimiento "por mala conducta" que apunta el malhadado párrafo del artículo 111 constitucional". (Burgoa. Op cit., págs. 544-546).

<sup>13</sup> "TRIBUNAL PARA JUZGAR A LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE

en conformidad con los principios del gobierno de jueces y del control de la constitucionalidad, totalmente ajenos a la corrupción política.<sup>13B</sup>

c) El artículo 108 de la Constitución Federal, incluye entre los altos funcionarios con fuero, a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados Locales. Si en general el fuero debe suprimirse, con mayor razón debe desaparecer el de funcionarios locales, huéspedes extraños en el seno de las normas constitucionales federales. Causa de confusión o de discusión para la más docta doctrina constitucional,<sup>14</sup> esta especie de fuero de funcionarios locales, fuera de su órbita extremo, tal fuero debiera ser materia de normas constitucionales locales, fuera de su órbita de competencias, como lo es la federal, no se justifica. En último extremo, tal fuero debiera ser materia de normas constitucionales locales, en cuanto a su naturaleza y alcances, desapareciendo de la Constitución Federal.

d) El artículo 109 de la Constitución general de la República, contiene graves errores de fondo y de forma: No enumera los delitos graves que puede cometer el Presidente de la República, con abandono del sistema mejor que al respecto acogía la Constitución de 1857<sup>15</sup> y que debió ampliarse con mejor

JUSTICIA. Art. 124. Para juzgar a los ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, se elegirá un tribunal en esta forma. Cada bienio el segundo día de las sesiones, se insacularán todos los letrados que haya en ambas Cámaras. La de diputados sacará por suerte doce individuos, y los que resulten formarán el tribunal que conocerá las causas mencionadas.

Art. 125. Este número se distribuirá en tres salas en la forma que disponga el reglamento del Congreso.

Art. 126. El acusado y acusador pueden recusar cada uno un juez en cada sala sin expresión de causa.

Art. 127. El hueco de las recusaciones se llenará con jueces de la sala siguiente; y para los que falten en la última, se sortearán de los letrados insaculados pertenecientes a la Cámara que no haya hecho la declaración de haber lugar a la formación de causa.

Art. 128. Si faltare número de los letrados de que habla el artículo anterior, se elegirán por la Cámara respectiva de entre los demás individuos las personas que le parezcan para completar el total de jueces, no debiendo elegirse eclesiásticos.

Art. 129. Si no llegare a veinte el número de letrados insaculados de ambas Cámaras, se completará con otros individuos de las mismas, elegidos la mitad por cada una si la falta fuera de número par, si no lo fuere, la de diputados nombrará el número mayor, y la de senadores el menor; y si uno faltare, lo elegirá la Cámara de diputados.

<sup>13B</sup> Por los mismos principios, asistidos de razones adicionales, deben suprimirse los procedimientos ante Jurados Populares, que han mostrado su absoluta ineficacia, para que el Poder Judicial Federal, asuma plenitud de competencia, jurisdicción y capacidad de decisión en los procesos penales por delitos oficiales. Deben modificarse en tal sentido, el artículo 111, quinto párrafo, infine, de la Constitución, y los preceptos relativos a la Ley de Responsabilidades, como sostiene con toda razón el tratadista GILBERTO VARGAS LOPEZ (Cfr. Problemas Jurídicos de México. Op. cit. Págs. 122 y sigs.).

<sup>14</sup> Compárense, por ejemplo, las encontradas opiniones de Tena Ramírez (Op. cit. Págs. 528 y sigs.) y de Burgoa Orihuela (Op. cit., págs. 540 y sigs.).

<sup>15</sup> "Título IV.

De la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Art. 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Lo es también el Presidente de la República; pero durante

técnica lógico-jurídica, a todos los delitos ordinarios de gravedad, tanto comunes —locales— cuanto federales, así como a los delitos oficiales. Un fuero tan amplio para el titular del Ejecutivo, sin duda agrava todas las deficiencias del presidencialismo, ya de suyo excesivo. Por otra parte, dicho artículo exige una mayoría inusitada y cae en errores gramaticales,<sup>16</sup> y de concepción, pues el desafuero sólo es medida suspensiva y no de separación del cargo y no puede denominarse "Gran Jurado" a un cuerpo que sólo dicta medidas que en el procedimiento se conocen como de "ante-juicio", para facilitar los requisitos de procedibilidad ordinaria de la acción penal.<sup>17</sup>

2. *De rango local:* Sería muy interesante un estudio comparado de todas las Constituciones de los Estados, en materia de responsabilidades de funcionarios locales, estudio que excede del propósito de este trabajo. Por vía de mero ejemplo, la Constitución de Michoacán, acoge el mismo sistema federal, pero sin proveer a la expedición de una Ley de Responsabilidades a nivel estatal.<sup>18</sup>

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

<sup>16</sup> "Del desafuero en caso de delitos comunes, trata el art. 109. Es competente para ello la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, denominación impropia esta última, como lo ha observado Herrera y Lasso, pues según lo veremos, la Cámara no juzga.

La decisión consiste en declarar (por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman) "si ha o no lugar proceder contra el acusado". La mayoría absoluta se justifica por tratarse de una disyuntiva; pero el cómputo sobre el número total de los integrantes de la Cámara y no solamente sobre el número de los presentes, es una innovación inadmisiblemente e inexplicable de la Constitución de 17 (como lo dijimos en la nota 299), que produce en este caso la siguiente consecuencia: la suerte de los funcionarios no se decide por la voluntad real de la Cámara, expresada por el voto de los presentes, sino por la voluntad presunta de la misma, completada con los votos de los ausentes. Por lo que hace a la expresión "si ha o no lugar" es gramaticalmente un desatino. "Lo que el artículo estatuya —comenta Herrera y Lasso; es nada menos que la posible ineficacia de la decisión, puesto que para la una y para la otra, para la afirmativa y para la negativa, exige la mayoría del total de los diputados" (Tena Ramírez. Op. cit., págs. 517-518).

<sup>17</sup> Idem., pág. 519.

<sup>18</sup> "Título Cuarto.

De las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Artículo 104.—Los funcionarios públicos y empleados del Estado y municipales son responsables por los delitos comunes que cometan, y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo.

El Gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por violaciones a esta Constitución o a la General de la República y por delitos graves del orden común.

Sin declaración expresa del Congreso de haber lugar a formación de causa, los diputados no podrán ser procesados por ningún delito.

Se concede acción popular para denunciar ante el Congreso los delitos comunes y oficiales de los funcionarios del Estado, sin obligación de constituirse en parte.

Artículo 105.—Siempre que se trate de un delito del orden común cometido por algún diputado, por el Gobernador, por un magistrado, por los secretarios de Gobierno, por el procurador de justicia o por el tesorero del Estado, el Congreso, erigido en Gran Jurado, declarará por los dos tercios de los votos de sus miembros presentes cuando se trate del Gobernador y por mayoría, cuando se trate de otros funcionarios, si procede o no a la for-

Las Constituciones de los Estados deben ser las únicas que se refieran —caso de no abolirse—, al fuero de Gobernadores, Diputados Locales, Procuradores Locales, Magistrados y Jueces, y demás altos funcionarios estatales. Por otra parte, cada Estado debe expedir su propia Ley de Responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, a niveles estatal y municipal, en lugar de emitir normas ordinarias dispersas o inconexas, en leyes secundarias.<sup>19</sup> La am-

mación de causa. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, salvo que aparezcan nuevos datos y nuevos elementos, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución del Congreso no prejuzga absolutamente sobre los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, quedará el acusado separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, salvo que se trate del Gobernador del Estado, en cuyo caso sólo habrá lugar a que el Congreso lo juzgue como si se tratara de un delito oficial. La declaración de haber lugar a formación de causa contra un funcionario de elección popular, procede desde la fecha en que haya sido declarado electo. Si los expresados funcionarios no estuvieren ejerciendo su cargo, no gozarán de fuero constitucional por los delitos oficiales, faltas o omisiones en que incurran en el ejercicio de algún empleo, encargo o comisión del servicio público que hayan aceptado antes o durante el período en que conforme a la ley, se disfrute de aquel fuero. Para que la causa pueda iniciarse cuando el funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en la primera parte de este artículo.

Artículo 106.—Si se tratara de un delito oficial y el Congreso declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

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

En los casos de este artículo y del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, son inatacables.

Artículo 107.—En los delitos oficiales no cabe la gracia del indulto.

Artículo 108.—La responsabilidad por los delitos, omisiones y faltas oficiales de funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, sólo podrá exigirse durante el período en que los funcionarios ejerzan su cargo y dentro de un año después. En cuanto a los delitos comunes, se observarán las reglas generales de prescripción que establezcan las leyes.

Artículo 109.—El Gobernador Constitucional del Estado y los diputados gozarán de fueros desde el día en que fueren declarados electos; los magistrados propietarios, desde la fecha en que fueren designados; los gobernadores provisionales, interinos y sustitutos, los diputados suplentes, los magistrados supernumerarios, los secretarios de Gobierno, el procurador de justicia y el tesorero general, únicamente cuando ejerzan sus funciones.

Artículo 110.—Los jueces de primera instancia, agentes del Ministerio Público y jueces municipales no gozarán del fuero constitucional."

<sup>19</sup> A falta de Ley de Responsabilidades, en Michoacán, por ejemplo, se lee en la Ley Orgánica Municipal, vigente desde agosto de 1982: "Capítulo I.—De las responsabilidades.

Artículo 109. Todas las autoridades y empleados de que habla esta Ley, son responsables de los actos que realicen en contravención a sus preceptos; los miembros del Ayuntamiento y los tesoreros municipales, serán responsables solidaria e ilimitadamente, de las irregularidades, en el manejo de los fondos municipales.

Artículo 110. Se concede acción popular para denunciar responsabilidades a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 111. Cuando los actos del Secretario o del Tesorero contravengan el interés municipal, serán revisados por el Presidente Municipal y turnados en su caso al Ayuntamiento para que resuelva en definitiva.

plitud de funciones con que las autoridades locales y municipales cuentan, así lo exigen, para no diluir sus responsabilidades jurídico-políticas, a base de lagunas —deliberadas o no—, en las normas constitucionales y ordinarias de rango local.

3. *De rango jurisprudencial:* El Poder Judicial Federal, a través del procedimiento de amparo, es órgano de control de la constitucionalidad y por tanto, instrumento de vigilancia de la responsabilidad oficial, en materias de constitucionalidad y de legalidad. En cambio, está impedido para conocer del juicio político y de las decisiones de desafuero, por ser éstas "inatacables", según el artículo 111 de la Constitución Federal. No obstante, en algunos casos al menos, cabría solicitar amparo, según autorizada interpretación.<sup>20</sup> La relativa escasez de tesis jurisprudenciales o de precedentes, en esta materia,<sup>21</sup> es indicativa de que el principio del gobierno ideal de jueces, está lejos todavía entre nosotros, de realizarse cabalmente; también indica que los representantes populares, no han exigido responsabilidades en todos los casos concretos que lo ameritan en un medio de corrupción creciente y de alarmante prepotencia de algunos malos funcionarios. Al suprimirse el fuero, debe darse mucho mayor ingerencia al Poder Judicial, en los actos del control de las responsabilidades públicas, ya que formal y materialmente, son sus miembros los más capacitados para juzgar y sentenciar, con absolución o con condena, que personas o grupos tantas veces cegados por la pasión o la conveniencia de políticos sectarios.

112. Los miembros de los Ayuntamientos que falten a las sesiones sin causa justificada, serán sancionados con multa por el equivalente a un día de su compensación.

113. Las faltas u omisiones de cualquiera de los miembros del Ayuntamiento, que no constituyan delitos del orden común, serán calificadas y sancionadas por el propio Ayuntamiento con multa de \$ 500.00 o el equivalente a un día de compensación, que duplicará en caso de reincidencia. En todos los casos los responsables serán oídos previamente.

Artículo 114. Las faltas u omisiones de los jefes de tenencia, serán castigadas con multa hasta de un día de sueldo y con el duplo la reincidencia, sin perjuicio de consignarlos a la autoridad competente, si procediere o decretar la destitución.

Las faltas u omisiones de los encargados del orden, jefes de manzana y sus auxiliares, serán castigadas por el ayuntamiento con multa los que reciban compensación, o con apercibimiento, amonestación o destitución.

Artículo 115. De los delitos del orden común cometidos por los miembros de un Ayuntamiento, conocerán los tribunales comunes y, de las faltas y delitos oficiales, la Legislatura del Estado.

Artículo 116. Cuando un miembro del Ayuntamiento sea procesado como responsable de un delito, quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones, a partir del auto de formal prisión, llamándose al suplente y, si no concurriere o no lo hubiere, se dará cuenta al Gobernador del Estado, para que designe al sustituto.

Cuando un empleado del Ayuntamiento sea procesado por la comisión de un delito, será suspendido en el ejercicio de sus funciones, a partir del auto de formal prisión; si la sentencia es absolutoria, se le reintalará en su trabajo."

<sup>20</sup> Tena Ramírez. Op. cit., pág. 522.

<sup>21</sup> Jurisprudencia número 275, pág. 597 y tesis relacionada, pág. 598, del Apéndice de 1917 a 1975. Segunda Parte, de la Primera Sala

## B Ordinarias, de naturaleza penal

I. *De rango federal*: A los delitos oficiales, se refiere la Ley de Responsabilidades, reformada en 1979 —de contenido normativo de menor calidad que la de 1940 en varios aspectos—, pero en dicha Ley no quedan comprendidos ellos; encuéntrase tipos de delitos oficiales, también en el Código Penal Federal, como el abuso de autoridad, el cohecho o la traición a la Patria, o penas agravadas para toda clase de funcionarios a cualquier nivel.<sup>22</sup> Esto rompe el principio de unidad legislativa en esta materia, ya que todos y sólo los delitos y faltas oficiales deben incorporarse a la Ley de Responsabilidades, para penalizarse adecuadamente, no sólo con destitución e inhabilitación, los primeros, sino también con penas corporales y pecuniarias; y las segundas, con apercibimiento, amonestación, suspensión, y multas.

Las reformas a dicha Ley, que se encuentran en proceso, no sólo deben llegar también a aspectos técnicos de mejor tipificación de los delitos oficiales de que se trata, privándola de toda expresión vaga o ambigua,<sup>23</sup> sino también tipificando como delitos oficiales, los siguientes:

1. Todos los comprendidos en los artículos del 212 al 227 del Código Penal citado: ejercicio indebido o abandono de funciones públicas; abusos de autoridad; coalición de funcionarios; cohecho; peculado y concusión, y delitos cometidos en la administración de justicia .

2. El delito de tortura, que cometen las autoridades "ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas, cuando instiguen, toleren o infrinjan en forma directa a una persona detenida, sufrimientos de naturaleza física o mental, para mediante su intimidación obtener de ella o de tercero, información sobre determinados hechos o bien una confesión de responsabilidad, o para castigarla por un acto que haya cometido que se sospecha ha perpetrado."<sup>24</sup>

3. Los delitos de infidelidad en la custodia de documentos.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Llama especialmente la atención el artículo 145, que dice: "Se aplicará pena de cinco a cuarenta años de prisión y multa de cinco mil a cincuenta mil pesos al funcionario o empleado de los Gobiernos Federal o Estatales, o de los Municipios, de organismos públicos descentralizados, de empresas de participación estatal o de servicios públicos, federales o locales, que incurran en alguno de los delitos previstos por este Título" (Cod. Pen. D. F.)

<sup>23</sup> Tal como lo señala Carrancá y Rivas (Op. Cit. Págs. 135 y sigs.).

<sup>24</sup> Inspirado por el abogado Gilberto Vargas López, eminente penalista, así reza el artículo 185 fracción III del Código Penal de Michoacán, vigente desde el 15 de agosto de 1980, cuyo tipo debe llevarse a la legislación penal federal sobre responsabilidades oficiales.

<sup>25</sup> El mismo Código de Michoacán, dice: "Artículo 184.—Se impondrán prisión de tres meses a cinco años, destitución de empleo o cargo e inhabilitación de tres a siete años para obtener otros de la misma naturaleza y multa hasta por cinco mil pesos, a los funcionarios públicos y empleados que:

I.—Sustrajeren, destruyeren u ocultaren documentos, papeles o expedientes que les estuvieren confiados por razón de su cargo;

II.—Teniendo a su cargo la custodia de documentos o efectos sellados por la autoridad, quebrantaren los sellos o consistieren su quebrantamiento; y,

III.—Abrieren o consintieren abrir, sin la autorización correspondiente, papeles o documentos cerrados cuya custodia les estuviere confiada."

4. La pesquisa o inquisición, que comete cualquier autoridad al perseguir, obstaculizar o impedir las actividades lícitas de los particulares, sin la previa existencia de denuncia o querrela en que se funde la averiguación de delitos.

5. La revelación de secretos, cuando los funcionarios o empleados públicos, den a conocer en cualquier forma, expedientes, datos o documentos que legalmente estén obligados a conservar en sigilo, exponiendo los intereses públicos a peligro.<sup>25B</sup>

La vigente Ley de Responsabilidades, adolece además de los defectos que comparte con los textos constitucionales, según apuntamientos anteriores. Señaladamente, el artículo 50. debe modificarse de modo que el simple transcurso de un año posterior al cargo público, no baste a procurar impunidad; los funcionarios y empleados públicos —con mayor razón que los particulares— deben quedar sujetos a las normas ordinarias de prescripción de las acciones penales.<sup>25C</sup> Por otra parte, el artículo 60. extiende el fuero más allá de lo debido, puesto que expresa que el funcionario lo tendrá "desde el día de su elección", lo que resulta absurdo, si tal elección no ha sido aún calificada en definitiva, conforme a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, y a la propia Constitución.

II. *De rango local*: Como ya se dijo, las Constituciones de los Estados, deben prever la expedición de leyes locales de responsabilidades. Por tanto, éstas deben prever los delitos oficiales, en los niveles estatal y municipal, en lugar de que las responsabilidades correspondientes se encuentren dispersas en otros ordenamientos, o de plano no existan legalmente previstas.

En el fondo de toda responsabilidad penal de funcionarios y empleados públicos, de lo que se trata es de tutelar como bien jurídico, la esencia de la función de autoridad, honestamente puesta como servicio y como dirección, bajo la correcta marcha del Estado de Derecho. Si resultan impunes quienes contra estos valores atentan, tarde o temprano, parece la democracia o se destruye la libertad.

<sup>25B</sup> También deben tipificarse los delitos oficiales por omisión; especialmente el que cometen los Procuradores de los Estados, cuando dejan de ejercitar acciones penales plenamente procedentes. (VARGAS LOPEZ, GILBERTO.—Problemas Jurídicos de México Op. Cit. Pág. 127). El mismo autor, propone este otro tipo acertadísimo: "SE IMPONDRÁ DE CINCO A VEINTE AÑOS DE PRISIÓN AL FUNCIONARIO PÚBLICO QUE AL SER DEBIDAMENTE REQUERIDO, NO JUSTIFICARE LA PROCEDENCIA DE UN ENRIQUECIMIENTO PATRIMONIAL APRECIABLE SUYO O DE LA PERSONA INTERPUESTA PARA DISIMULARLO, POSTERIOR A LA ASUNCIÓN DE UN CARGO O EMPLEO PÚBLICO; LA PRUEBA QUE OFREZCA DE SU ENRIQUECIMIENTO SE CONSERVARE SECRETA A SU PEDIDO Y NO PODRÁ SER INVOCADA CONTRA EL PARA NINGUN OTRO EFECTO." (Idem Pág. 126).

<sup>25C</sup> En su caso, al término mínimo de 5 años posteriores al ejercicio de la función pública respectiva. (VARGAS LOPEZ.—Ibidem).

### C) Ordinarias, de naturaleza civil

La responsabilidad civil del Estado y de sus funcionarios y empleados está regulada normativamente de modo muy restringido, como antes se asentó.

En las leyes de responsabilidades debe normarse en forma más amplia y completa, no la responsabilidad de los funcionarios en cuanto particulares, que ya se encuentra prevista en la legislación común, sino la responsabilidad que cabe al Estado mismo, como persona moral y a sus funcionarios y empleados, en cuanto agentes de aquél, cuando con ocasión del servicio público mismo, causan daños y perjuicios a otras entidades o personas, directa o indirectamente, por culpa o negligencia, según el riesgo creado por la creciente complejidad de las actividades surgidas del "ius imperium" en las funciones contemporáneas de autoridad estatal.<sup>26</sup>

Cuando un servicio público no se presta, o se presta mal, o extemporáneamente, causa trastornos y riesgos, a veces graves, a las personas y a sus patrimonios. Por eso, debe establecerse el derecho a ser indemnizados, con cargo al Estado y a su patrimonio, si bien estableciendo un sistema de responsabilidad civil, prudente y cuidadosamente estudiado.

### III. Conclusiones

Primera. Debe hacerse una revisión a fondo de todo el sistema de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos —incluyendo a los de las empresas para-estatales—, a niveles federal, local y municipal, tanto desde el punto de vista de la normatividad constitucional, cuanto desde el punto de vista de la normatividad ordinaria.

Segunda. A reserva de verificar dicha revisión, de las presentes reflexiones se desprende que el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amerita enmiendas globales que deben tender a los siguientes aspectos:

1. Abolir el fuero de los altos funcionarios, como requisito de procedibilidad de la acción penal, para mantenerlo sólo como garantía de libertad parlamentaria.
2. Abolir en especial el fuero de funcionarios locales en el texto de la Constitución Federal, para trasladar todo lo que al mismo pueda referirse, a las Constituciones particulares de los Estados.

<sup>26</sup> "La vida social cada día es más compleja y va originando nuevas y continuas intervenciones del Estado, en una enorme red de servicios públicos y de actividades públicas.

Esos servicios públicos funcionan normal y anormalmente creando riesgo sociales, cada vez más frecuentes, que originan serios perjuicios a los particulares, que se causan no por culpa, sino por la naturaleza misma de las actividades del Estado. La vida moderna divide no sólo la riqueza, sino también la miseria humana. El Estado debe considerar que los perjuicios que origine ameritan indemnizaciones convenientes." (SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Porrúa. México. 1958. Pág. 1261).

3. Precisar los delitos en que puede incurrir el Presidente de la República, con enumeración exacta y completa.

4. Sustituir al Jurado Popular, en los casos de delitos oficiales, por la plena jurisdicción del Poder Judicial Federal.

5. Derogar el párrafo sexto y el séptimo del artículo 111 constitucional, por ser opuestos, a la dignidad de la judicatura federal, dando a ésta mayor intervención en los procesos por responsabilidades oficiales.

6. Ampliar en el artículo 113, el período de exigibilidad de las responsabilidades oficiales, después de que haya concluido el cargo público respectivo, a 5 años, o bien, al término ordinario de la prescripción de la acción penal.

Tercera. Debe hacerse un minucioso estudio comparado de las Constituciones particulares de los Estados, en materia de responsabilidades de funcionarios y empleados de los mismos, y de los Ayuntamientos. Cada Estado debe normar la responsabilidad de que se trata, en su propia Ley de Responsabilidades local, en forma completa.

Cuarta. En materia penal, los delitos oficiales, deben normarse todos, bajo un principio de unidad legislativa, en una sola Ley de Responsabilidades para la Federación. La ley vigente debe quedar purgada de vicios anti-típicos, y la penalización de los delitos oficiales, debe llegar hasta la imposición de sanciones corporales y pecuniarias. Dicha ley, debe recoger los tipos de delitos oficiales específicos apuntados, en especial, el ilícito no ejercicio de la acción penal; el enriquecimiento ilícito; la tortura; la pesquisa inquisitorial; la revelación indebida de secretos oficiales; la infidelidad a la custodia de documentos.

Quinta. La responsabilidad civil del Estado y la de sus funcionarios y empleados, debe ser ampliada de acuerdo con principios de prudencia y de acendrado estudio, para que la actividad creciente del Estado, no dañe o perjudique a las demás personas o entidades, sin que medie justa indemnización.