

Bases constitucionales de las responsabilidades de los servidores públicos, estatales y municipales

I. SISTEMA DE RESPONSABILIDADES

1. Las responsabilidades de los servidores públicos son conceptos cuyas hipótesis de aplicación se refieren a los individuos que ocupan un cargo público, electivo o por designación, particularmente considerados. Aunque la entidad estatal puede estar sujeta a responsabilidad, la legislación mexicana sólo contempla a los individuos y no al Estado **in abstracto**. Incluso conceptos fundamentales como el Estado de Derecho, se refiere a la regulación normativa de las facultades de autoridades, individualmente consideradas.

Esta identificación entre responsabilidad e individuo excluye a los órganos de gobierno para considerarles como sujetos de responsabilidad. No podría pensarse en la responsabilidad política, penal, civil o administrativa del Congreso o de la Suprema Corte de Justicia, como tampoco de ninguna Legislatura o Tribunal Superior de Justicia.

En los órganos colegiados de gobierno no es posible fincar la responsabilidad pues las decisiones y actos son tomados en conjunto. Cualquier intento para hacerlo se perdería en el anonimato de la autoría y en la imposibilidad de determinar la causalidad entre el sujeto y el delito o infracción cometidas. Además, la historia política y jurídica no recaba en sus anales ejemplos de enjuiciamientos a los poderes legislativo o judicial.

De ahí que el concepto de responsabilidad sea compatible con los órganos de gobierno de titularidad única, ejecutivos y jueces unitarios tienden a ser los destinatarios de las normas de responsabilidad, así como los funcionarios de las administraciones, pública y jurisdiccional.

2. En la configuración del sistema presidencial, el tema de responsabilidad fue toral para decidir su estructura. Los constituyentes americano y mexicano estuvieron renuentes, en su momento, a depositar el Poder Ejecutivo en una sola persona, pues precisamente querían descartar la similitud con las monarquías inglesa y española.

Sin embargo, los promotores del sistema presidencial consideraron indispensable la unidad del Ejecutivo, manifestando que no habría identificación con un monarca puesto que, además de la forma republicana y federal de gobierno, el presidente sería responsable de sus actos, a diferencia de los reyes que no lo son ante sus parlamentos.

En México, los titulares del Poder Ejecutivo han sido responsables históricamente: Juan B. Ceballos en 1853, Antonio López de Santa Anna en 1857, Benito Juárez en 1861 y Maximiliano en 1867, son ejemplos de ellos.

Los gobernadores, por su parte, comparten las mismas características del Ejecutivo federal y, en consecuencia, también están sujetos a responsabilidades. En realidad, han sido los gobernadores de los estados, los servidores públicos más frecuentemente enjuiciados tanto a nivel federal como local.

A partir de la Constitución de 1857 el sistema mexicano de responsabilidades se ha perfilado con ejecutores y sujetos responsables bien definidos:

- a) De esta manera, la responsabilidad política ha sido efectiva por parte de los congresos y legislaturas que gozan exclusivamente esta facultad. Tanto el Poder Legislativo federal como los locales han enjuiciado políticamente a ejecutivos, secretarios de estado, jueces y magistrados pero nunca a un miembro de esos Congresos. La responsabilidad política es, en consecuencia, una función de los legislativos hacia los otros poderes para sanear al Estado de los servidores indignos.
- b) La responsabilidad penal ha sido compartida entre los poderes legislativos y los tribunales penales. La Cámara de Diputados a nivel federal y las legislaturas a nivel local, tienen que desechar las acusaciones temerarias contra los servidores públicos y, decidir si hay elementos razonables para que dicho servidor sea sometido a la jurisdicción de los tribunales competentes. Superado este requisito de procedibilidad, antes denominado fuero constitucional, el servidor queda suspendido en sus funciones para ser juzgado por los delitos imputados. Esta responsabilidad ha procedido contra los servidores públicos de todos los poderes de gobierno y de todos los ámbitos. Su función es punitiva en tanto que sanciona una conducta delictiva.
- c) La responsabilidad civil recae exclusivamente en las personas de los servidores públicos y es fincada por los tribunales comunes. Para su concreción, los servidores públicos no cuentan con fuero o requisitos previos. Su función es reparadora de los daños y perjuicios ocasionados por dolo o negligencia en el servicio público.
- d) La responsabilidad administrativa se deriva de la relación jerárquica entre autoridades superiores y sus subordinados, y corresponde en consecuencia a dichas au-

toridades superiores aplicarla. Su función es correctiva pues tiende a garantizar la eficiencia de los servicios prestados.

II. NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

1. Aunque en el sistema anglosajón el Parlamento, con su confusión de poderes, podía juzgar no sólo a los funcionarios públicos sino incluso a ciudadanos comunes expidiendo para ello los **bills of attainder**; a partir de la Constitución norteamericana de 1787, se prohíbe que el Congreso juzgue delitos y se le encomienda la responsabilidad política.

Se debió al Plan de Carolina del Sur y a la argumentación de Gouverneur Morris en el Constituyente de Filadelfia, la fijación del procedimiento con una Cámara de Representantes acusadora. El juzgador fue determinado gracias al constituyente David Brearly que propuso y se aprobó que fuera el Senado y no la Suprema Corte porque podía desestabilizar a los otros poderes.¹ Como los ministros de la Corte eran y son designados a propuesta del presidente, se temía su influencia, mientras que el Senado, por su número y estructura, estaría alejado de influencias. El vicepresidente, como presidente ex-officio del Senado garantizaría generalmente imparcialidad. El Senado, finalmente, tendría el mismo prestigio que la Cámara de Representantes para exculpar a un acusado.

Otro signo distintivo de la responsabilidad de funcionarios, la dio el constituyente Charles Pinckney y la experiencia de las constituciones de Virginia y Delaware, previas a la federal, que establecían la responsabilidad política sólo después de dejar el cargo; por ello favorecieron la reelección de los ejecutivos para que hubiera un mayor periodo en el que se pudiera exigir dicha responsabilidad en caso de haberla.

Se debe a Alexander Hamilton y a James Wilson, la caracterización del juicio político como un procedimiento especial sustanciado exclusivamente ante el Congreso para determinar la culpabilidad política de un funcionario y, en su caso, aplicarle sanciones de índole política, como son la remoción y/o la inhabilitación para ocupar en el futuro cargos públicos; por eso Alexis de Tocqueville la enuncia como la jurisdicción política.

¹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel "La responsabilidad política en el Derecho Constitucional Americano" en *Anuario Jurídico*. Tomo XI. UNAM, 1984, pp. 466-468.

En la Constitución mexicana se han consagrado estos principios del modelo norteamericano, aunque con variaciones. Durante la vigencia de la Constitución de 1857 y debido a la propuesta de Marcelino Castañeda, se implantó un sistema como la propuesta original del Plan de Carolina del Sur, es decir, ante la supresión del Senado, el sistema haría de la Cámara de Diputados un jurado de instrucción que fijaría la culpabilidad del funcionario, mientras que la Suprema Corte aplicaría la sanción correspondiente.

Fue Castañeda quien propuso y así se incluyó, a los gobernadores como sujetos de la responsabilidad política, ya que serían desde entonces responsables por el cumplimiento de dichos ordenamientos federales.

Precisamente, el concepto que la Constitución y las leyes federales, así como los tratados internacionales, serían la Ley Suprema de la Nación implicaría no la subordinación del orden normativo local al federal, sino la obediencia y cumplimiento del ámbito federal por parte de los funcionarios locales. Así los gobernadores publicarían y harían cumplir las leyes federales y no sólo las locales; las legislaturas no aprobarían más que las leyes reservadas a su competencia por la Constitución federal y los jueces locales se arreglarían a lo establecido en el ámbito federal. Por ello el tercer párrafo del artículo 108, establece la responsabilidad federal a los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales por violaciones a la Constitución y leyes federales, lo cual constituye la responsabilidad política, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales que constituye la responsabilidad penal.

Volviendo a la Constitución de 1857, se determinó que correspondería a la Suprema Corte la facultad exclusiva de imponer todo tipo de penas, incluyendo las políticas, lo cual significó un alejamiento del modelo norteamericano. Sin embargo, como la culpabilidad del funcionario era determinada por un solo órgano de gobierno, como era el Congreso unicameral y a la Corte le correspondía la aplicación de la ley correspondiente, también obra del mismo Congreso, para aplicar la sanción correspondiente, Emilio Rabasa en su libro *La Constitución y la dictadura*, criticó severamente este procedimiento que dejaba a los servidores públicos en manos del Congreso.

El primer caso de responsabilidad política de un gobernador, fue de Santos Degollado, cuyo juicio se sustanció al final de las sesiones del Congreso Consti-

tuyente de 1857. Siguió el caso de Julio Cervantes gobernador de Querétaro sustanciado en 1869.

En el caso del gobernador de Jalisco Antonio Gómez Cuervo, acusado de violar las garantías individuales y no respetar el juicio de amparo, se precisó que para fincar la responsabilidad política, era indispensable la existencia de una ley anterior que determinara las penas. Esta argumentación provino después de que Gómez Cuervo fuera encontrado culpable por la Cámara de Diputados y en el pedimento fiscal de Ignacio M. Altamirano, quien consideró que aunque sanciones políticas, éstas deberían estar precisadas en una ley expedida con anterioridad al caso, por lo que al no haberse promulgado, no podría aplicarse sanción alguna. A raíz de este caso se apresuró la ley del 3 de noviembre de 1870, primera ley de responsabilidad a nivel federal.

Con la restauración del Senado en 1874, se encargó al Senado no sólo como juzgado político, sino incluso el juzgado penal de los funcionarios públicos. Especialmente el artículo 36 de la ley del 6 de junio de 1896 hizo del Senado el juzgador de los servidores.²

El sistema volvió a hacer un cambio en la Constitución de 1917. El cambio se explicó durante los enjuiciamientos de los ex-gobernadores de Querétaro, Ernesto Perusquía en 1919 y de Jalisco, José G. Zuno en 1926.

En el caso de Perusquía, la recién estructura del gran jurado del Senado se había declarado incompetente para conocer de su responsabilidad, a pesar de haber sido encontrado culpable, supuestamente, por la Cámara de Diputados. Bajo el sistema constitucional de 1857, esto no hubiera sido posible, ya que la culpabilidad era determinada por los diputados y al juzgador le tocaría la aplicación de la pena; mientras que, a partir de 1917, la primera Cámara sólo investigaba los hechos y acusaba en caso de encontrar elementos, y le toca al Senado el determinar finalmente la culpabilidad y además, aplicar la sanción política correspondiente.³

² ZAMORA PIERCE, Jesús y VELÁZQUEZ, Juan, "Competencia para juzgar a los actos de funcionarios por delitos de responsabilidad oficial, cuando han dejado de ocupar su cargo". *Lecturas Jurídicas*. No. 66. Abril-junio, 1978. Chihuahua, p. 8.

³ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)" en *Las responsabilidades de los servidores públicos*. Manuel Porrúa, 1983, pp. 75-76.

De 1918 a 1926 el juicio político fue un medio socorrido para remover a gobernadores o inhabilitar a ex-gobernadores. Sin embargo, a partir de 1929 hasta 1975 la vía utilizada por el Senado, al ser más sumaria y con menos formalidades, ha sido la desaparición de poderes para desconocer al gobernador en funciones, lo cual contraría el sistema de responsabilidad política.

2. Aunque la desaparición de poderes es una institución tardía en el desarrollo constitucional mexicano en las relaciones Federación-estados, no lo es en las relaciones estados-municipios. Desde 1825 existe en la Constitución de Veracruz, seguida por otros estados desde entonces, la facultad del gobernador del Estado para separar de su encargo a todas las autoridades municipales cuando éstas hayan abusado de sus facultades; es decir, cuando hayan incurrido en faltas de índole política. A esta institución aún se le conoce con el nombre de “suspensión de ayuntamientos”.

A partir de 1983, la Constitución federal se reforma para legitimar y uniformar las medidas de intervención estatal ante los casos de responsabilidad de los municipios. De esta manera, el artículo 115 contempla la “revocación, suspensión y desaparición de ayuntamientos”. Aunque el texto constitucional no permite diferenciar las tres medidas, cabría distinguir a la suspensión de ayuntamientos por su trayectoria histórica, como el procedimiento idóneo para fincar la responsabilidad política de los integrantes del ayuntamiento por abuso de poder o descuido en las funciones edilicias que deben sancionarse con la remoción de las autoridades responsables.⁴ De esta manera, los artículos 163, 164 y 165 de la Constitución del Estado de México, fueron derogados al entrar en vigor la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional. Asimismo, cabría integrar las medidas establecidas en exceso de las tres medidas por la Constitución federal, como es el caso de la inhabilitación.

Por ello, es necesario sistematizar las múltiples causales y procedimientos para fincar la responsabilidad de los ayuntamientos.

3. Según la novísima Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México de 11 de septiembre de 1990, procede el juicio político ante la Legislatura y reglamenta un meticuloso procedimiento en el cual, la sección instructora de la Legislatura es el jurado de acu-

⁴ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Desaparición de ayuntamientos”, en *Estudios jurídicos en memoria de Roberto Mantilla Molina*. Porrúa. 1984, p. 420.

sación y el pleno, con un quórum calificado, es el propio jurado de sentencia. Es decir, la sustanciación completa de la responsabilidad política, corresponde exclusivamente a la Legislatura.

El esquema general que se presenta en las legislaciones estatales, es el de instaurar a las legislaturas como jurado de acusación y al pleno de los tribunales superiores de justicia como jurado de sentencia;⁵ es decir, ante la ausencia de senados estatales, producto de un olvido para reinstalarlos desde 1874, no puede reproducirse a nivel local un procedimiento parecido que a nivel federal se prevé para el juicio político.

El que la responsabilidad política sea sustanciada totalmente por la Legislatura del Estado, es un inconveniente para todo servidor público, ya que significa que esta materia está totalmente controlada por una misma Cámara.

Por otra parte, en el aspecto de la responsabilidad política de los gobernadores habrá que atacar un problema que se presenta cuando el gobernador ante el enjuiciamiento sustanciado por una Legislatura, acude al Senado alegando una controversia política entre él y la Legislatura. De esta manera se ha evadido la aplicación estricta de un régimen de responsabilidad por la intervención federal. Efectivamente, en virtud de la fracción VI del artículo 76 Constitucional federal, el Senado está facultado para dirimir controversias políticas entre los poderes de un Estado. Algunos gobernadores han planteado, en consecuencia, que el juicio político en su contra, es una “controversia política” entre ambos poderes.

Casos como el del gobernador Hipólito Charles de Coahuila decidido por el Senado el 30 de noviembre de 1880 y el de Santos Godínes de Nayarit, decidido el 23 de octubre de 1919, por ejemplo, ilustran la vaguedad y exigen una determinación al respecto de esta intervención federal.

4. Según la Constitución federal y la del Estado de México, el gobernador sólo es responsable políticamente en el ámbito federal por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, correspondiendo exclusivamente al Congreso de la Unión el aplicarla. (Artículos 108, tercer párrafo y 110, segundo párrafo).

⁵ RAMÍREZ MEDRANO, Raúl, “Régimen constitucional de responsabilidad de los servidores públicos de los estados de la Federación”, en *Revista Jurídica Mexicana de Justicia*. No. 2. Vol. II. Abril-junio, 1984, p. 207.

Pero también el gobernador aparece únicamente responsable por la comisión de delitos, bien federales como el manejo indebido de fondos y recursos federales, o bien locales como los delitos graves del orden común y delitos contra la soberanía del Estado (Artículo 5° de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios). Es decir, el gobernador no tiene responsabilidad política local y sólo la tiene federal.

III. LA RESPONSABILIDAD PENAL

1. La comisión de delitos es castigada sin límites, para los servidores públicos. El gobernador es el único funcionario que goza de un privilegio al reducirse su responsabilidad penal a los denominados delitos graves del orden común y los delitos contra la soberanía del Estado durante el tiempo de su encargo, mientras que para todos los demás servidores cualquier delito es punible.

La expresión “delitos graves del orden común” proviene de la Constitución federal de 1857 y hasta el momento hay varias interpretaciones sobre su significado. Según la anterior Ley de Responsabilidades del Estado de México de 30 de abril de 1984, se determina en su artículo 5°, que por delitos graves del orden común debía entenderse aquéllos cuya pena media aritmética excedía de cinco años de prisión y, por consiguiente, no alcanzaba el procesado libertad caucional. Contrariamente, la Ley vigente de 1990 no contiene esta definición.

Existen al respecto, otras interpretaciones explicadas por Manuel Herrera y Lasso,⁶ una de ellas es en el sentido de que dichos delitos son los contenidos en el artículo 22 constitucional como hipótesis para aplicarles la pena de muerte, mientras que otra, va en el sentido de que la determinación de los delitos graves, como todo lo relacionado a las responsabilidades, corresponde a una ley específica, tal como ha habido un proyecto para la responsabilidad presidencial de febrero de 1921.

Independientemente de la interpretación que se adopte, la indefinición de la gravedad de los delitos, sujetan a los servidores públicos a una mayor o menor discrecionalidad de su juez, pudiéndole aplicar un criterio muy riguroso para apreciar la gravedad de un posible delito o, por el contrario, exonerándolo de responsabilidad ante un delito que comúnmente se califique como grave.

⁶ Cfr. “La reforma del Título Cuarto de la Constitución” en *Estudios Constitucionales*. Segunda serie. Editorial Jus. México. 1964, pp. 23 a 100.

Pareciera que, en consecuencia, el mejor criterio sea el de contar con una ley penal especial o agregarla al texto de la misma ley que determine las responsabilidades, el criterio para apreciar la gravedad de los delitos que, factible y razonablemente, pudiera cometer un servidor público. Al respecto habría que puntualizar que no se trataría más que de considerar como graves a figuras delictivas previamente contempladas en el Código Penal correspondiente, puesto que se trata de delitos ya del orden común a los cuales se les va a considerar graves en razón del sujeto activo que los puede cometer; es decir, un funcionario público más la gravedad del propio tipo que se aprecia en virtud de una mayor sanción prevista y aplicable.

Por lo que respecta a los denominados delitos contra la soberanía del Estado, la ley debiera ser más explícita, pues no hay en el Código Penal, tipos específicos con esa denominación. El Código Penal del Estado de México se refiere a delitos contra el Estado y además, habría que anotar que no cabe analogía con el delito de traición a la patria, pues éste además de ser un delito federal, se aplica al Presidente de la República. De esta manera, a la muy limitada responsabilidad del gobernador, se le excluye prácticamente la viabilidad para acusarlo penalmente por un delito no previsto en el Código Penal del Estado, como es por atentar contra la soberanía del Estado.

En realidad, esta causal debiera ser política y no penal; no obstante su denominación como “delito” nos circunscribe al ámbito penal, aunque a nivel de doctrina se antoja comentar que su denominación refleja una confusión de lo que antes se denominaban “delitos oficiales” cuyos tipos reflejaban algunas causales políticas donde las conductas no pueden ser precisadas como en el ámbito estrictamente penal.

IV. LA RESPONSABILIDAD CIVIL

Es uno de los aspectos más difíciles de determinar en el campo de las responsabilidades. Debido a que importa la reparación patrimonial del daño causado por ausencia de diligencia, cuidado, honestidad y eficacia de parte de la autoridad; el probar y reconocer dicha culpa o dolo resulta muy difícil.

Los artículos 1757 del Código Civil del Estado de México, como 1928 del correspondiente al Distrito Federal, establecen la responsabilidad civil, directa y

personal del servidor público, y subsidiaria del Estado, lo cual ha hecho prácticamente inexistente la responsabilidad.

La doctrina mexicana no ha dejado de criticar esta responsabilidad subsidiaria⁷ y se han hecho esfuerzos por interpretar el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos de 31 de diciembre de 1941, para que a nivel federal, se exija directamente del Estado la responsabilidad civil cuando haya culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

La interpretación de Antonio Carrillo Flores, es que este precepto ha modificado, en el ámbito federal el sistema de responsabilidad civil plasmado en el Código Civil del Distrito Federal. Sin embargo, en opinión de Galindo Garfias habría que diferenciar los dos supuestos normativos en ambas disposiciones. Pues la de responsabilidad subsidiaria contenida en los códigos civiles se refiere cuando el perjuicio es ocasionado por dolo o culpa del funcionario, mientras que en la Ley de Depuración de Créditos se refiere a daños causados por deficiencias del servicio público federal, sin mediar acto específico.

Interesante resulta la diferenciación entre ambos conceptos y nos parecen sugerir que la responsabilidad civil debiera cambiar de subsidiaria a solidaria; efectivamente, el servidor público no ejerce su función por cuenta propia, mediante provisión o compra, lo cual acontecía en la época colonial, sino la ejerce por nombramiento y en representación del Estado que lo designó. Su autoridad, legalidad y legitimidad la deriva del Estado y por ello hay una obediencia convencional por parte de los gobernados; si bien la negligencia sólo es imputable a los servidores, es el gobierno a quien representa, el responsable de los daños ocasionados y, finalmente, el servidor público frente al gobierno el último responsable.

V. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La última palabra corresponde a la responsabilidad administrativa que, como medio correctivo para controlar la eficiencia y el decoro del servidor público, resulta necesario destacar que en los altos servidores públicos está restringida esta responsabilidad, la cual se aplica fundamentalmente por las propias autoridades jerárquicamente superiores.

⁷ GALINDO GARFIAS, Ignacio, "Responsabilidad civil de los servidores públicos". *Revista Jurídica Mexicana de Justicia*. Núm. 4. Vol. III. Octubre-diciembre, 1985, pp. 52-53.

Según el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades del Estado de México, se prevén como sanciones la destitución y la inhabilitación, las cuales sólo son imponibles por medio de la responsabilidad política a los altos servidores que la propia ley especifica. Por lo que tratándose de los demás servidores cabía esas sanciones; en consecuencia los mandos medios no tendrán responsabilidad política, sino meramente administrativa.