

REVISTA DE REVISTAS

Derecho administrativo 741

DERECHO ADMINISTRATIVO

ARTEAGA NAVA, Elisur, "El nuevo sistema de responsabilidad de los servidores públicos", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, 1982, año 6, núm. 6, 2a. parte, pp. 337-346.

En este artículo, el profesor Arteaga Nava analiza las reformas de 1982 al título iv de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacando también algunos aspectos importantes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En términos generales y en opinión del autor, las reformas introducidas sólo son aparatosas, ya que no afectaron la esencia, pues lo novedoso y trascendente es cualitativamente poco; en realidad, para Arteaga Nava, no ameritaba la modificación total del título, sino lo que se requería era más bien que el mismo se aplicara.

En la primera parte, el autor hace referencia a los "errores que aún subsisten", entre los que incluye el que para aludir al órgano que la misma Constitución denominaba "gobernador del Distrito Federal", continúa llamándosele también "jefe del departamento", lo cual puede propiciar confusión en gente poco informada; asimismo, sigue sin especificarse qué debe entenderse por "delitos graves del orden común", como causal para proceder en contra del presidente de la República durante su encargo; igualmente, se le sigue asignando al Congreso una tarea irrealizable, pues aumenta el número de funcionarios sobre los cuales tiene competencia exclusiva sin incrementar, simultáneamente, el número de sus sesiones. En general, para el profesor Arteaga Nava, la redacción del título cuarto es ampulosa, declarativa, redundante y poco jurídica, ya que ignora el principio de técnica constitucional que exige que los preceptos respectivos sean "escuetos, claros, generales".

En la segunda parte, el autor alude a los "aciertos del nuevo sistema", entre los que incluye el que, cuando el Senado actúe como jurado, únicamente se contarán los votos de los legisladores presentes, mas no los de los ausentes, como sucedía en el sistema anterior; asimismo, el que para determinar posibles responsabilidades políticas federales y poder proceder penalmente en contra de ciertos funcionarios de las entidades federativas, en respeto de la autonomía local, la imposición de las san-

ciones políticas o la sujeción a proceso penal se condicionan a la resolución de las legislaturas estatales, por lo que en un futuro corresponderá a órganos locales la aplicación de leyes federales; otro acierto consiste en haber ampliado de uno a, cuando menos, tres años el término para que opere la prescripción por delitos oficiales y haber adoptado al respecto la fórmula prevista en el Código Penal.

Por otra parte, en cuanto a la "responsabilidad de las autoridades estatales", el autor advierte que ni la Constitución ni la Ley Federal de Responsabilidades definen lo que debe entenderse por "violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen", por las cuales pueden ser sujetos de juicio político las autoridades estatales. Con respecto a la nueva Ley Federal Reglamentaria del título cuarto, el autor sostiene que, en general, es mejor que la anterior, aunque incide en el mismo grave defecto de establecer como delitos oficiales figuras en las que según sea quien las examine puede haber todo o nada, es decir, tienen poco que ver con la precisión propia de la legislación penal y sí mucho con la arbitrariedad y la impunidad, por lo que será necesario afinarla.

En la última sección de su trabajo, Arteaga Nava señala las "aportaciones del nuevo sistema", examinando las nuevas características relativas a los sujetos y la sustanciación del juicio político, la declaración de procedencia para el caso de responsabilidad penal de ciertos funcionarios, las obligaciones y los tipos de sanciones de carácter administrativo, así como las funciones más relevantes de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Finalmente y con respecto a esta última, el autor apunta que se trata de un instrumento de control secundario y accesorio que, a nivel de administración pública federal, hace las veces de una auditoría interna; en realidad, para Arteaga Nava, no era necesaria la nueva secretaría pues era suficiente con desempeñar la antigua institución de la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados y que a nivel constitucional representa el verdadero y efectivo control, para cuyo efecto se le debieron atribuir en su ley orgánica todas las facultades para actuar, dejándola al margen del control partidista y proveyéndola de elementos humanos de supervisión, vigilancia y control.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

BERMANN, George A., "La responsabilité civile des fonctionnaires au niveau fédéral aux États Unis: Vers la solution d'une crise" (trad. del

inglés de Christine Gemayel), *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, año 35, núm. 2, abril-junio de 1983, pp. 319-351.

Con la maestría que le es propia, este prestigiado profesor de la Universidad de Columbia, examina el problema de la responsabilidad en que pueden incurrir, al desempeñar su trabajo, los funcionarios federales de los Estados Unidos, y después de un análisis histórico y crítico de los múltiples y complejos problemas involucrados, expone las tentativas de reformas al sistema prevaleciente, y sus opiniones y conclusiones personales.

El estudio se restringe a la responsabilidad civil —*ex delicto*— en que pudieran incurrir los funcionarios federales, en lo personal, y la administración misma; no a la responsabilidad de carácter administrativo, ni a la penal propiamente.

Una ley de 1946, la Federal Tort Claims Act (FTCA), planteó “el primer y único ejemplo de renuncia general (al principio) de la inmunidad en el dominio de la responsabilidad extracontractual de la administración federal”, dentro del sistema “del derecho privado positivo” (del *common law*; no así la inmunidad de los funcionarios o agentes federales que cometen el acto ilícito (*tort*), ya que sólo les impuso, tímidamente, la obligación de indemnización a los particulares lesionados, con restricciones serias, como son, que el funcionario *no* hubiera actuado de buena fe, y sin la convicción razonable de actuar correctamente.

Además, la FTCA contiene una larga lista de casos de exoneración de responsabilidad, lo que constituye “su mejor debilidad desde el punto de vista del demandado por responsabilidad delictual”; entre tales casos, el autor indica la pérdida o el retraso en la entrega de piezas postales; los daños causados por operaciones fiscales de la Tesorería Federal, o por la regulación del sistema monetario; reclamaciones con ocasión de actividades militares, “así como por razones políticas” (!); daños que se basan en la invalidez de leyes y reglamentos; por actos abusivos, si se trata del ejercicio de facultades discrecionales, etcétera. A partir de 1974 se eliminaron aquellas exenciones que se refieren a la responsabilidad proveniente de actos ilícitos cometidos en contra de las leyes penales, y ello, como “una respuesta legislativa a los abusos cometidos por la policía desde fines de la década de 1960, en el curso de averiguaciones y arrestos”.

Existía y subsistía la posibilidad de demandar directamente al funcionario, al margen de la FTCA, pero con el gran inconveniente de enfrentarse con su insolvencia, y de que el órgano respectivo de la administración, con sus medios patrimoniales propios, resultaba marginado.

Por otra parte, en el sistema norteamericano no existe la "presunción de responsabilidad de la administración por daños causados a su nombre", que es propia de muchos otros sistemas jurídicos; al contrario, la tradición del *common law* es la de "la inmunidad" (que no es lo que la palabra implica, sino una "particular protección" concedida al funcionario y al gobierno). Esta protección o inmunidad de los funcionarios, que a pesar de las restricciones y exoneraciones se califica como absoluta, tuvo su apogeo en 1959 por una decisión de la Suprema Corte (*Barr v. Matteo*).

Como reacción contra las limitaciones, se plantearon por la judicatura reformas al sistema, lo que culminó en 1971 con la decisión *Bivens* de la Suprema Corte, en "un negocio que implicaba serios abusos cometidos por funcionarios de la Oficina Federal de Narcóticos". A las acciones y juicios que entonces se plantearon se les llama "acciones del tipo *Bivens*", y como en ellas se involucraban omisiones y faltas de carácter constitucional, también se conocen como "delitos constitucionales". Características de ellas son, en primer lugar, que no se trata de acciones del *common law*, ni están regidas por los principios y las limitaciones que éste impone; en segundo lugar, que se trata de violaciones y principios de la Constitución federal; en tercer lugar, un tanto incongruentemente a mi juicio, que la "inmunidad" no es absoluta, sino *relativa*. Responde el Estado, y cuando se procesa a un funcionario, aquél lo protege y representa, ya sea a través de sus propios funcionarios y abogados, ya contratando y pagando los servicios de abogados privados; empero, también se presenta aquí una limitación: la improcedencia de la responsabilidad oficial cuando el agente o funcionario actúe en el marco de sus atribuciones.

Habla Bermann de la "quiebra del derecho vigente"; critica la distinción entre la responsabilidad delictual de *common law*, y la constitucional, así como la tendencia de los abogados litigantes de plantear ambas, que a su juicio se excluyen recíprocamente. En la corriente de reformas de esta materia, hay que buscar y tratar de conseguir un difícil equilibrio: por una parte, la protección de los particulares por actos ilícitos o negligentes de la administración; por el otro, la protección del servicio público o cargo del funcionario y del Estado, que se pondría en predicamento, provocando intimidaciones, temores y celos de aquél, si su actuación se viera amenazada con procesos judiciales de los que pueda derivar su responsabilidad propia, aunque se llegara a limitar legalmente su cuantía.

A juicio del autor, la actual corriente de reformas es correcta, y debe orientarse y proseguir teniendo en cuenta los siguientes principios ge-

nerales: primero, disminuir el número y la categoría de las exoneraciones de la FTCA y aplicar las que subsistan a ambas "inmunidades", del *common law* y las constitucionales; en segundo lugar, uniformar el procedimiento y los recursos en ambos casos; en tercer lugar, debería prescindirse de la "inmunidad absoluta" que deriva de la FTCA; en cuarto lugar, que se apliquen restricciones y exoneraciones, y que se mantenga en beneficio del Estado el principio de la "inmunidad relativa", el cual se vincule con el ejercicio de las funciones propias, la buena fe del agente y su actuación razonable; por último, que se medite sobre la procedencia de la acción de repetición (*action récursoire* del derecho francés), en contra del funcionario que provocó el daño.

En derecho mexicano, pienso que esta acción, que está prevista en el artículo 1927 del Código Civil, se debe aplicar por analogía en los casos de responsabilidad del Estado, que regula el artículo 1928; y también creo que esta última norma, que no se ha utilizado tanto como es de desearse contra los actos ilícitos o contrarios a las buenas costumbres ejecutadas por funcionarios (federales y locales), si bien contiene las limitaciones de que éstos actúen dentro de "las funciones que les estén encomendadas", y de que la responsabilidad del Estado sea subsidiaria, no excluye, en cambio, por aplicación del artículo 1910, la procedencia de acciones contra funcionarios que se excedan de dichas funciones; aunque quizás, en este caso, no responda el Estado a tenor de lo dispuesto en el artículo 1918 del mismo Código Civil.

Jorge BARRERA GRAF

DERECHO AGRARIO

MÉGRET, Jean, "Les successions des bien fonciers agricoles en droit français", *Rivista di Diritto Agrario*, Florencia, año LXI, fasc. 4, octubre-diciembre de 1982, pp. 452-475

Este trabajo de Jean Mégret (miembro de la Academia de Agricultura de Francia, presidente del Comité Europeo de Derecho Rural) constituye parte de una investigación sobre "derecho agrario hereditario", patrocinada por el Ministerio de Instrucción Pública italiano, que el autor lleva a cabo en el marco institucional de la Universidad de Pisa.

Atañe, entonces, el artículo, tanto al derecho rural como al civil, dado que las normas legales que analiza se erigen en disposiciones de excep-