

24
1984

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL"



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN ANTONIO VASQUEZ MADRID

MEXICO, D. F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

EL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

	<u>PAGINA</u>
INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO.- ANTECEDENTES HISTORICOS	
I.- CONSTITUCION DE 1824 Y 1857	8
II.- LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS PUBLICOS - DE 1870.	15
III.- LEY DE 1896, REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCION FEDERAL Y LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1939.	19
IV.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1979.	27
CAPITULO SEGUNDO.- REGIMEN CONSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS-SERVIDORES PUBLICOS.	
I.- CONSTITUCION DE 1917	34
II.- REFORMAS AL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL EN - MATERIA DE RESPONSABILIDADES.	39

CAPITULO TERCERO.-

LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

	<u>PAGINA</u>
I.- DISPOSICIONES GENERALES	55
II.- PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE LA UNION EN MATERIA DE JUICIO POLITICO Y DECLARACION DE PROCEDENCIA.	67
III.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	81
1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	88
2. SANCIONES	92
3. RECURSOS	102
4. REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	105
IV.- COMPATIBILIDAD DE LA LEY Y LOS DERECHOS LA- BORALES	111
CAPITULO CUARTO.- PROBLEMAS DE APLICACION - PRACTICA.	121
I.- PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD	121
II.- PROBLEMAS DE VIGENCIA	124
CONCLUSIONES	129
BIBLIOGRAFIA	133

I N T R O D U C C I O N

Indiscutiblemente que la corrupción ha sido uno de los fenómenos más notables del sistema político mexicano, que en las administraciones más recientes ha alcanzado niveles nunca vistos, a tal grado que atentan contra la estabilidad misma del sistema, cuando había sido tradicionalmente uno de sus pilares.

Esta situación ha sido reconocida por la clase gobernante la que se ha visto en la necesidad de proponer reformas al orden jurídico nacional, con el propósito de abatir dicha corrupción, particularmente dentro del ámbito administrativo.

Durante la campaña del actual Presidente de la República, se propuso como una de las medidas más importantes para su gobierno la denominada "renovación moral de la sociedad", que en una de sus vertientes abarca la actividad de los funcionarios y empleados de la Federación que es vista con suma desconfianza por la sociedad en general, no sólo porque tradicionalmente se haya apartado de la legalidad, sino también porque ha sido inoperante e ineficaz, a pesar de que representa una gran carga para el país, particularmente significativa en esta época de aguda crisis económica.

Dentro de las reformas legales promovidas por la actual administración, destacan sin lugar a dudas las relativas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,-

al Título Décimo del Código Penal y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con las que se intenta depurar la administración pública, obligándose a los servidores públicos a ajustarse en su actuación a los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia y honradez y estableciéndose severas sanciones que se aparten de tales principios.

Es cierto que en un sistema político como el mexicano que ha tenido en la corrupción uno de sus elementos esenciales, no podría esperarse que en un tiempo relativamente corto, pudiera suscitarse una transformación radical en la conducta de los servidores públicos; pero también lo es que con la expedición de leyes eficaces y sobre todo con la voluntad política de aplicarlas hasta sus últimas consecuencias, puede empezar a generarse una nueva moral en los servidores públicos, que a la larga traería enormes beneficios para toda la población y sobre todo permitiría restituir la confianza del pueblo mexicano en sus gobernantes.

El presente trabajo tiene como propósito contribuir, así sea en forma muy modesta, al esclarecimiento de algunas cuestiones relacionadas con la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fundamentalmente, pues por tratarse de una materia hasta muy recientemente sujeta a una regulación específica, sobre todo en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa, ha encontrado múltiples dificultades para su debida aplicación por lo que se hace imprescindible en este momento abun-

dar en su análisis y, en su caso, proponer las reformas legales necesarias para llevar a la práctica los principios que en ellas se contienen.

Por tal motivo, se hace un análisis exagético de los principales ordenamientos jurídicos que sirvieron de antecedente al actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos; se comentan críticamente los preceptos más destacados del Título Cuarto reformado de la Constitución Política y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, poniéndose especial énfasis en el capítulo de responsabilidad administrativa y se concluye con el planteamiento de los principales problemas a que se enfrenta en la práctica la aplicación de dichos ordenamientos jurídicos, con la única pretensión de aportar algunas ideas que contribuyan a su solución.

CAPITULO PRIMERO.- ANTECEDENTES HISTORICOS

- I.- CONSTITUCIONES DE 1824 Y 1857
- II.- LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DE 1870.
- III.- LEY DE 1896, REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS -- 104 Y 105 DE LA CONSTITUCION FEDERAL
LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1939.
- IV.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS - Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1979.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS

El presente trabajo se inicia con un breve análisis de la Constitución de 1824 y 1857, no sin antes mencionar que en todos los -- tiempos ha sido preocupación del Estado que el buen manejo de la Hacienda Pública y el adecuado desempeño de quienes sirven al pueblo y, por ende el establecimiento de mecanismo y normas que garanticen el cumplimiento de esos objetivos. Así, durante la colonia, los habitantes de la Nueva España podían denunciar los actos ilícitos de los funcionarios y lograr en su caso que se les sometiera a lo que se denominaba "juicio de residencia". Este procedimiento podemos considerarlo como un remoto antecedente de nuestro régimen de responsabilidades.

También es de mencionarse que los antiguos mexicanos fueron celosos vigilantes de la actuación de sus jueces y recaudadores. Aquella recia organización que tenía su más sólido apoyo en el sistema tributario, exigía de los representantes del estado el más --- fiel cumplimiento de los deberes que les imponía el servicio público y, en caso de incumplimiento de sus obligaciones o de lesiones a los intereses de la comunidad, se hacían acreedores a penas sumamente severas.

Con la conquista de México, se transplanta a nuestro país la organización político-administrativa española y son los alcaldes, primitivos jueces, quienes administraban justicia en primera instancia y el Alcalde, Justicia Mayor; era el Supremo Tribunal de Apelación, encargado de impartir, en última instancia, justicia en nombre del Rey.

Como se ve, ya en esa época lejana, existía un mecanismo legal -- que permitía a los gobernantes conocer a través de la denuncia de los gobernados, aquellos abusos, actos ilícitos o errores que sus funcionarios hubiesen cometido en el desempeño del cargo, pudiendo de esta manera, establecer las medidas correctivas adecuadas y aplicar las sanciones procedentes, que como dijimos eran sumamente severas.

Otro antecedente de nuestro sistema de responsabilidades, lo encontramos en el juicio político del derecho anglosajón (impeachment), cuyos principios sirvieron de modelo al legislador mexicano a partir de 1857.

La Ley Juárez de 1870, sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, estableció el juicio político cuyo trámite y resolución quedaba adscrito al ámbito del poder legislativo.

Posteriormente, en 1890, se expidió la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 Constitucionales (Constitución de 1857) en -

materia de responsabilidades.

Ya en la época revolucionaria, el Constituyente de Querétaro, conservó en esencia los mismos principios de la Constitución del 57, aún cuando la Ley Reglamentaria respectiva se expide hasta 1940; ordenamiento que conserva vigencia hasta 1980 en que se le sustituye por una nueva Ley que sigue conservando resabios del pasado y que a juicio de algunos resultó más mala que su antecesora.

Estos, esbozados en forma breve, son algunos antecedentes legales de nuestra Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (*)

(*) Memoria, primera Reunión de Difusión, Actualización y Simplificación Jurídica Administrativa en Materia de Responsabilidades, ponencia presentada por el Lic. Francisco Torrero Cailles, México 1985, Págs. 16, 17 y 18.

CONSTITUCION DE 1824

Uno de los propósitos del Congreso General Constituyente, era el de promover "la prosperidad y la gloria" de la Nación Mexicana , el que fue plasmado en la Constitución Federal de los Estados -- Unidos Mexicanos.

Las condiciones por las que atravesaba el país al momento de --- erigirse el Congreso Constituyente, hacían necesaria la creación de un marco adecuado de protección jurídica para la independen-- cia, de la religión católica y para fijar los límites territoriales.

La Constitución de 1824, contiene elementos relevantes que pueden servir como antecedentes históricos para el tema que nos ocupa - y representa un hecho más que notable para el desenvolvimiento - de nuestras instituciones jurídico-políticas, ya que estructural al Estado Mexicano "en nombre de Dios todopoderoso, autor y su-- premo legislador de la sociedad.... y fijar su independencia po-- lítica, establecer y afirmar su libertad, promover su prosperi-- dad y gloria", lo que tiene una clara orientación ideológica.

Al expedirse esta Constitución, se estructura nuestro país, desde el punto de vista jurídico-político, naciendo con ello a la - vida internacional el Estado Mexicano.

La Constitución de 1824, tiene como antecedentes más significativos la Constitución de Apatzingán, el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el Acta Constitutiva, y presenta un sistema organizativo bastante avanzado para su época.

Este documento constó de 171 artículos divididos en siete títulos.

El Título VII, denominado de la observancia, interpretación y reforma de la Constitución es el más importante en el análisis de la responsabilidad de los ahora llamados servidores públicos, -- por lo que nos referimos a continuación a las disposiciones sobresalientes sobre el particular

El artículo 38, atribuía a cualquiera de las dos Cámaras, la facultad de conocer como Gran Jurado, las acusaciones en contra -- del Presidente de la Federación, por delitos de traición a la independencia nacional ó a la forma establecida de gobierno; por -- los delitos de cohecho y soborno cometidos en el tiempo de su -- empleo; por actos dirigidos manifiestamente a impedir la realización de elecciones para Presidente, Senadores o Diputados, o que las Cámaras ejercieran sus facultades; de los delitos cometidos -- por los miembros de la Corte Suprema de Justicia a los Secretarios de Despacho; de las infracciones a la Constitución Federal -- o a las Leyes de la Unión cometidas por los Gobernadores de los -- Estados.

Sin embargo el artículo 39, especificaba que cuando el Presidente o sus Ministros, fueren acusados por actos en los que hubiere intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno, la que debía erigirse en Gran Jurado era la Cámara de Representantes; lo mismo ocurría cuando se trataba de acusaciones contra el Vicepresidente -- por cualquier delito cometido durante su encargo.

El artículo 40, por su parte, determinaba que la Cámara ante la cual se hubiere hecho la acusación en contra de los individuos -- a que se refería el artículo 39, debía erigirse en Gran Jurado y declarar por el voto de los dos tercios de sus miembros, que había lugar a la formación de causa, quedando el acusado suspendido en su encargo y a disposición del Tribunal competente.

Cuando se trataba de causas criminales, instauradas en contra de los Senadores o Diputados, aquéllos debían ser acusados ante la Cámara de Diputados, y éstos únicamente ante la de Senadores, -- constituyéndose cada Cámara en Gran Jurado, con el propósito de declarar si había lugar o no a la formación de causa, según lo -- establecía el artículo 43.

Si la Cámara correspondiente determinaba, por el voto de la mayoría calificada de sus miembros, que había lugar a la formación -- de causa, el acusado quedaba suspendido de su encargo y era puesto a disposición del Tribunal competente, de acuerdo con el ar--

título 44.

El artículo 137, señalaba entre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, conocer de las causas que afectaban al Presidente y Vicepresidente; de los actos criminales en contra de Senadores y Diputados, de las infracciones cometidas por los Gobernadores de los Estados o los Secretarios de Despacho.

CONSTITUCION DE 1857

Durante el Gobierno del General Ignacio Comonfort, el Congreso General Constituyente sanciona y jura la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. el 5 de febrero de 1857.

Esta Constitución recoge y plasma los principios de libertad e igualdad enarbolados por la Revolución Francesa triunfante.

Al igual que la Constitución de 1824. la de 1857. estructura al Estado Mexicano en el nombre de Dios. pero involucra ya la idea de soberanía popular.

En el Título IV. se contiene el principal punto de interés en esta investigación. denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". que comprende los artículos: 103. 104. 105. 106. 107 y 108.

Así tenemos que el artículo 103. de la Carta Magna. establecía que los Diputados del Congreso de la Unión. los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho. eran responsables por los delitos comunes que cometían durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio del mismo; así disponía que los Gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a la Constitución o a las Leyes Federales.

El Presidente de la República, por su parte, sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo, por delitos de traición - a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

El artículo 104. atribuía al Congreso. la facultad de erigirse en Gran Jurado. para determinar si había o no lugar para proceder en contra del acusado.

El artículo 105. también atribuía al Congreso la facultad de conocer los delitos oficiales como Jurado de acusación y a la Suprema Corte de Justicia. como Jurado de sentencia.

El Jurado de acusación determinaba si el acusado era o no responsable. Si la declaración era absolutoria el funcionario podía continuar en el ejercicio de su cargo. En cambio, en los casos en que la declaración era condenatoria, quedaba separado inmediatamente de dicho encargo y era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, la que con audiencia del reo, del fiscal y del acusador. debía proceder a aplicar la pena que la Ley señalaba.

El artículo 106, preceptuaba que una vez pronunciada la sentencia de responsabilidad por faltas oficiales, no podía concederse al reo la gracia del indulto.

Pero el artículo 107, limitaba la posibilidad de exigir responsabilidad por faltas oficiales, durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo y hasta un año después.

Por último, el artículo 108, señalaba que en las demandas del orden civil no tenía fuero ni inmunidad ningún funcionario.

En síntesis, la Constitución de 1857, contiene en forma elemental algunas disposiciones respecto de los funcionarios públicos y representa por ello un aspecto de particular relevancia en el tema que nos ocupa.

Es de hacerse notar que durante la vigencia de la Constitución de 1857, siendo Presidente de la República el Lic. Don Benito -- Juárez, es publicado en el Diario Oficial del 3 de noviembre de 1870, el decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios, que se estudiará detenidamente en el --- apartado siguiente.

LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS --
OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Esta Ley es decretada el 3 de noviembre de 1870; a continuación comentamos sus principales disposiciones.

El artículo 1º enumeraba como delitos oficiales de los altos -- funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones de mocráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo-federal; a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; la violación de garantías individuales y cualquier infracción - grave a la Constitución o Leyes Federales.

El artículo 2º establecía la diferencia entre delitos y faltas- oficiales, al considerar estas últimas como infracciones a la - Constitución o Leyes Federales de poca gravedad.

El artículo 3º, por su parte disponía que los funcionarios incu rrían en omisión, por negligencia o inexactitud en el desempeño de sus funciones.

Según el artículo 4º el delito oficial tenía prevista la sanción de destitución, así como la inhabilitación para obtener el mis- mo u otro cargo ó empleo de la Federación, por un tiempo que no podía ser inferior a cinco años ni mayor de diez.

Por lo que se refiere a las sanciones por faltas oficiales el artículo 5º mencionaba la suspensión respecto del encargo en cuyo desempeño se hubiera cometido, la privación consecuente de los emolumentos anexos a tal encargo y la inhabilitación para desempeñarlo, durante un período de uno a cinco años.

La omisión en el desempeño de las funciones oficiales, era castigada de acuerdo con el artículo 6º, con la suspensión del encargo y de su remuneración, así como la inhabilitación para desempeñarlo, por una temporalidad de seis meses a un año.

El artículo 7º establecía el ámbito personal de validez de la Ley, señalando que los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberían juzgarse o castigarse conforme a la propia Ley, eran los enumerados en el artículo 103 Constitucional y el tiempo durante el cual se les podía exigir responsabilidad oficial, era el que señalaba el artículo 107 Constitucional.

Una vez declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios referidos en el artículo anterior, quedaba abierta la vía para que la nación o los particulares, pudieran exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en delito, falta u omisión, según lo establecido por el artículo 8º.

Los artículos 9º y 10, establecían una diferenciación entre los delitos comunes y delitos oficiales.

Por su parte, el artículo 11 señalaba que los delitos, acciones o faltas producían acción popular.

Cabe destacar que en la fecha de expedición de la Ley de noviembre de 1870, aún no se habían expedido códigos procesales, ni penales, ni aún existía el sistema bicameral.

Cuando se hablaba de delitos oficiales contenidos en el artículo 105 Constitucional se incurría en una falta de congruencia, ya que no existía pena aplicable, ni definido delito de carácter oficial.

Así al referirnos al artículo primero de la Ley de 1870, en cuanto a delitos oficiales, son tan vagas las ideas plasmadas que de ninguna manera pueden llegar a configurar un delito y realmente se observa la idea de clasificar con móviles políticos, a los delitos oficiales, para desaparecer o separar de sus puestos a altos funcionarios que defraudaban la confianza del pueblo.

Por lo antes expuesto se hicieron necesarias ciertas reformas a la Constitución para establecer un nuevo orden en el sistema bicameralista, lo que precede a la reforma del artículo 105, de tal suerte que es substituída la Suprema Corte de Justicia, en los

Juicios políticos, por el Senado que es incorporado a nuestro sistema Constitucional, otorgándosele la facultad de constituirse en jurado de sentencia y con audiencia del reo y el acusador, proceder a aplicar la pena que la Ley designe, que es primero señalada en la Ley de 1870, y después en el Código Penal de 1872, en el -- que se precisa igualmente la distinción constitucional entre los delitos comunes y oficiales.

LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS
104 Y 105 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

Esta Ley es publicada en el Diario Oficial el 17 de Junio de 1986.

Consta de seis capítulos divididos en 64 artículos, de manera siguiente:

El capítulo denominado Responsabilidad y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales, comprende de los artículos 1º, - al 9º de la Ley.

Los artículos 1º, 2º y 3º establecen el tipo de responsabilidad - en que pueden incurrir los Diputados, Senadores, Magistrados, Secretarios del Despacho, Presidente de la República y Gobernadores de los Estados; los primeros eran considerados responsables, tanto por los delitos comunes como por los delitos, faltas u omisiones oficiales, lo mismo que el Presidente de la República, quien sin embargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la - patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común; los Gobernadores eran considerados como agentes de la Federación y, por ende, podían -- incurrir en responsabilidad por infracción a la Constitución y a las Leyes Federales.

El artículo 4º señalaba al Congreso General como la autoridad --- competente para conocer de la responsabilidad oficial de los funcionarios mencionados, aunque para proceder en contra de ellos --

era necesario que el gran jurado así lo declarase previamente, según lo disponía el artículo 5º.

El artículo 6º otorgaba fuero constitucional a los funcionarios mencionados, aunque el artículo 7º precisaba que dicho fuero no era extensivo, en cuyo caso podía juzgárseles por la autoridad competente, previa declaración del gran jurado; lo mismo ocurría tratándose de demandas de tipo civil, de acuerdo con el artículo 9º.

El capítulo II de la Ley, regulaba la forma de integración de las secciones instructoras del gran jurado.

El capítulo III se ocupaba del procedimiento en los casos de delito del orden común. Sobre el particular se considera adecuada la observación del Profesor Raúl F. Cárdenas, en el sentido de que la denominación correcta debía ser, la de delitos comunes y no la de delitos del orden común, con el propósito de evitar confusiones con respecto con la clasificación de delitos del orden común y de delitos del orden federal.

El capítulo IV regula los procedimientos del jurado de acusación, que era la Cámara de Diputados, según especifica el artículo 35 y que desembocaba, en caso de que la declaración de la misma fuera absolutoria, en la continuación del ejercicio de su cargo del funcionario absuelto o, en su separación en el caso de que dicha declaración fuere declaratoria, poniéndosele inmediatamente a disposición de la Cámara de Senadores, según lo dispuesto en el ar--

título 36.

El capítulo V establece el procedimiento a desahogar por el jurado de sentencia, constituido por la Cámara de Senadores, cuyos ve re d i c t o s eran irrevocables, sin que se pudiera conceder el indulto a los funcionarios condenados por responsabilidad oficial de conformidad con el artículo 43.

El capítulo VI establece una serie de reglas respecto a los proce d i m i e n t o s a seguir con motivo de la responsabilidad de los funcio n a r i o s públicos.

Como afirma el maestro Raúl F. Cárdenas, el ordenamiento jurídico que se comenta, es de los más importantes en materia de responsabilidad de los servidores públicos y sirve de modelo no solamente para las Leyes expedidas en 1939 y 1979, sino también constituye un antecedente relevante para la Ley Federal de los Servidores pú b l i c o s, expedida en 1982, y que actualmente se encuentra en vigor.

Dicha Ley establece la distinción entre la responsabilidad de los altos funcionarios por la comisión de delitos comunes, cometidos durante el desempeño de su encargo y de los delitos oficiales que se cometieron durante el ejercicio de mismo; dicha Ley tuvo vige n c i a hasta la expedición del Código Penal de 1929, sin embargo algunas de sus disposiciones ya habían sido derogadas al expedirse la Constitución de 1917.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.

Esta Ley es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, en virtud de que al expedirse la Constitución de --- 1917, la anterior Ley de 1886, ya no tenía sentido, aunque la Ley que se comenta fue expedida en ejercicio de facultades expresas que se concedieron al Presidente Cárdenas en 1936, para legislar en materia penal y procesal penal, de donde se colige que dicho Presidente, se excedió en dichas atribuciones, esta Ley se estructura de la siguiente manera:

El Título I denominado de "Disposiciones Preliminares", se compone de dos artículos:

El artículo 1º establece la diferencia entre empleados y funcionarios, aunque ambos podían ser responsables por los delitos y faltas oficiales cometidas en el desempeño de sus cargos.

El artículo 2º enumeraba a los altos funcionarios de la Federación, entre los que se encuentran el Presidente de la República, los Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Jefes de Departamentos Autónomos, los Secretarios de Estado y el Procurador de la República.

El Presidente de la República sólo era responsable por los delitos graves del orden común y por traiciones a la patria, de conformidad con el artículo 3º de la Ley.

El artículo 4º delimitaba la posibilidad de ejercer acción en -- contra de los altos funcionarios de la Federación, durante el de sempeño de su cargo y hasta un año después.

El artículo 5º dejaba a salvo los derechos de los particulares -- para hacer efectiva la reparación del daño o exigir ante los Tri-- bunales competentes, la responsabilidad pecuniaria contraída por el funcionario o empleado de la federación, por daños y perjui-- cios, con motivo de la comisión de actos o hechos que se le impu-- tasen, posibilidad que subsiste aún en el caso de que fueran ab-- sueltos en el procedimiento penal correspondiente.

Por su parte el artículo 6º determinaba la existencia de fuero o inmunidad tratándose de cuestiones del orden civil.

El artículo 8º concedía acción popular para denunciar los deli-- tos o faltas oficiales, aunque para proceder contra los altos -- funcionarios era necesario que el gran jurado declarase previa-- mente que había lugar a proceder en su contra.

El Título II de dicha Ley, contenía dos capítulos y diez artícu-- los, de los cuales comentamos los más relevantes:

El artículo 13 era un catálogo de los delitos oficiales de los - altos funcionarios de la Federación, entre los cuales se mencio- naba el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de - gobierno republicano, representativo federal; a la libertad de - sufragio; la violación de garantías individuales o cualquier in- fracción a la Constitución o Leyes Federales que causaran perju- cios graves a la Federación o motivasen algún trastorno en el -- funcionamiento normal de las instituciones.

El artículo 14 consideraba a los Gobernadores Estatales, como au- xiliares de la Federación y por consecuencia, como responsables- por infracciones a la Constitución o Leyes Federales.

El artículo 15 señalaba entre las sanciones aplicables por la co- misión de delitos oficiales, la destitución del cargo o la inha- bilitación para obtener determinados empleos, en un período en- tre los cinco y diez años.

El artículo 16 definía las faltas oficiales, como aquéllas in- fracciones a la Constitución que no estaban comprendidas en la- enumeración del artículo 13, de delitos oficiales.

El artículo 18 enumeraba casuísticamente, en 72 fracciones, los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la - Federación, del Distrito y Territorios Federales, los que podían ser sancionados con prisión, multa, destitución o inhabilita- ción, según lo disponía el artículo 19.

El artículo 21 abunda en la definición de las faltas oficiales, contenida en el artículo 16 de la Ley, señalando que éstas se configuraban por infracciones u omisiones no catalogadas por la Ley.

El artículo 22 señalaba al Código Penal como ordenamiento aplicable de manera supletoria.

Por su parte el Título Tercero contuvo cinco capítulos y 45 artículos en los cuales se establece la forma de integración de las secciones instructoras, el procedimiento a seguir en los casos de delito del orden común, las funciones del jurado de acusación y de sentencia y una serie de disposiciones generales para regular dicho procedimiento.

El Título Cuarto, con dos capítulos y 8 artículos, establece la forma de incoación del procedimiento y contiene una serie de disposiciones generales relativas a los casos de sentencia absolutoria o condenatoria.

Luego el Título V, conteniendo tres capítulos, con 20 artículos, establece la forma de integración del jurado, cuya composición es de lo más heterogénea, pues el artículo 79 señalaba que debían participar un representante de los funcionarios públicos, uno de la prensa, un profesionista, un profesor, un obrero, un campesino y un agricultor o comerciante.

El Título mencionado delimitaba también el ámbito de competencia del Jurado de responsabilidades.

Por último el título VI, se integró por dos capítulos y 13 artículos, en los cuales destaca el relativo al enriquecimiento inexplicable de los empleados y funcionarios públicos, muy semejante al contenido de la actual Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues inclusive se establecía la obligación de manifestar, ante el Procurador General de Justicia de la Nación o del Distrito o Territorios Federales, de acuerdo con su competencia, sus bienes, propiedades raíces o sus depósitos ennumerario en las instituciones de crédito, con el propósito de que el Ministerio Público, estuviera en posibilidad de comparar su patrimonio, antes y después de desempeñar el cargo público correspondiente (artículo 110).

Aun cuando esta Ley, contiene disposiciones demasiado casuísticas, sobre todo las que conciernen a los delitos que pueden cometer los funcionarios y empleados públicos, constituye el ordenamiento jurídico más próximo a la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobre todo en aquellas materias que han llamado la atención de la opinión pública como lo son el enriquecimiento inexplicable y la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración de situación patrimonial que por consecuencia no son situaciones nuevas o innovadoras en el actual sistema de responsabilidades, pero además, se comete el error de haber copiado los capítulos IV y V de la Ley de 96, específicamente en lo que atañe a juicio político estando en contradicción dichos capítulos con lo dispuesto por la Constitución de 1917.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.

Esta Ley es publicada el 27 de diciembre de 1979, y viene a derogar a la anterior Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

La Ley que se comenta consta de 92 artículos divididos en cinco títulos, se divide de la siguiente manera:

El Título I carece de denominación, aunque por los temas de que se ocupa se le puede considerar como de disposiciones generales.

En el artículo 1º se establece la diferencia, por lo menos en cuanto a denominación, entre funcionarios y empleados, y entre delitos comunes y delitos y faltas oficiales.

Es de señalarse al respecto, que el artículo comentado "carece de sentido", ya que lo diga o no la Ley, los funcionarios y empleados son responsables, como lo son los particulares, por todos los delitos comunes que comentan.

El artículo 2º establece que los Senadores, Diputados y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia eran responsables por los delitos del orden común, cometidos durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio del mismo; por su parte los Gobernadores de los Estados eran responsables por violaciones a la --- Constitución y Leyes Federales así como por delitos y faltas tificadas en la Ley que se comenta; el Presidente de la Republica, en cambio, sólo podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

De lo anterior, se desprende que éste artículo, separa sensiblemente de la Constitución por invasión a la soberanía de los Estados, en lo que concierne a la responsabilidad de los Gobernadores.

El artículo 3º definía los delitos oficiales como aquéllos actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal.

De lo anterior se deriva que los delitos oficiales podían configurarse a través de un acto u omisión, es decir, podían consistir en un hacer o en un dejar de hacer; los sujetos activos de esta clase de delitos únicamente podían serlo los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal; debían cometerse durante el tiempo de su encargo o con motivo del mismo y redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen -

despacho; el mismo artículo enumeraba una serie de situaciones que podían redundar en perjuicio de los intereses públicos y -- del buen despacho y por consecuencia, configurar, con los elementos arriba mencionados, los delitos oficiales. Entre estas situaciones se mencionaban el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de funcionarios; las infracciones a las Leyes Federales que causaren perjuicios graves a la Federación y las violaciones sistemáticas a -- las garantías individuales o sociales.

La fracción VIII del artículo 3º, pretendía definir los actos u omisiones que redundaban en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho de una manera repetitiva haciéndose la salvedad únicamente de que no tuvieran dichos actos u omisiones el carácter de delitos, conforme a otros ordenamientos legales.

Dicho artículo, recibió la crítica de que su ambigüedad impedía que alguna persona pudiera defenderse en contra de las acusaciones que se hicieran en base a dicho ordenamiento jurídico.

Por su parte el artículo 4º, refería como faltas oficiales, las infracciones leves que afectarían los intereses públicos y del buen despacho y que no trascendieran al funcionamiento de las -- instituciones y del gobierno.

La responsabilidad en que incurrieran los funcionarios de la Federación era exigible sólo durante el tiempo de su encargo, o hasta un año después de concluido éste, de acuerdo con el artículo 5º.

En el propio artículo 5º se establece el término dentro del cuál debía exigirse la responsabilidad por delitos oficiales, debiéndose tomar por exigida dicha responsabilidad, desde la fecha en que las autoridades, los partidos o las asociaciones políticas o particulares se dirigieron a la Cámara de Diputados, formulando acusación, debiendo los particulares ratificarla ante algún Secretario de la propia Cámara o de Comisión Permanente.

La sanción para los delitos oficiales podía ser la destitución y la inhabilitación por un término de cinco a diez años; las faltas oficiales tenían prevista una sanción de suspensión del cargo por un período de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año; las anteriores sanciones podían aplicarse con independencia de la reparación del daño que podían exigir los particulares ante los Tribunales competentes, según preceptuaba el artículo - 10.

El comentario que puede acerca de estos artículos, es que no se menciona la fecha a partir de la cuál gozan de fuero los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República y los Gobernadores substitutos, interinos o provisionales.

El artículo 11, a su vez establecía la inexistencia de fuero en

asuntos del orden civil.

El artículo 12 concedía acción popular para denunciar los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, ante la Cámara de Diputados.

El Título II del Ordenamiento Jurídico que se comenta, establecía el procedimiento a seguir respecto de los funcionarios que gozaban de fuero y se dividía en cinco capítulos de la siguiente manera:

Capítulo I, de las Sanciones Instructoras;

Capítulo II, del Procedimiento en Casos de Delitos Comunes;

Capítulo III, del Jurado de Acusaciones;

Capítulo IV, del Jurado de Sentencia;

Capítulo V, de Disposiciones Generales.

Por su parte el Título III, regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos o faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación que no gozaban de fuero, señalándose la aplicabilidad del Código de Procedimientos Penales correspondiente, de manera supletoria.

El Título IV de la Ley de Responsabilidades, establecía la competencia del jurado popular previsto en la fracción IV del artículo 20 de la Constitución, para enjuiciar a los empleados y funcionarios públicos acusados de delitos oficiales, señalando el procedimiento para su integración, los requisitos para ser miem-

bro de los mismos, su competencia y la imposibilidad de impugnar sus veredictos.

Por último el Título V, contiene una serie de disposiciones complementarias que posteriormente son recogidas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre las cuales destaca, sin lugar a dudas, la figura del enriquecimiento -- inexplicable.

De acuerdo con el artículo 85, el enriquecimiento inexplicable -- se configuraba cuando el empleado o funcionario público, estuviera en posesión de bienes que excedieran notablemente sus posibilidades económicas, debiendo investigar el Agente del Ministerio Público la procedencia de dichos bienes, estando obligado el funcionario o empleado a demostrar la legítima procedencia de los -- mismos.

También se establecía la obligación de manifestar ante la Procuraduría General de la República o del Distrito Federal, los inmue-- bles, depósitos en instituciones de crédito, acciones, bonos y -- otros bienes semejantes.

Como se desprende de las disposiciones comentadas, el principal -- defecto de la Ley, consiste en definir en términos demasiado va-- gos e imprecisos los conceptos de delitos y faltas oficiales, si-- tuación que la hizo inaplicable en la práctica casi de manera abs--oluta, por lo que surgió la opinión generalizada de que era inefi--caz y se dirigía exclusivamente a los empleados menores.

CAPITULO SEGUNDO.-

REGIMEN CONSTITUCIONAL DE RESPON-
SABILIDADES DE LOS SERVIDORES PU-
Blicos.

I.-

CONSTITUCION DE 1917.

II.-

REFORMAS AL TITULO CUARTO CONSTI-
TUCIONAL EN MATERIA DE RESPONSA-
BILIDADES.

CONSTITUCION DE 1917

El 1º de diciembre de 1916, el primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, General Venustiano Carranza, inaugura las sesiones del Congreso --- Constituyente en la ciudad de Querétaro.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917 y actualmente en vigor, reforma la de 1857, pero recoge muchos de sus preceptos.

El Título IV, denominado originalmente de las responsabilidades de los funcionarios públicos, comprende de los artículos del -- 108 al 114, y constituye la parte más importante para el tema -- que nos ocupa, razón por la cuál a continuación la comentamos.

El artículo 108, establecía que los Senadores y Diputados al -- Congreso de la Unión (Poder Legislativo); los Magistrados de la Suprema Corte de la Nación (Poder Judicial); los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República (Poder Ejecutivo), eran responsables por los delitos comunes y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de -- su encargo; por su parte y en congruencia con el concepto de federalismo, los Gobernadores de los Estados y los Diputados a -- las legislaturas locales solamente podían ser responsables por-

violaciones a la Constitución y Leyes Federales; en cambio, el Presidente de la República, únicamente podía ser acusado por - delitos graves del orden común y por traición a la patria.

Estimamos que los conceptos de delito común, delito grave del orden común y de traición a la patria debían ser explicados a la luz del derecho penal y más concretamente en base a los códigos de la materia ó de la jurisprudencia.

De acuerdo con el artículo 109, la Cámara de Diputados debía - erigirse en Gran Jurado si el delito era del orden común y declarar por mayoría absoluta del número total de sus miembros - si había lugar a proceder contra el acusado, en cuyo caso éste debía ser separado de su encargo y quedar a disposición de los Tribunales comunes.

En caso de que la Cámara de Diputados, considerase que no había lugar a proceder en contra del acusado, así debía declarar - lo en su resolución, sin que ésta impidiera que la acusación - pudiera continuar su curso, una vez concluido el encargo del - funcionario público.

Esta disposición admitía una sola excepción: La referida al - Presidente de la República, al que debía acusarse ante la Cáma - ra de Senadores, como si se tratase de delito oficial.

El artículo 110, limitaba el fuero constitucional de los altos funcionarios de la Federación, el cual no se extendía a los de

litos, faltas u omisiones oficiales y a los delitos comunes.

Por lo que se refiere a delitos oficiales, el artículo 111 disponía que la autoridad competente para conocerlos era el Senado, que debía erigirse en Gran Jurado, aunque no podía iniciar la averiguación sin acusación previa de la Cámara de Diputados; si la Cámara de Senadores declaraba la culpabilidad del acusado -- por mayoría calificada de las dos terceras partes del total de sus miembros, debía privarse al funcionario de su puesto e inhabilitarlo por el tiempo que determinase la Ley, independientemente de que, cuando la infracción cometida tuviese prevista -- otra sanción, el responsable quedaba a disposición de las autoridades comunes.

El propio numeral establecía que las resoluciones del Gran Jurado y de la Cámara de Diputados eran inatacables, por lo que esta situación puede considerarse entre las causales de improcedencia del Juicio de amparo que menciona la Constitución.

El párrafo cuarto del multicitado artículo 111, concedía acción popular por los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios, que debía ejercitarse ante la Cámara de Diputados y cuando ésta declarase que había lugar a acusar ante la Cámara de Senadores, debía nombrarse una comisión para que apoyara la acusación; por otro lado, se facultaba al Congreso de la Unión para expedir una Ley de Responsabilidades, la que no fue expe-

dida sino hasta el año de 1939, pese a que en el propio precepto Constitucional, se indicaba que debía emitirse a la mayor brevedad.

Por otro lado, se consideraba como delitos y faltas, según el numeral que se comenta, todos los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, los cuales debían juzgarse por un jurado popular en los términos que para los delitos de imprenta establecía el artículo 20.

Los párrafos séptimo y octavo del propio artículo 111, se referían a la facultad del Presidente de la República para pedir ante la Cámara de Diputados, la destitución de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Jueces del orden común del Distrito Federal, aunque dichas destituciones sólo procedían si la Cámara de Diputados o la de Senadores declaraban por mayoría absoluta, que la petición del Presidente de la República era justificada.

En el artículo 112, disponía que no podía concederse la gracia del indulto al responsable de delito oficial aunque, según el artículo 113, sólo podía exigirse responsabilidad al funcionario durante el tiempo que desempeñara su encargo y hasta un año después de la conclusión de éste.

El artículo 114, completaba el cuadro de excepciones al fuero -- Constitucional, el que no tenfa efectos tratándose de demandas -- de carácter civil.

Siguiendo al maestro José Barrera Bautista, puede decirse que -- conforme a los artículos citados, gozan de inmunidad el Presiden -- te de la República, por cualquier delito que cometa durante el -- tiempo de su encargo, con excepción de los delitos graves del or -- den común y la traición a la patria; también gozan de inmunidad -- los Senadores y Diputados, respecto de las opiniones que mani -- fiesten en el desempeño de sus funciones, así como los Minis -- tros de la Corte al establecer o fijar la interpretación de los preceptos Constitucionales, desapareciendo dicha inmunidad en -- los casos de mala fé y de cohecho. Gozan de fuero Constitucio -- nal según el mismo autor, el presidente de la República, por -- los delitos que no abarca su inmunidad; los Gobernadores de los Estados y Diputados a las legislaturas locales, en caso de vio -- laciones a la Constitución y Leyes Federales variando el alcan -- ce y efectos del fuero de acuerdo a la clase de delito imputado.*

* El Fuero Constitucional, Editorial IUS, México 1949, Página 164.

REFORMAS AL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL EN MATERIA
DE RESPONSABILIDADES

Existen opiniones encontradas respecto a la necesidad de modificar la regulación constitucional del régimen de responsabilidades, pues mientras que en los círculos oficiales, se señala que la Constitución de 1917 "...ya no ofrecía bases sólidas - para prevenir y sancionar la corrupción que la ciudadanía exigía erradicar..." y "... era necesario actualizar el texto - constitucional para que su normatividad estuviese a la altura de los cambios y exigencias sociales...", en el ámbito académico se afirma que "...las adiciones, precisiones y supresiones realizadas por el constituyente permanente en diciembre de 1982, no justifican de manera alguna la modificación de todo - un título de nuestra Constitución Federal que se había conservado, casi sin variación durante sesenta y cinco años. Las reformas adoptadas, si bien denotan una mejor técnica jurídica - en su redacción, no afectaron la esencia; en realidad, son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales; el - texto vigente conserva el sistema anterior (que, con ciertas - salvedades, era satisfactorio). Aún cuando el texto anterior, - en diversos aspectos, era deficiente y confuso, en buena medida se hubiera podido subsanar a través de la interpretación -- constitucional por los órganos jurídicos-aplicadores, sin mul-

tiplicar innecesariamente las reformas a la Constitución". (*)

En lo particular consideramos como una discusión innecesaria - al determinar que las reformas al Título IV eran o no prescindibles o necesarias, pues lo cierto es que la reforma efectivamente ocurrió y como estudiosos del derecho tenemos que limitarnos a tratar de precisar el alcance de dicha modificación.

El 28 de diciembre de 1982, apenas transcurridos escasos veintisiete días de haber tomado posesión en su encargo el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de Reformas --- Constitucionales al Título IV, que comprende los artículos del 108 al 114, así como los artículos 22, fracción VI base 4º, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134.

(*) Orozco Henríquez José de Jesús, la Responsabilidad de los Servidores Públicos, México 1984, Manuel Porrúa.

Páginas 110 y 111.

La reforma Constitucional, empieza por el cambio en la denominación del Título IV Constitucional, el que a partir de la misma, se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos, antes responsabilidad de los funcionarios públicos, denominación que ha recibido las más severas críticas por tratarse de una reminiscencia de la época feudal en que existía la diferencia entre señores y siervos.

No obstante, si tomamos tal denominación en su acepción administrativa, vinculada o relativa al servicio público, dicha terminología es adecuada, máxime si se considera que los funcionarios deben estar al servicio de la comunidad, como se expresa en la exposición de motivos de la reforma citada.

El artículo 108 establece que se reputará como servidor público, a los representantes de elección popular a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal; quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran con motivo de sus respectivas funciones.

Esta disposición, intenta dar un tratamiento idéntico a todos los servidores públicos, con independencia de su jerarquía.

Consecuentemente, los miembros de los Poderes Judicial, legisla

tivo y Ejecutivo están catalogados como servidores públicos y todos son responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

En el párrafo 2º del propio artículo 108, se reproduce el contenido de su correlativo, artículo 108 párrafo 3º de la Constitución anterior a la reforma, en el sentido de que el Presidente de la República, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Lo mismo ocurre con el párrafo 3º del propio artículo 108, -- que virtualmente reproduce el contenido de su correlativo artículo 108, párrafo segundo de la Constitución con anterioridad a la reforma que se comenta, que contempla la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, estableciendo que son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales, aunque agrega -- que también son responsables por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El párrafo final del artículo 108 expresa que las Constituciones de los Estados de la República precisarán el carácter de servidor público de quienes desempeñen empleos, cargos o comisiones en los Estados o Municipios, en congruencia con el sistema federal mexicano.

Congruente con el sistema federalista, el artículo 109 refor-

mado de la Constitución establece una serie de lineamientos, a efecto de que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales expidan las Leyes de Responsabilidades en el ejercicio de sus respectivas competencias, los que contenidos en las fracciones primera a la tercera, definen la responsabilidad política, penal y administrativa de los servidores públicos, estableciendo que la política se configura cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; que la comisión de delitos por parte del servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal y que la responsabilidad administrativa se actualiza por actos u omisiones de los servidores públicos que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Por otro lado el numeral que se comenta dispone que los procedimientos para la aplicación de las sanciones se desarrollarán autónomamente y que podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza, situaciones que se analizarán en el capítulo correspondiente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El numeral determina asimismo que la Ley (debe entenderse que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), establecerá los casos y circunstancias en que deba san-

cionarse penalmente a los servidores públicos por causa de enriquecimiento ilegítimo y además que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El último párrafo del artículo 109, establece que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá presentar denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de -- las conductas a que se refiere el propio numeral, situación que ya estaba regulada por el anterior artículo 111 que no incluía la frase "bajo su más estricta responsabilidad", que puede tener un efecto negativo en el sentido de intimidar a los ciudadanos para que se abstengan de denunciar los abusos de los servidores públicos, por temor a incurrir en alguna responsabilidad penal o civil ante las eventuales fallas procesales y las dificultades probatorias, lo cual resulta lamentable. (*)

(*) Orozco Hernández José de Jesús, La Responsabilidad de los Servidores Públicos, México 1984, Manuel Porrúa, Pág. 116.

Pero no solamente en eso, sino que además, al sujetarse la formulación de las denuncias al requisito de la presentación de los medios de prueba pertinentes, se hace nugatorio prácticamente el derecho a presentar tales denuncias dado que para el simple particular en la gran mayoría de los casos, resulta muy difícil recabar los medios de prueba necesarios para acreditar las irregularidades que denuncia.

El artículo 110 Constitucional, define los ámbitos personal y material de validez del Título de responsabilidades de los servidores públicos, en lo que atañe a la responsabilidad de tipo político, y fija el procedimiento a seguir y las sanciones que deben imponerse luego de un procedimiento en que la Cámara de Diputados se erige en órgano de acusación y la Cámara de Senadores en un órgano de sentencia, estableciéndose -- que las resoluciones de cualquiera de las dos Cámaras son inatacables, es decir, creándose una causal de improcedencia adicional en materia de amparo.

Por su parte el nuevo artículo 111, establece que para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, la Cámara de Diputa

dos tendrá que declarar si ha o no lugar a proceder contra el empleado por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, lo que desde el punto de vista técnico ha venido a denominarse declaración de procedencia.

El propio numeral, hace la aclaración que en caso de que la Cámara de Diputados, no declare que ha lugar a proceder en -- contra del acusado, deberá suspender todo procedimiento ulterior, sin que esta situación signifique que no pueda seguirse el procedimiento correspondiente, cuando el inculpado haya terminado el ejercicio de su encargo; en caso de que la Cámara de Diputados determine que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para el efecto de que se desahogue el procedimiento correspondiente -- en los términos de la Ley.

El artículo de referencia, dispone que el Presidente de la República, sólo podrá acusársele en los términos del artículo -- 110.

Es de considerarse con respecto al párrafo anterior, que nuevamente se hace necesaria la definición de lo que debemos entender por "delitos graves del orden común", ya que aunque la doctrina ha insistido en este aspecto e inclusive ha propuesto soluciones, sigue apareciendo en la actual Constitución la laguna correspondiente, teniendo que recurrir a la Constitución de 1857, para aclarar tales fines.

En lo referente al artículo 111, es de señalarse que éste, sufrió tres enmiendas, hasta antes de la reforma de 1982; la primera, publicada el 20 de agosto de 1982, para incluir la crítica facultad del Presidente para solicitar a las cámaras la - destitución "por mala conducta" de los miembros del poder judicial; la segunda del 21 de septiembre de 1944, para garantizar la audiencia previa del funcionario judicial afectado, pero sólo ante el Presidente; y la tercera del 8 de octubre de 1974, - para suprimir la alusión de los territorios federales, una vez que éstos adquirieron el carácter de Estados (*)

El artículo 112, establece la excepción de que no se requerirá declaración de procedencia cuando el servidor público, esté - separado de su encargo.

(*) Orozco Henríquez José de Jesús, la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S.A., México 1984, Pág. 110.

El artículo 113, preceptúa que las Leyes sobre responsabilidad administrativa, determinarán las obligaciones de los servidores públicos, con el propósito de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así como las sanciones aplicables a quienes incumplan con dicha obligación y los procedimientos para aplicarlas, especificándose que las sanciones consistirán en suspensión, destitución, inhabilitación o sanciones de tipo pecuniario, independientemente de otras que establezcan las leyes aplicables; además se precisa que las sanciones económicas se impondrán de acuerdo con los beneficios obtenidos por el servidor público-responsable y por los perjuicios causados.

El artículo 114, marca límites a la procedencia del juicio político, ya que, según dicho precepto, sólo podrá desahogarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y hasta un año después de concluido éste; no pudiendo exceder la sustracción del procedimiento el término de un año, circunstancia que plantea la posibilidad de que habiéndose iniciado un procedimiento político después de concluido el cargo, no pueda imponerse la sanción correspondiente en virtud de haber transcurrido en exceso el término para la duración del procedimiento; los párrafos segundo y tercero disponen que los plazos de prescripción, entendiéndose de responsabilidad penal y administrativa, deberán regularse en los ordenamientos jurídicos aplicables.

En síntesis, la reforma al Título Cuarto de la Constitución, deja intacta la regulación de los casos de responsabilidad política -- que ya establecía el propio Título con anterioridad a la reforma; regula, al más alto nivel, los casos de responsabilidad administrativa y eleva a rango constitucional la figura de enriquecimiento inexplicable, situación de la que se ocupan de manera más específica tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como el Código Penal para el Distrito Federal, que también se modifica de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Constitución.

CAPITULO TERCERO.-

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

I.-

DISPOSICIONES GENERALES

II.-

PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE
LA UNION EN MATERIA DE JUICIO PO-
LITICO Y DECLARACION DE PROCEDEN-
CIA.

III.-

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
2. SANCIONES
3. RECURSOS
4. REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS -
SERVIDORES PUBLICOS

IV.-

COMPATIBILIDAD DE LA LEY Y DE LOS -
DERECHOS LABORALES.

DISPOSICIONES GENERALES

Los motivos originarios de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se dan en el marco de una de las siete -- tesis fundamentales del candidato, ahora Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado: La Renovación Moral de la Sociedad. Cuyo significado es para el titular del Poder Ejecutivo Federal el fortalecimiento de la acción política y social en contra de las transgresiones que atenten contra la moral social; en consecuencia, cada sector debe definir la parte que le corresponde en esta tarea. Al Estado compete cumplir con su responsabilidad, exigiéndose moralidad así mismo y, conforme a nuestras leyes, prevenir y en su caso corregir y sancionar toda inmoralidad que -- afecta al interés público. Se debe gobernar con el ejemplo.

Como un primer paso para dar sentido jurídico a la orientación política, el Presidente de la República envió al Congreso de la --- Unión un proyecto de iniciativa de reformas al Título IV de la -- Constitución General de la República, en la que se dieron curso a las nuevas definiciones constitucionales sobre la materia que son --- ya, norma suprema del país. En este contexto se inscribe otra iniciativa del ejecutivo para reglamentar, con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Título IV de la ---

Carta Magna y completar con ello, las bases Jurídicas iniciales que fueren a prevenir la corrupción en el desempeño público y garanticen su eficiente y diligente prestación. En la exposición de motivos el Lic. De la Madrid Hurtado, señaló que la --- irresponsabilidad de los servidores públicos genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político de los mexicanos. Por lo mismo el Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables; en consecuencia la renovación moral de la sociedad exige esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que -- los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos.

La Ley establece en el texto de su articulado éstos propósitos Jurídicos, para precisar a los sujetos de responsabilidad en el servicio público, las obligaciones derivadas de éste, las responsabilidades y sanciones administrativas que se pueden imputar a los propios servidores y aquellas otras sanciones que deban resolverse mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicarlas y para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozari de fuero, así como regular el registro patrimonial de los propios servidores públicos.

El sistema propuesto en la Ley, si bien es renovador, no es nuevo dentro del marco de la Administración Pública Federal; pues es antigua la tradición y legislación que se ha venido encargando de - vigilar y controlar al servicio público y quienes lo desempeñan, - el mérito es un nuevo sentido unificador para mayor eficiencia en esa vigilancia y control.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, - modifica substancialmente el funcionamiento del sistema jurídico-nacional, aún cuando se apoya en elementos aceptados por otros ordenamientos jurídicos anteriores.

La figura de la responsabilidad administrativa, constituye el elemento más relevante en el sistema actual que contiene un código-de conducta previsto fundamentalmente en el artículo 47, y una -- serie de sanciones administrativas que se aplican por el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos, entre los que se encuentran, las de inhabilitación y la sanción económica.

La Ley en comento, inicia su vigencia el día 1º de enero de 1983, y se integra por 90 artículos, 4 capítulos estructurados de la siguiente forma:

TITULO PRIMERO

Capítulo único "Disposiciones Generales"

(Objeto y Sujetos de la Ley y Autoridades Competentes para aplicarla)

TITULO SEGUNDO

Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia.

Capítulo I Sujetos, causa de Juicio Político y Sanciones.

Capítulo II Procedimiento en el Juicio Político.

Capítulo III Procedimiento para la Declaración de Procedencia

Capítulo IV Disposiciones comunes a los capítulos II y III

TITULO TERCERO

Responsabilidades Administrativas.

Capítulo I Sujetos Obligaciones de los Servidores Públicos

Capítulo II Sanciones Administrativas y procedimiento para aplicarla.

A continuación se analizan las principales disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haciendo referencia al aspecto doctrinal relacionado con las mismas.

El Título Primero de dicha Ley, regula en sus artículos 1º al 4º, una serie de disposiciones generales que a continuación referimos.

El artículo 1º señala el ámbito material de regulación del propio Ordenamiento Jurídico disponiendo que este tiene como finalidad - la reglamentación del Título Cuarto Constitucional en materia de los sujetos de responsabilidad en el servicio público, las autoridades y los procedimientos para aplicar dichas sanciones en materia administrativa y política, las autoridades y los procedimientos para aplicarlas, así como el registro patrimonial de los servidores públicos.

El artículo 2º de la Ley, se refiere al ámbito personal de validez de la misma, por lo que con la finalidad de seguir una metodología en este trabajo, a continuación abordamos el concepto de -servidor público, así como otras nociones afines: Agente público, funcionario, etc., desde el punto de vista doctrinal.

Desde esta perspectiva coincidimos con el maestro Manuel Marfa -- Diez en que "el concepto de funcionario público es uno de los más imprecisos que se manejan en la doctrina jurídico-administrativa-- debido en parte, a la discrepancia entre el sentido obligar y el técnico, así como a la diversidad de criterios con que se emplea esta locución en derecho positivo". (1)

(1) Marfa Diez, Manuel, Manual de Derecho Administrativo, Tomo - II Sao Pablo 1981, Editorial Plus Ultra, Pág. 78.

DUGUIT, sostiene que el agente público es toda persona que anticipa de una manera permanente, temporal o accidental en la actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante; este prestigiado autor francés, hace una división - de dos categorías de los agentes públicos:

- a) Agente Funcionario, que vendría a ser aquél que participa - de una manera permanente y normal en el funcionamiento de - un servidor público.
- b) Agente Empleado, aquél que participa de una manera momentánea o accidental en el mismo funcionamiento. (2)

De la anterior definición, el maestro Miguel Acosta Romero dice no coincidir con DUGUIT, ya que en nuestra legislación el empleado de base, participa de una manera más permanente y normal que los funcionarios públicos, cuyos puestos muchas veces se deben a cuestiones políticas y muchos suelen terminar sus funciones junto con el régimen. (3)

(2) Citado por Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México 1983, Editorial Porrúa, S.A. Pág. 701

(3) IB. Pág. 701

Para HAURIUO, funcionarios son todos los que en virtud de un nombramiento de la autoridad pública, bajo el nombre de funcionarios empleados agentes o subagentes pertenecen a los cuadros de la Administración Pública. (3)

PETROZIELLO, considera que funcionario sería el que tiene el derecho de mando, de iniciativa, de decisión y que por esa causa ocupa los grados más elevados de la jerarquía; por el contrario, empleado sería el que atiende a la preparación o a la ejecución de las disposiciones que emanan de una autoridad superior y que por ese motivo se encuentran en los grados más bajos de la escala jerárquica. (4)

(3) IB. Pág. 701

(4) IB. Pág. 702

Para BIELSA, es aquel que en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera - continúa bajo formas y condiciones determinadas en su esfera de - competencia, constituye o concurre a constituir o, a expresar o, a ejecutar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un bien público; ya sea actividad jurídica o social. (5).

El Doctor GABINO FRAGA, reconoce la dificultad para señalar la - destitución entre funcionarios y empleados, y se adhiere al criterio de Bielsa, visto anteriormente (6).

De las definiciones anteriores, es conveniente citar la diferenciación que nos hace el maestro Acosta Romero, acerca de la sin- gim ia que existe entre funcionario público y empleado público - ya que hay una diferencia entre la función y el empleo público.

(5) IB. Pág. 702

(6) IB. Pág. 702 Y 703

Para lo cual, dicho jurista sostiene que funcionario, "es aquél que representa al Estado a través del órgano de competencia del que es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado o Entidades Públicas, como frente a los particulares y - en las relaciones internas con los servidores del Estado. El -- funcionario es a la vez autoridad, porque generalmente tiene fa cultades de decisión y es trabajador de confianza (Artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado)".

"Empleado Público, sería la persona física que desempeña un ser vicio material, intelectual o de ambos generos, a cualquier ór gano del Estado mediante nombramiento o inclusión en listas de- raya y que no tiene facultades de decisión, ni representa el ór gano como tal, frente a otros órganos, ni frente a los particu- lares". (7)

(7) IB. Págs. 702 y 703.

Ahora bien, en cuanto a la definición legal de servidor público el citado artículo 2º nos remite a la enumeración contenida en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional, por lo que se refiere a las personas consideradas como servidores públicos. En consecuencia y de acuerdo con dichos párrafos, son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, así como los Gobernantes, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

Pero además el artículo 2º de esta Ley, en su parte final, considera servidores públicos a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, con independencia de que desempeñen o no alguno de los empleos, cargos o comisiones a que se refiere el artículo 108 Constitucional.

Lo anterior significa que tanto los empleados o funcionarios de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, como los trabajadores de confianza y los de base adscritos a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, están considerados como servidores públicos por la Ley en la materia, sin que se establezca por lo pronto, distinción alguna entre ellos.

sobre todo en lo que atañe a los casos de responsabilidad administrativa.

Contemplando este precepto de manera esquemática, puede decirse que se enumera una serie de cargos considerados como de servicio público, luego se intenta formular una definición de los servidores públicos, considerando como tales a todas aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo u comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, para concluir, señalando como servidores públicos, a todos aquellos que manejen recursos federales.

Por vía de consecuencia quedaría sujeto a interpretación si los empleados de las Cámaras de Diputados o Senadores son servidores públicos y les es aplicable la Ley de la materia, pues ésta no se refiere expresamente a ellos.

El mismo problema de interpretación, se presentaría con respecto a los trabajadores o empleados de las Universidades, sobre todo de aquellas a las que la Ley atribuye autonomía, toda vez que la Ley Federal de Responsabilidades no se refiere expresamente a ellas, aunque en una interpretación estricta, estarían contenidas en la mención que hace la misma, de las personas que desempeñan un empleo, cargo u comisión en la Administración Pública Federal, toda vez que dichas Universidades están incorporadas a su sector paraestatal.

Por otro lado, convendría plantearse la reflexión respecto de si la consideración de los empleados y trabajadores de los Congresos locales y de los Tribunales Superiores de Justicia, como servidores públicos, constituye o no, una ingerencia indebida del Congreso Federal en el ámbito local, es decir, se invade campos ajenos a su competencia, lo que vendría a ser una contravención a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En opinión personal, el artículo 2º de la Ley que se comenta, establece una equiparación inadecuada, entre aquellas personas que ejercen actos de autoridad, que serían algunos servidores públicos de la Administración Pública Federal y quienes son sólo trabajadores de las entidades paraestatales.

Por lo que se refiere a los trabajadores o empleados de las empresas de participación estatal minoritaria, consideradas estas últimas como entidades de la Administración Pública Paraestatal por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es dudosa su conceptualización como servidores públicos, máxime que el Código Penal no los considera como tales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los excluye de la obligación de presentar su declaración anual de situación patrimonial, como se verá en el capítulo correspondiente de este estudio.

Consecuentemente se propone la siguiente definición para los ser-
vidores públicos: Son todas aquellas personas que ejercen un ---
puesto de elección popular, o que desempeñan un empleo, cargo o
comisión de cualquier naturaleza de la Administración Pública Fe-
deral, o que manejan recursos económicos federales.

El artículo 3º determina las autoridades competentes para la ---
aplicación de la Ley, que son específicamente las Cámaras de Se-
nadores y de Diputados al Congreso de la Unión; la Secretaría de
la Contraloría General de la Federación; las Dependencias del --
Ejecutivo Federal; el Departamento del Distrito Federal; la Su-
prema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Superior de --
Justicia del Distrito Federal; el Tribunal Fiscal de la Federa-
ción; los Tribunales de Trabajo y los demás órganos jurisdiccio-
nales que determinan las leyes.

El artículo 4º reproduce el contenido del artículo 109 Constitu-
cional, en cuanto a que los procedimientos para la aplicación de
las sanciones políticas, administrativas o penales se desarro---
llan de manera autónoma, según su naturaleza y por la vía procedi-
mental que corresponda y de que no podrán imponerse dos veces-
por una misma conducta, sanciones de la misma naturaleza. El --
contenido de este artículo, presenta algunos aspectos interesan-
tes de interpretación, sobre todo en lo que se refiere a la posi-
bilidad de imponer dos veces por una sola conducta, sanciones de
la misma naturaleza, el primer problema que surge, es el de deter-
minar cuáles son las sanciones de la misma naturaleza.

En efecto, debe admitirse que existen por lo menos dos formas de entender esta situación, a saber:

- A) Que no pueden imponerse dos sanciones distintas en el procedimiento correspondiente. Esta posibilidad interpretativa nos llevaría a considerar que en el procedimiento administrativo, por ejemplo, no se podría sancionar a un servidor público con una sanción de destitución y una de multa.

En este caso el concepto de "naturaleza" de la sanción, estaría vinculado directamente con el procedimiento sancionatorio que se desahogará y, por ende, existirían sanciones de tipo administrativo, político o penal.

- B) Que no pueden imponerse dos sanciones en procedimientos distintos que sean equivalentes. En este supuesto, existiría la posibilidad jurídica de aplicar en el procedimiento administrativo una sanción de inhabilitación por determinado tiempo y en el procedimiento penal, una sanción equivalente, de inhabilitación por tiempo igual o diferente. En este sentido el concepto de "naturaleza" de la sanción sería equivalente al de las características intrínsecas de la misma.

En opinión personal la interpretación más adecuada, sería la contenida en el inciso B), por lo que puede afirmarse válidamente que pueden imponerse dos veces sanciones de diversa naturaleza por una misma conducta, formulada esta última que -

coincide con el hecho de que los procedimientos para la aplicación en las sanciones se desarrollan autónomamente.

Cabe asimismo, la posibilidad de aplicar varias sanciones, - dentro de un mismo procedimiento por una sola conducta; puede coincidir entonces la aplicación de una suspensión con -- una sanción económica.

Para ilustrar lo anterior mencionamos el siguiente ejemplo: Para otorgar una concesión minera se requiere la celebración del concurso correspondiente, por la autoridad competente; - sin embargo habiéndose presentado varias solicitudes para dicha concesión, el servidor público encargado de desahogar el el procedimiento concursal, y en su caso, emitir la resolución correspondiente, solicita y obtiene una cantidad de dinero determinada de uno de los concursantes, otorgándosele - a éste, la concesión de referencia; uno de los participantes presenta una denuncia por delito de cohecho, ante la Procuraduría General de la República, y una queja ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por infracción a las obligaciones previstas en las fracciones I, XVI, XXI y XXII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Agotada la averiguación - previa y posteriormente el proceso penal, el Juez de la causa comprueba la responsabilidad penal de dicho servidor público, por lo que con apoyo en el artículo 222 del Código Pe

nal, impone una pena de prisión de un año y multa de 100 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, -- en este caso podría imponer cualquiera de las sanciones establecidas en el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con excepción de la impuesta por el Juez Penal, de donde se desprende que podría destituir y aún inhabilitarse al servidor público responsable.

En este caso anterior, se observa que existió una sola conducta y que dos autoridades distintas impusieron diversas -- sanciones, aunque estas últimas no eran de la misma naturaleza, dado que no se impuso una sanción económica en el proceso penal y otra del mismo tipo dentro del procedimiento administrativo.

PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE LA UNION EN
 MATERIA DE JUICIO POLITICO Y DECLARACION DE -
 PROCEDENCIA.

El Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se refiere a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

De acuerdo con el artículo 5º de la Ley, en correlación con el artículo 110 Constitucional, los sujetos de responsabilidad política quedarían incluidos en el esquema siguiente:

SERVIDORES PUBLICOS ADSCRITOS A: AUTORIDAD COMPETENTE PARA ---
APLICAR SANCION ADMINISTRATI-
VA:

Administración Pública Federal.

Contraloría Interna de la Dependencia o Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Contraloría Interna de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Poder Judicial de la Federación

Suprema Corte de Justicia.

Poder Judicial de la Federación.	Suprema Corte de Justicia
Poder Judicial del Distrito Federal.	Tribunal Superior de Justicia
Cámara de Diputados	Cámara de Diputados.
Cámara de Senadores	Cámara de Senadores.

De acuerdo con los artículos 5º párrafo segundo y 6º de la Ley, incurren en responsabilidad política los servidores públicos federales que con sus conductas, afectan los intereses públicos -- fundamentales y del buen despacho, así como los de los Gobiernos Estatales que violen la Constitución de la República, las Leyes Federales ó que manejen indebidamente fondos y recursos federales.

El artículo 7º determina que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, -- representativo federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; el ataque a la libertad -- de sufragio; la usurpación de atribuciones y cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Al respecto, el Dr. José Barragán, afirma en la conferencia sustentada en el Auditorio "El Generalito" de la Escuela Nacional-Preparatoria el día 15 de agosto de 1984, con el nombre de "La-Responsabilidad Política de los Servidores Públicos" que la actual Ley Federal de Responsabilidades, constituye una forma de-despenalización o desagravación de las sanciones previstas en - los ordenamientos jurídicos derogados al expedirse dicha Ley, - sobre todo en lo que se refiere a la responsabilidad política,- toda vez que existe imposibilidad fáctica para que se presente alguna de las situaciones previstas por el artículo séptimo.

Desde luego, coincidimos con el citado jurista en lo que respecta a la necesidad de acudir a la jurisprudencia para interpretar conceptos como los de violación grave o sistemática, que no aclara la Ley de la materia, o a otros ordenamientos jurídicos-para precisar el alcance de los conceptos a que se refiere el - propio artículo 7º, tales como usurpación de funciones, ataque-a la libertad de sufragio, etc.

El artículo 8º, establece las sanciones que pueden aplicarse, - en caso de que la resolución que se pronuncie en el juicio político, sea condenatorio, las que pueden consistir en destitución o inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público, desde uno hasta veinte años.

El capítulo II del Título Segundo, se refiere a la cuestión procedimental en materia de juicio político.

EL artículo 9º establece que el juicio político, sólo puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y durante un año después de la conclusión de sus funciones, y que las sanciones respectivas, deben aplicarse en un plazo de un año después de iniciado el procedimiento.

Esta disposición presenta el inconveniente de dejar sin eficacia las sanciones que pueden aplicarse en materia de juicio político, específicamente en lo que se refiere a la sanción de destitución.

Efectivamente, para citar un sólo caso, supóngase que el juicio político, se inicia una vez concluidas las funciones del servidor público y la sanción política que se pretende aplicar al propio servidor público, es la de destitución, lo que resulta absurdo, pues al momento de la imposición de tal tipo de sanción estaría fuera del servicio público.

Lo mismo ocurriría en el caso de que el procedimiento político se iniciara durante el período en que el servidor público desempeña un empleo, cargo o comisión, pero termina dicho procedimiento después de la conclusión de sus funciones.

El artículo 10 otorga a la Cámara de Diputados la facultad de instruir el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores, la de fungir como jurado de sentencia.

El artículo 11 establece la manera de integrar comisiones para el despacho de los asuntos relativos a la responsabilidad política.

El artículo 12 concede a cualquier ciudadano, la facultad de formular denuncias por escrito ante la Cámara de Diputados, -- por las conductas a que se refiere el artículo 7º bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba.

Como se advierte en esta parte del numeral que se comenta, se limita a los ciudadanos, debe entenderse que de la República, -- el derecho para presentar este tipo de denuncias, lo que significa, a contrario sensu, que los extranjeros, los menores, los incapacitados, etc. estarían excluidos de este derecho.

Por otro lado, se obliga al presunto denunciante a presentar -- elementos de prueba, lo que practicamente vuelve nulo el derecho de presentar denuncias, pues las más de las veces, el ciudadano común y corriente no tiene acceso a la documentación u otros medios idóneos que le permitan acreditar los puntos en -- que hace consistir su escrito de denuncia.

Una vez ratificada la denuncia, se turna a las Comisiones de -- Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia para que -- dictaminen si la conducta se encuentra dentro de las enumeradas en el artículo 5º y 6º; si el inculpado se encuentra com--

prendido en la enumeración a que se refiere el artículo 2º de la Ley y si la denuncia es procedente, para pasarla a la Sección Instructora de la Cámara.

La parte final del artículo 12 establece que las denuncias -- anónimas no producirán efecto alguno sobre este particular. -- el Diputado Armando Corona Boza, sustentó el siguiente criterio al discutirse la iniciativa de reformas y adiciones al Título Cuarto Constitucional:

"Otro punto de la argumentación en contra del precepto a examen, lo constituye el que se ha ce consistir en la exigencia de la más estricta responsabilidad para quien presenta una acusación o una denuncia en contra de un servi dor público o de un funcionario público. Se objeta el sentido y la significación de la palabra responsabilidad. Parece perfectamente claro que aquí la palabra responsabilidad se usa en un sentido totalmente contrario a lo -- que se consideraría irresponsabilidad. No -- puede admitirse en ningún Tribunal que se pre senten acusaciones infundadas e irresponsa--- bles. EL que acusa no solamente debe tener -- el valor civil de presentar la denuncia y esgrimir determinados hechos. Debe tener la con ciencia limpia, debe tener la conciencia tran quilla y la convicción de que su acusación es tá fundada en la realidad, porque cuando se -- acusa con un ánimo dañino, cuando se esgrime el hecho con el sólo ánimo de dañar, -----

cuando el ánimo es doloso, cuando no está fundado en la realidad o cuando el hecho se tergiversa -- premeditadamente para dar una impresión distinta a la certeza, a la realidad, estamos en presencia de la irresponsabilidad.

Por ello el que denuncia debe hacerlo bajo su más estricta responsabilidad, lo que significa que -- cuando denuncia ha constatado que los hechos se -- han dado en la realidad y que su ánimo es recto -- en el sentido de que se investigue algo que él -- considera, aún cuando estuviera equivocado en la apreciación, como ilícito, como ilegal.

Los elementos de prueba que hay que aportar con -- la denuncia, no significan en el texto de la Ley -- que se aporte una serie contundente de pruebas, -- serán las pruebas que el denunciante tenga a la -- mano, que puede ser una testimonial, un documento cualquiera él mismo puede pedir que se examinen -- los libros de contabilidad o los libros donde --- conste la deficiencia, la irregularidad o el he-- cho que él considera como ilegal, para que con -- eso proceda la denuncia acompañada por las prue-- bas conducentes, las cuales naturalmente después -- tendrán que ampliarse y perfeccionarse, para fun-- dar una sentencia correcta y legal.

Por qué la Cámara de Diputados tiene que recibir -- denuncias irresponsables, sin las pruebas que --- acrediten por lo menos un principio de verosimili -- tud, de veracidad; porque este cuerpo colegiado -- junto con la legisladora es un órgano especiali -- zado en la creación del Derecho.

Como órgano especializado en la creación del dere -- cho, los miembros de este cuerpo colegiado deben--

ceñir estrictamente todas sus acciones a la Ley, a la norma jurídica. Si para cualquier miembro de la sociedad la Ley representa todo lo que el hombre sabe acerca de lo bueno y de lo malo; acerca de lo justo y de lo injusto, para un gobernado la Ley debe ser el desiderátum, el criterio supremo al cual -- debe ajustar todos sus actos. Por ello adn cuando no esté de acuerdo con algunos hechos de la experiencia, debe ceñir sus actos a las normas legales. Esta representación social, este alto cuerpo colegiado, debe proceder con todo cuidado, con toda meticulosidad en el examen de las denuncias que se -- le presenten.

Por ello, la exigencia del último párrafo -- del Artículo 109, que se ha estado objetando por algunos diputados de la oposición es una exigencia acorde con la conducta, los -- cánones de conducta de esta Cámara de Diputados.

El Código de Procedimientos Penales establece que efectivamente puede fundarse una sentencia en presunciones. Es decir, en evidencias, pero siempre y cuando éstas se enlacen de tal manera lógica y necesaria que no haya alternativa, no haya otra opción para fundar esa sentencia, en cuyo caso el Juez debe fundar dicha sentencia con los razonamientos de hecho, de derecho y jurisprudenciales del caso, de la manera más cuidadosa.

Cuando se habla de pruebas, lo repito, no -- se trata en este caso de pruebas concluyen-

tes, contundentes, sino de aquellas que hagan presumible la Comisión del hecho delictuoso que se denuncia. No puede ser de otra manera en un tribunal que tiene que actuar seriamente sobre denuncias presentadas con seriedad.

No es posible recoger todas las denuncias - que pueden ser ocasionadas por muchas y muy diferentes actitudes, por muchas y muy diferentes finalidades.

Respecto a de que se amenaza a todos los -- ciudadanos y de que este precepto en la parte que se ha criticado, constituye una mordaza, es realmente inconcebible que se esté argumentando en tales términos, cuando que las gentes que tienen cierta preparación y que por ello están presentes en este recinto legislativo, saben que no se puede actuar si no hay elementos convincentes; no se puede desprestigiar a un funcionario público o a una persona cualquiera si no se tienen los elementos necesarios que funden, por lo menos, la presunción de que ha actuado indebidamente.

No es tampoco correcto asegurar o sostener que basta una denuncia para que proceda el delito; cuando se presenta una denuncia, es el Ministerio Público el encargado de recabar las pruebas necesarias para la consignación, no debe pedirse a este cuerpo colegiado que asuma funciones inquisitoriales para proponer en todos los casos, para hacer seguir a todos los individuos o los funcionarios que, por una sospecha cualquiera, por-

infundada que sea se le señale como autores de un hecho ilegal.

Pienso que esta soberanía requiere del respeto necesario y de la consideración de sus altas funciones para que no pretendamos dar le funciones de Agente del Ministerio Público". (*)

(*) Reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, Edición de la Cámara de Diputados México, 1983. Páginas 44 y 55.

Con este criterio coincidimos totalmente, pues si lo que se intenta con la reforma al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, es precisamente apuntalar una de las tesis principales del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, la de la renovación moral de la sociedad, esta no podrá ser entendida de una manera unilateral, como simples obligaciones a cargo de los servidores públicos, presidiendo de los demás elementos sociales que concurren en la conformación del Estado Mexicano permitiéndose la posibilidad de que cualquier persona, eludiendo toda responsabilidad, presentara quejas y denuncias en contra de determinado servidor público, con el simple propósito de afectarlo en su buen nombre y su prestigio, independientemente de que los recursos humanos y materiales de la administración pública que se desperdiciaran en la atención de asuntos que las más de las veces resultarían intrascendentes y, como ya se dijo, no son sino una respuesta del aparato estatal a una denuncia mal intencionada o por lo menos en la que su autor carecería del más mínimo valor civil para responsabilizarse de la misma.

El artículo 13 dispone que la Sección Instructora debe realizar todos los trámites necesarios para comprobar la conducta que se imputa al servidor público e informar al denunciante sobre la materia de la propia denuncia y de la obligación de comparecer o informar por escrito dentro de los siete días siguientes de la notificación.

Una vez terminada la instrucción del procedimiento, el expediente respectivo se pondrá a la vista del denunciante y del servidor público, por un período de tres días, para que tomen los datos necesarios y produzcan alegatos en un período que no exceda de seis días naturales, de acuerdo con el artículo 15.

El artículo 16 determina que una vez transcurrido el plazo para la formulación de alegatos, la Sección Instructora debe emitir sus conclusiones.

El artículo 17 señala que si de las constancias del expediente se desprende la inocencia del servidor público, la Sección Instructora propondrá que no ha lugar a proceder en contra del servidor público. Si por el contrario, apareciere la probable responsabilidad del mismo, las conclusiones de la Sección Instructora, terminarán haciendo algunas de las propuestas siguientes:

- A) Que está comprobada la denuncia.
- B) Que existe probable responsabilidad del encausado.
- C) La sanción que debe imponerse
- D) Que en caso de ser aprobadas sus conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores.

Una vez emitidas las conclusiones, según dispone el artículo 18, la Sección Instructora debe entregarlas a la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará una reunión de la propia Cámara, para resolver sobre la imputación y se presenten el denunciante y el servidor público, alegando lo que convenga a sus intereses.

De acuerdo a lo establecido por los artículos 20 y 21 de dicha Ley, si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en ejercicio de su cargo. En caso -- contrario se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, la que hará la declaración que corresponda.

Como se advierte de la lectura de los numerales que se comentan, el juicio político, está constituido por una serie de fases procedimentales bastante complejas, dándose participación durante el desarrollo del mismo, al denunciante, al servidor público y a las Cámaras de Diputados y de Senadores, por lo -- que podemos decir válidamente que se trata de un proceso de naturaleza materialmente jurisdiccional.

Por lo que se refiere al procedimiento de declaración de procedencia, cuando se presente denuncia o querrela y cumplidos los requisitos procedimentales respectivos, los servidores públicos a que se refiere el párrafo primero del artículo 111 Constitucional, deberá desahogar en lo conducente, el procedimiento -- relativo al juicio político, según dispone el artículo 25, con la variante de que una vez que la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder en contra del acusado, éste quedará in -- mediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales competentes, de conformidad con lo señalado en el artículo 28.

El capítulo IV del Título Segundo establece una serie de disposiciones comunes para los procedimientos de juicio político y-

declaración de procedencia, por lo que a continuación comentamos los más relevantes.

El artículo 30 establece que las declaraciones y resoluciones de finitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inacatables.

De acuerdo con el artículo 41 los acuerdos y determinaciones de las Cámaras, deberán tomarse en sesión pública en materia de Juicio político, y el artículo 45 establece que las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la Ley, así como las que se refieren a la apreciación de las pruebas, deberán resolverse de acuerdo con las reglas de los Códigos Penal para el Distrito-Federal de Procedimientos Penales. Lo que significa que esos ordenamientos se aplican de manera supletoria, en los casos en que se refiere este numeral.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en el sistema jurídico mexicano tiene como finalidad, apoyar el programa de renovación moral de la sociedad, propuesto por el actual Presidente de la República.

A efecto de dar una estructura comprensible a esta parte de nuestro estudio, seguiremos el esquema de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, explicando las obligaciones de éstos y las sanciones administrativas que pueden imponerse por el incumplimiento de las mismas, así como el procedimiento para aplicarlas.

El artículo 47 de la Ley, establece en 22 fracciones, una serie de obligaciones a cargo de los servidores públicos, tendientes a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El primer problema que se suscita consiste en determinar el alcance de los conceptos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, empleo, cargo y comisión.

Consideramos que los términos que no definen las disposiciones legales en vigor o la jurisprudencia, deberán entenderse en su significado, usual, por lo que a continuación explicamos brevemente dichos conceptos.

La legalidad desde el punto de vista semántico significa lo prescrito por la Ley y conforme a ella y tiene como equivalentes las palabras oficial y permitido.

Honradez significa proceder con rectitud e integridad y tiene como equivalentes íntegro, virtuoso, concienzudo .

Lealtad es la acción de cumplir con lo que exigen las Leyes y -- tiene como sinónimo la palabra fidelidad.

Imparcialidad significa falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de personas, tiene como sinónimo la palabra justicia.

Eficiencia es la virtud y facultad para lograr un efecto determinado.

Empleo es la acción y efecto de emplear y tiene como equivalente las palabras agente, dependiente, funcionario, encargado.

Cargo es la acción de gobernar o dirigir algo.

Comisión equivalente a la orden que se dá a una persona para ejecutar algún encargo o bien para que se haga algo.

En virtud de que la enumeración casuística de las obligaciones de los servidores públicos, contenida en el artículo 47, es bastante compleja, estimamos válido el intento del profesor José Luis Sobe-
ranes Fernández, para reducir dichas obligaciones a fórmulas fácil

mente manejables, razón por la cuál nos permitimos reproducir la síntesis que elabora dicho autor, respecto de las mismas (*)

- 1.- Falta de diligencia
- 2.- Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
- 3.- Desvíos de recursos, facultades e información.
- 4.- Descuido de documentos e información.
- 5.- Mala conducta y faltas de respeto con el público.
- 6.- Agravios y abusos con los inferiores.
- 7.- Falta de respeto a un superior o insubordinación.
- 8.- El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe.
- 9.- Ejercer funciones que no le correspondan.
- 10.- Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días continuos - o 30 discontinuos en un año.
- 11.- Ejercer otro cargo incompatible
- 12.- Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada.
- 13.- No excusarse cuando tenga impedimento.
- 14.- No informar al superior de la imposibilidad de excusarse -- cuando tenga impedimento.
- 15.- Recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando.

(*) Soberanes Fernández José Luis, La Responsabilidad Administrativa de los Funcionarios Públicos, en las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México 1984, Manuel Porrúa . Págs. 133 y 134.

- 16.- Pretender obtener beneficios extras de su remuneración.
- 17.- Intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal.
- 18.- No presentar su declaración de bienes.
- 19.- Desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría.
- 20.- No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos.
- 21.- Incumplimiento de cualquier disposición jurídica.
- 22.- Las demás que impongan las Leyes.

El artículo 48 precisa que para los efectos de la Ley que se comenta, se entiende por Secretaría a la de la Contraloría General de la Federación y por superior jerárquico, al Titular de la Dependencia y en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la Contraloría Interna de su dependencia.

Sobre el particular es conveniente recordar que de acuerdo con los artículos 1º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República son las Dependencias de la Administración Pública Centralizada y los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos son entidades de la Administración Pública Paraestatal.

El artículo 49 de la Ley Federal de Servidores Públicos, pres--

cribe que en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública deberán establecerse unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las cuales se iniciará el procedimiento disciplinario correspondiente, y que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficacia y rapidez.

Consecuentemente, dichas unidades específicas tienen facultades exclusivamente para recibir quejas y denuncias, por lo que se estima que por lo menos la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no les concede atribuciones para investigar las responsabilidades de que se trate y menos aún para aplicar las sanciones correspondientes.

El artículo 50 obliga a todos los servidores públicos a respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a que se refiere el artículo 49 y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso; el incumplimiento de esta obligación puede motivar responsabilidad a cargo del servidor público.

En congruencia con el principio de la división de poderes establecido en el artículo 49 Constitucional, el artículo 51 de la Ley, establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, -

establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidos en el artículo 47.

Por su parte el artículo 52 establece que los servidores públicos de la Secretaría de la Contraloría General de la Nación, que incurran en responsabilidades, serán sancionados por la Contraloría Interna de dicha dependencia.

De lo anteriormente expuesto, podemos derivar el cuadro siguiente a fin de determinar la competencia para la imposición de las sanciones administrativas a que se refiere la Ley, independiente de que más adelante se haga un análisis más detallado sobre el particular.

INFRACCION COMETIDA POR
SERVIDOR PUBLICO

AUTORIDAD COMPETENTE PARA IMPO-
NER SANCION ADMINISTRATIVA:

Administración Pública Federal.

Contraloría Interna de la Dependencia y Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Poder Judicial Federal

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Poder Judicial del Distrito
Federal.

Cámara de Diputados
Cámara de Senadores

Tribunal Superior de Justicia.

Cámara de Diputados
Cámara de Senadores

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El artículo 64 de la Ley establece que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dispondrá las sanciones administrativas, mediante el procedimiento que en el mismo numeral se contempla y consistente básicamente en lo siguiente:

- 1.- Citación al presunto responsable a una audiencia, haciendo de su conocimiento las irregularidades que se le imputan, así como lugar, día y hora en que se celebrará dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y hacer alegatos por sí o a través de su defensor.

Esta citación es congruente con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución, aunque en el citatorio correspondiente debe respetarse asimismo la de legalidad contenida en el artículo 16 Constitucional y que consiste en este caso en señalar los preceptos legales que fundamentan las razones para el citatorio.

La audiencia mencionada se realizará dentro de un plazo de cinco a quince días hábiles siguientes a la fecha de la citación, debiendo asistir el representante de la dependencia que se designe para ese efecto.

- 2.- Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles

siguientes, la propia Secretaría de la Contraloría, deberá declarar la inexistencia de responsabilidad o en su caso - imponiendo al servidor público responsable las sanciones - administrativas que correspondan.

La resolución que emita la Secretaría de la Contraloría de be notificarse al servidor público, a su jefe inmediato, - al representante designado por la dependencia y al supe---rior Jerárquico dentro de las veinticuatro horas siguientes.

- 3.- Si la Secretaría determina en la audiencia que el expediente no se encuentra debidamente integrado, podrá ordenar la práctica de investigaciones adicionales o la celebración - de otras audiencias.
- 4.- En cualquier momento la propia Secretaría de la Contraloría puede determinar que se suspenda al presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, sin que esta determinación implique la responsabilidad del mismo; dicha suspensión surtirá efectos a partir de que se notifique al servidor público y cesará cuando así lo determine dicha dependencia.

Cuando el servidor público no resulte responsable será restituido en el goce de sus derechos laborales y se le abrirán todas las prestaciones que hubiera dejado de percibir- durante el tiempo que dura la suspensión.

El artículo 64, en su parte final, señala que para suspender a un servidor público, cuyo nombramiento incumba al titular del Poder Ejecutivo, se requerirá la aprobación del Presidente de la República, situación que también se prevé para aquellas situaciones en que el nombramiento requiera ratificación por parte del Poder Legislativo, en cuyo caso será necesaria la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

Cabe destacar que de acuerdo con el artículo 65 de la Ley, el procedimiento ante las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal, se desarrollará en lo conducente de manera semejante al procedimiento que se desahoga ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En cuestión de carácter interpretativo que puede plantearse respecto del procedimiento administrativo, es la determinación del ordenamiento jurídico aplicable en los casos no previstos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sobre el particular, podría pensarse que la referencia que el artículo 45 de la Ley hace en el sentido de que las situaciones no previstas en el capítulo de responsabilidad política y de declaración de procedencia, deben aplicarse de manera supletoria los Códigos Penal y Federal de Procedimientos Penales, es susceptible de hacerse extensiva para el procedimiento administrativo y, consecuentemente, de

berán aplicarse supletoriamente dichos ordenamientos jurídicos.

Por otro lado, existen algunos autores que consideran que el ordenamiento jurídico aplicable es el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En opinión personal, existe mayor proximidad entre el procedimiento administrativo de responsabilidad con la materia penal que con la civil, máxime si se toma en consideración que algunas de las figuras delictivas previstas en el Código Penal para el Distrito Federal, son semejantes y en algunos casos idénticas a los casos de responsabilidad contenidos en el artículo 47, de la Ley de Responsabilidades y algunas de las sanciones, como la pecuniaria o la de inhabilitación, pueden imponerse tanto en el procedimiento administrativo como en el penal, por lo que estimamos que el ordenamiento legal que debe aplicarse de manera supletoria es el Código Federal de Procedimientos Penales, aunque también puede recurrirse al Código Penal para el Distrito Federal, como en los casos de reincidencia en los que la Ley de la materia es omisa.

SANCIONES

Las sanciones que pueden imponerse a los servidores públicos, - con motivo de su responsabilidad administrativa, se encuentran relacionadas en el artículo 53 y son las siguientes:

- 1.- Apercibimiento privado o público
- 2.- Amonestación privada o pública.
- 3.- Suspensión
- 4.- Destitución del puesto
- 5.- Sanción económica.
- 6.- Inhabilitación temporal para desempeñar, empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Como puede advertirse, el numeral resulta insuficiente en cuanto a la definición de cada una de las sanciones, por lo que a continuación se trata de describir cada uno de dichos conceptos.

El apercibimiento, puede definirse como una conminación que --- tiende a evitar que el servidor público al que se impone esta -- sanción, incurra en responsabilidad.

La amonestación, es una advertencia al servidor público en la - que se le excita a que se abstenga de incurrir en irregularida- des en el futuro y se hacen de su conocimiento las sanciones -- que pueden imponerse para el caso de que incurra en responsabi- lidad en el futuro.

La suspensión, consistente en la privación temporal de su empleo, cargo o comisión con la consiguiente interrupción del pago de su salario.

Destitución del puesto, consiste en la terminación o cese de los efectos del nombramiento o del contrato de trabajo del servidor público, por causas que le son imputables.

La sanción económica, consiste en el resarcimiento de tipo pecuniario decretado en contra del servidor público y en favor del Estado.

La inhabilitación temporal, es una sanción que impide al servidor público desempeñar empleos, cargos o comisiones por una temporalidad determinada.

Por lo que se refiere a las autoridades competentes para imponer las sanciones administrativas a que se refiere el artículo 53 de la Ley, el artículo 56 de la misma señala que el apercibimiento, la amonestación y la suspensión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico; la destitución se demandará por el propio superior jerárquico, en los casos de que los servidores públicos responsables, sean trabajadores de base; la destitución de los servidores públicos de confianza se aplicará por el superior jerárquico.

La sanción económica será aplicada cuando no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, por

el superior jerárquico y por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando exceda de dicha cantidad; por último, la inhabilitación, según el dispositivo que se comenta, - debe dictarse por resolución jurisdiccional que dicte el órgano que corresponda, según las Leyes aplicables.

El citado artículo 56, presenta múltiples dificultades en su interpretación, por lo que a continuación destacamos las más importantes, desde luego, sin la pretensión de ser la única posibilidad interpretativa o la más adecuada, pues el sentido de esta parte de nuestro trabajo es únicamente plantear la cuestión de una manera muy clara.

En primer lugar, la sanción de destitución de los servidores públicos de base, según la fracción II, debe demandarse por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes y en los términos de las Leyes respectivas.

Si tomamos en consideración que los únicos ordenamientos jurídicos que se refieren a la destitución son las Leyes Federales -- del Trabajo y de los Trabajadores al Servicio del Estado, respectivamente, podemos inferir que los procedimientos correspondientes lo serán aquellos que las propias Leyes establecen y -- por ende las autoridades ante las que deberán desahogarse, por razones de competencia, serán las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje o bien, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que se trata de servidores públicos de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal a quienes presuntamente se aplicará la sanción de destitución.

De conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la demanda de destitución, tendría que formularse una vez concluido el procedimiento que se establece en el propio numeral y una vez que ha sido acreditada la responsabilidad del servidor público.

Pero si se toma en cuenta que la demanda del superior Jerárquico puede ser acordada en forma favorable o desfavorable por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje competente o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, llegaremos a la conclusión de que por la forma en que se encuentra redactada actualmente la fracción II del artículo 53, puede dar lugar a su falta de eficacia, lo que ilustraremos con el siguiente ejemplo.

El servidor público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, interviene directamente en la contratación de un pariente -- consanguíneo en segundo grado; luego de desahogar el procedimiento a que se refiere el artículo 64 de la Ley, el superior Jerárquico estima acreditada la responsabilidad de dicho servidor público y que es procedente la destitución del mismo; en consecuencia demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del infractor; dicho Tribunal resuelve que no es procedente la terminación de los efectos del nombramiento del infractor, por considerar que la causal que invoca el superior Jerárquico no está contenida dentro de las que como causales justificadas de cese enumera el artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; en este caso, no se impone sanción alguna al servidor públi-

co, pese a que se acreditó plenamente su responsabilidad en el procedimiento administrativo.

Lo anterior con independencia de la posibilidad de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos estuviera creando nuevas causales de cese, por un lado, y por el otro, la obligación que se tendría de recurrir en todos los casos a de mandar ante las autoridades laborales competentes, aún cuando se tratara de causales previstas en las Leyes de la materia, ya que las mismas son susceptibles de hacerse coincidir con alguna de las infracciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los -- Servidores Públicos, situaciones que harían nugatorio el derecho a la estabilidad de los trabajadores o inaplicable la facultad de despedirlos directamente por causa justificada.

Por lo que se refiere a la sanción de inhabilitación, la Ley señala que debe imponerse por resolución jurisdiccional que dicte el órgano que corresponda según las leyes aplicables.

En esta sanción hay que precisar si el órgano jurisdiccional a que se refiere la Ley, entrándose de responsabilidad administrativa, lo es al punto de vista formal, en el sentido de autoridad judicial; pero también, hay que definir cuáles son las Leyes aplicables, ya que las leyes de trabajo no mencionan a la in inhabilitación.

Evidentemente la Ley aplicable no podía ser la de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que si el sentido de la disposición fuera éste, así se especificaría; por lo que se refiere -

al Código Penal, es dudosa su aplicabilidad en materia de responsabilidades administrativas.

Queda entonces en el terreno de la definición la cuestión relativa a las autoridades competentes para aplicar este tipo de sanciones y las Leyes aplicables en la materia.

Sin embargo, podría pensarse que la Secretaría de la Contraloría o el superior Jerárquico, son las autoridades competentes para imponer la sanción de inhabilitación, lo que no resiste el más somero análisis, como veremos en el siguiente ejemplo .

El servidor público de Productos Pesqueros Mexicanos dispone indebidamente del presupuesto que debe ejercerse específicamente - en la adquisición de papelería; el superior Jerárquico, luego de desahogar el procedimiento señalado, en el artículo 64, considera necesario imponer la sanción de inhabilitación por lo que dicta resolución en ese sentido, sancionando a dicho servidor público con una inhabilitación de tres años para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión.

La pregunta que surge en este supuesto es la siguiente: ¿ Es obligatoria la resolución del Contralor Interno de la Secretaría de Pesca para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las que tendrían que abstenerse de contratar al servidor público inhabilitado?

En lo que atañe a la sanción económica, misma que corresponde -- aplicar a las Contralorías Internas de las dependencias de la Administración Pública Federal, en el caso de que no excedan el -- equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, estimamos que restringen demasiado la competencia de dichas Contralorías, ya que es muy difícil pensar en una infracción que produzca beneficios al servidor público ó daños - al Estado inferiores a cincuenta veces el salario mínimo.

La anterior interpretación se apoya en el contenido de los artículos 54 fracción VII, 55 y 56 fracción VI de la Ley, en cita, que establece que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de las obligaciones; que en el caso de la aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos, daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos -- tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, y que las sanciones económicas serán aplicadas por el Superior Jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo vigente, y por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuando sean superiores a la cantidad mencionada.

Si las sanciones económicas que deben imponerse se aplican en -- dos tantos del lucro obtenido o de los daños y perjuicios ocasionados, al determinarse que estos exceden de 50 veces el salario-

mínimo vigente en el Distrito Federal, la Contraloría Interna de la Dependencia que corresponda ya no será competente para imponer dicha sanción económica, pues esta rebasaría de 100 veces al salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Una duda que ha surgido también con relación a las sanciones económicas, lo constituye la determinación del salario mínimo que debe considerarse para establecer cuál es la dependencia competente para la aplicación de la Ley, dado que en ocasiones varía el monto del salario mínimo vigente al momento de ocurrir la irregularidad, que no es el mismo que el del salario mínimo vigente en la fecha en que se resuelve imponer una sanción económica.

A este respecto debe decirse que el punto de referencia en opinión personal es el salario mínimo vigente en el momento en que ocurrieron los hechos.

Por lo que al determinarse que el monto del asunto de que se trata es superior a 50 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el caso de que las Contralorías Internas de las Dependencias correspondientes, sean las que estén conociendo del asunto, por lo que deberán de remitir de inmediato y en la fase procesal en que se encuentra el negocio, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para la continuación de su trámite, de conformidad con el artículo 60 de la Ley que se viene comentando, la cuál obliga a las Contralorías Internas de-

cada Dependencia a turnar los asuntos en que resulte competente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a ésta, previo informe al Superior Jerárquico.

Por tal motivo, discrepamos del criterio que ha venido sosteniendo la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación - en el sentido de que las mencionadas Contralorías Internas de cada Dependencia deben desahogar en todos los casos el procedimiento -- previsto en el artículo 64 del Ordenamiento Jurídico en comento in dependientemente de su monto, pues al no resultar competentes para imponer la sanción que corresponda a dichas Contralorías Internas, deberán remitir el expediente a la aludida Secretaría, para que -- ésta sea la que imponga la sanción a que haya lugar, resultando -- que la autoridad sancionadora (Secretaría de la Contraloría General de la Federación) no otorgó la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional al servidor público involucrado, -- y que la autoridad ante la que se desahogó el procedimiento (Contraloría Interna) resultaba incompetente, motivo por el cual habrá conculcado la garantía de legalidad prevista en el artículo - 16 Constitucional.

Ello es así con independencia de que en la gran mayoría de los ca sos no podrá cumplirse con el plazo de 3 días hábiles a que alude el artículo 64 antes mencionado para emitir la resolución que corresponde, pues entre el momento de concluirse la audiencia y la fecha en que se remita el asunto que corresponda a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con toda seguridad ha

brá transcurrido dicho término, y además, es seguro también se am
pillará ese plazo, habida cuenta que la Contraloría General tendrá
que revisar desde el principio la integración del expediente res-
pectivo.

RECURSOS

El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades, determina que los servidores públicos sancionados, podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, las resoluciones de las Contralorías Internas de las Dependencias y de la Secretaría de la Contraloría.

El Tribunal Fiscal de la Federación, podrá anular dichas resoluciones, lo que tendrá el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado.

Por su parte el artículo 71, se refiere exclusivamente a la impugnación de las sanciones aplicadas por el superior Jerárquico, es decir, impuestas por las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

Dichas resoluciones pueden ser impugnadas ante la propia autoridad a través del recurso de revocación, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución. Dicho procedimiento de revocación, según el propio artículo 71, se tramitará de la manera siguiente:

- 1.- Presentación de un escrito en el que el servidor público exprese los agravios que a su juicio le cause la resolución, señalando las pruebas que considere pertinente desahogar.
- 2.- La autoridad resolverá sobre la admisibilidad de las prue--

bas se emitirá resolución a más tardar dentro de los tres --
días siguientes a la conclusión del período probatorio.

El artículo 73 de la Ley, establece que el servidor público san--
ccionado por resolución de la Secretaría de la Contraloría puede -
optar entre impugnarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación -
o agotar el recurso de revocación ante la propia autoridad y que
las resoluciones que se promueven con motivo de dicho recurso pue
den ser impugnadas ante el propio Tribunal Fiscal de la Federa--
ción.

Por otro lado el artículo 72, establece que la interposición del
recurso de revocación suspenderá la ejecución de las resoluciones
impugnadas, siempre que el servidor público cumpla con los si---
guientes requisitos:

- 1.- Otorgue garantía en los términos del Código Fiscal, tratándo
se de sanciones económicas.
- 2.- Si se tratara de otro tipo de sanciones, será necesario que
se admita el recurso; que la resolución recurrida produzca -
daños y perjuicios de imposible reparación en contra del re-
currente y que la suspensión no traiga como consecuencia la-
consumación o continuación de actos u omisiones que impli---
quen perjuicios al interés social o al servicio público.

Acercas de las necesidades de agotar el recurso antes de impugnar -
en amparo la resolución de la Secretaría de la Contraloría Gene--
ral de la Federación o de la Contraloría Interna de la Dependenn--

cia correspondiente, podemos hacer la consideración de que en virtud de que se exigen mayores requisitos a los previstos en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión, ya que en ésta se habla de daños de difícil reparación y en la Ley Federal de Responsabilidades, de daños de imposible reparación, queda expedita la vía para recurrir directamente en amparo dichas resoluciones.

Por último, el artículo 74 determina que las resoluciones absolutorias del Tribunal Fiscal de la Federación, pueden ser impugnadas por la Secretaría de la Contraloría de la Federación, o por el superior jerárquico, es decir, por el titular de la dependencia correspondiente.

REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, se encuentra contemplado dentro del Título IV, Capítulo Único, en los artículos 79 al 90 de la Ley de la materia, y se refiere a lo siguiente:

Dentro del régimen de control de los actos y conductas de los -- servidores públicos, se establece la obligación de éstos de presentar declaración anual de situación patrimonial.

Conforme al artículo 80 de la Ley que se comenta, esta declaración tienen obligación de presentarla, en el Poder Ejecutivo Federal, desde un jefe de Departamento hasta el Presidente de la República.

En el Congreso, Diputados, Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros, Directores y Contador Mayor de Hacienda.

En la Administración Pública Paraestatal: Directores y Subdirectores Generales y de Área; Gerentes y Subgerentes Generales y de Área y Servidores Públicos equivalentes de Organismos, Empresas Mayoritarias, Sociedades y Asociaciones Asimiladas y Fideicomisos Públicos.

La declaración se debe presentar dentro de los plazos que a continuación se menciona, según lo dispuesto por el artículo 81 del mencionado Ordenamiento Jurídico.

Dentro de los 60 días naturales que sigan a la toma de posesión. Dentro de los 30 días naturales que sigan a la conclusión del en cargo.

Durante el mes de mayo de cada año. En este caso se debe anexar copia de la declaración anual de ingresos.

Si se omite presentar la declaración inicial o la anual, sin causa justificada, quedará sin efecto el nombramiento, previa declaración de la Secretaría de la Contraloría General de la Federa--ción.

El artículo comentado, constituye un aspecto sobresaliente de la obligación de los servidores públicos de presentar la Declara--ción y Situación Patrimonial dentro de los 3 días naturales si--guientes a la conclusión del encargo, cuyo incumplimiento puede traer como consecuencia la imposición de las sanciones previstas en el artículo 53 de la propia Ley.

Esta obligación significa que la Ley Federal de Responsabili--dades de los Servidores Públicos es aplicable para los servidores públicos a presentar dicha declaración, desde el momento en que empieza a surtir efectos el nombramiento o la designación del --servidor público, hasta el momento en que presente su declara--ción final de Situación Patrimonial lo que obligatoriamente debe ocurrir dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de terminación de los efectos del nombramiento o designación y aún más hasta el momento en que la Secretaría de la Contraloría Gene

ral de la Federación haya verificado que dicha declaración se ajuste a lo previsto en el artículo 47 fracción XVIII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de presentar con oportunidad y veracidad la multicitada declaración no estableciendo el artículo 81 ninguna consecuencia jurídica o específica para el caso de incumplimiento de dicha obligación, - aunque si se establece la sanción para el caso de que no se presente la declaración inicial o la declaración anual de Situación Patrimonial.

Por su parte el artículo 83 del mismo Ordenamiento Jurídico, dispone que en las declaraciones anuales se manifestaran sólo las modificaciones al Patrimonio, con fecha y valor de adquisición, en todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición.

Se consideran bienes del servicio público los que reciba o aquellos de que dispongan su conyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que las adquirieron por sí mismos.

Cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá ordenar la práctica de visitas de inspección y auditoría.

El servidor público al que se practique la visita podrá interponer inconformidad ante la propia Secretaría, contra los hechos que se contengan en las actas, mediante escrito que deberá presen-

tar dentro de los 5 días siguientes a la conclusión de las actas, expresando los motivos de la inconformidad y ofreciendo pruebas, según lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley aludida.

Todas las actas que se levanten con motivo de las visitas deben ser firmadas por el servidor público investigado y dos testigos, si se niegan a hacerlo, el visitador debe hacer constar ese hecho, artículo 89 de la Ley de la Materia.

El artículo 86 alude las sanciones que se impondrán a los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito, al respecto podemos decir que si se acredita que existe un enriquecimiento ilícito, el servidor público puede ser sancionado con el decomiso de los bienes ilícitos y cuando el monto del enriquecimiento no exceda de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de 3 meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, al cometerse el delito, destitución de empleo e inhabilitación de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo público. Cuando el monto sea superior al antes señalado, la pena consistirá en prisión de dos a catorce años de multa de 300 a 500 veces el salario y destitución e inhabilitación de 2 a 14 años.

El artículo 88 de la propia Ley nos indica que durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y un año después los servidores públicos no podrán solicitar, aceptar o recibir por sí o por-

interposita persona, dinero o cualquier otra donación, servicio, empleo, cargo o comisión para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles, o -- para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o alguna de las personas antes citadas formen o hayan formado parte o personas cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren vinculadas, reguladas o -- supervisadas por el servidor público en el desempeño de su empleo, que determinen conflicto de intereses.

No se consideran como obsequios prohibidos los que reciban el -- servidor público en una o más ocasiones, de una misma persona durante el curso de un año, cuando el valor acumulado de los regalos no sea superior a 10 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de recibirlos.

La contravención a esta disposición se considerará cohecho y se castiga de la siguiente forma:

Cuando el valor del obsequio no exceda del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, o no sea valuable, se castiga con prisión de 3 meses a 2 años, multa de 30- a 300 veces el salario y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años.

Si excede de lo antes señalado, se castiga con prisión de 2 a 14

años multa de 300 a 500 veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de 2 a 14 años.

El monto del cohecho se aplica a favor del Estado.

Cuando el servidor público reciba uno de los obsequios considerado como prohibidos, deben informar a la autoridad que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y poner a su disposición el obsequio (artículo 89).

COMPATIBILIDAD DE LA LEY Y LOS DERECHOS LABORALES

El primer párrafo del artículo 47 establece que el incumplimiento de las obligaciones previstas en el propio numeral "dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponda, según la naturaleza de la infracción en que se incurra; y sin perjuicios de los derechos laborales, previstos en las normas específicas que al -- respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas".

Independientemente de la falta de sintáxis de la parte final del párrafo mencionado, debida con toda seguridad a una mala trans---cripción durante el proceso de creación de la Ley, se plantea la salvaguarda de los derechos laborales de los servidores públicos, circunstancia a la que también se refiere el párrafo segundo del - artículo 1º Transitorio del Ordenamiento que se comenta, que se - refiere expresamente a la preservación de los derechos sindicales de los trabajadores.

Lo anterior significa por un lado, la subsistencia de los dere---chos individuales de los servidores públicos, y por otro, la no - afectación de sus derechos colectivos, circunstancia que nos lleva a considerar si efectivamente son compatibles las disposicio---nes de la Ley que nos ocupa, con los derechos individuales y co---lectivos de los servidores públicos, y si en el desahogo de los - procedimientos disciplinarios y la imposición de las sanciones co---respondientes, no se violan ni restringen dichos derechos.

A este respecto la Secretaría de la Contraloría General de la Fe-

deración, ha sostenido que el sistema de responsabilidades en el servicio público tiene fundamento Constitucional y que, la determinación de la responsabilidad correspondiente no cae en el ámbito laboral, pues es de naturaleza administrativa, por lo que la aplicación de dicho sistema resulta complementaria al estudio laboral de los servidores públicos, en lugar de que se le oponga.

Más aún sostiene la atendida dependencia a manera de ejemplo que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, crea una instancia para que antes de adoptarse una medida disciplinaria en contra de los servidores públicos de confianza, éstos puedan ser oídos y tengan la posibilidad de ofrecer y alegar lo que a su derecho convenga, situación que no está prevista por la Ley Federal de los Trabajadores al Estado, que excluye a dichos trabajadores de su ámbito de regulación y, consecuentemente, no les concede el derecho a la inamovilidad, para referirse sólo al caso de sanción de destitución.

Independientemente de que los anteriores planteamientos no resuelven la cuestión de fondo, pues sólo se concreta a una diferenciación entre la naturaleza administrativa o laboral del sistema de responsabilidad establecido en la Ley de la materia, resultan contradictorios entre sí, pues según el planteamiento inicial, el precitado sistema no trasciende el ámbito laboral y, por vía de consecuencia, el hecho de que la Ley de la materia establezca la obligación de desahogar un procedimiento antes de destituir administrativamente a un trabajador de confianza, de ninguna manera -

significa que, para destituirlo lisa y llanamente se requiera el desahogo previo de tal procedimiento.

Tan es así, que la propia Ley establece la diferencia entre el tratamiento que se dá a los trabajadores de base y a los trabajadores de confianza, específicamente en lo que concierne a la sanción de destitución por una parte y por la otra, el trabajador de confianza sigue careciendo del derecho a la inamovilidad aunque, deben respetarse las garantías de legalidad y de audiencia previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, como a cualquier gobernado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido una admisión coincidente con el anterior criterio:

POLICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL
BAJA DE LOS MIEMBROS DE LA GARANTIA DE-
AUDIENCIA.

La circunstancia de que el artículo 37 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, faculte al Jefe de la Policía para remover libremente a los elementos de la misma, no lo exime de la obligación de oír en defensa al que vaya a ser afectado con una remoción, ya que los elementos de tal corporación no están al margen de los efectos protectores de la Constitución Federal, la que claramente estatuye en su artículo 14 que "nadie" podrá ser privado de sus derechos sino mediante juicio ante los

tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, esto es, el que se oiga al que debe sufrir la privación. La garantía de audiencia rige, por consiguiente, en relación con todos los gobernados, sin excepción; por lo que su transgresión constituirá una violación a la Carta Magna, sin que quepa argüir que del mencionado artículo 37 se deduzca que no hacen falta oír en defensa al quejoso, porque tal precepto se limita a estatuir la facultad de remoción de que se viene hablando, pero nada expresa acerca del procedimiento que debe seguir el Jefe de la Policía para hacer uso de la mencionada facultad”.

(*) Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a. Sala, Sexta Época, Tercera Parte, Pág. 778.

Si tomamos en consideración las sanciones que pueden imponerse por incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley, establecidas en el artículo 53 del propio Ordenamiento Jurídico, observamos que las únicas que pudieran revestir "naturaleza laboral" son el apercibimiento y la amonestación privados y públicos, y fundamentalmente la suspensión y la destitución del puesto, pues la inhabilitación es una figura que trasciende al ámbito de los estatutos de las Leyes Federales del Trabajo y de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Respecto de la suspensión, según el artículo 56 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puede ser de tres días a tres meses, en los casos en que compete imponer dicha sanción a las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal, pudiendo tener dicha suspensión una duración mayor aunque no especificada por la Ley, en aquellos casos en que la autoridad competente resulte ser la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Sobre este particular debe hacerse notar que la Ley Federal del Trabajo en su artículo 423 establece que la duración máxima de una suspensión que puede imponerse a un trabajador como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones laborales, es de 8 días, situación que puede hacerse extensiva para los Trabajadores al Servicio del Estado, por vía de la disposición contenida en el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado que contem-

plia la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, para los casos no previstos, en el primero de los Ordenamientos mencionados; con la salvedad de la hipótesis prevista en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 45, según la cual los trabajadores que tengan encomendados manejo de fondos, valores o bienes pueden ser suspendidos hasta por 60 días, mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

Esta última suspensión temporal está prevista también en la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con las diferencias de que no solamente se refiere a servidores públicos que tengan encomendado el manejo de fondos, valores y bienes sino que, independientemente del cargo, la autoridad competente puede ordenar dicha suspensión si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones; y de que en la Ley Federal de Responsabilidades no se establece un plazo máximo de duración para esta medida.

En lo que concierne a las sanciones económicas previstas en la --muiticitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, desde el punto de vista laboral se encuentran prohibidas --por el artículo 107 de la Ley Federal del Trabajo, puede decirse --que dicha prohibición opera también respecto de las sanciones de --inhabilitación, toda vez que el artículo 133 de la Ley Federal --del Trabajo prohíbe a los patrones "emplear el sistema de poner --en el índice a los trabajadores que se separen o sean separados --del trabajo, para que no se les vuelva a dar ocupación, con la úni

ca limitante de que en el caso de la responsabilidad administrativa la inhabilitación produce sus efectos, según la opinión que sostenemos en otra parte de este trabajo, únicamente en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Desde luego que estas aparentes contradicciones se resuelven al -- considerar que tanto las Leyes Federales del Trabajo, de los Trabajadores al Servicio del Estado y de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son Constitucionales toda vez que tienen su fundamento en el Título IV y en el artículo 123 de la Carta Magna.

No obstante lo anterior, debe hacerse notar que no existe congruencia entre los plazos de prescripción previstos en las Leyes Federales del Trabajo, y de los Trabajadores al Servicio del Estado, con los establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, circunstancia que suscitará problemas legales en la práctica, por lo que a continuación nos referimos y a efecto de no ampliar demasiado este tópico únicamente a la prescripción relativa a la terminación de los efectos de una relación de trabajo.

Al respecto el artículo 517 de la Ley Federal del Trabajo establece que prescriben en un mes las acciones de los patrones para despedir a los trabajadores y disciplinar sus faltas; operando dicha prescripción desde el día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de la separación o de la falta. Mientras tanto, el artículo 113 fracción 11 inciso C) de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado establece que prescribe en cuatro meses la facultad que los funcionarios tienen para suspender; cesar-

o disciplinar a sus trabajadores, contado el término desde que -- sean conocidas las causas.

Por otro lado el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que las facultades del Superior Jerárquico y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para imponer las sanciones establecidas en la -- propia Ley, prescribirán en tres meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continua, prescribiendo en 3 años en los demás casos.

Lo anterior, significa la posibilidad de destituir a un trabajador, por la vía administrativa, aún en los casos en que hayan trascurrido en exceso los términos de prescripción previstos ya sea en la Ley Federal del Trabajo o en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Un tópico interesante en materia de prescripción lo constituye la determinación de si su declaración por la autoridad competente debe hacerse oficiosamente o bien, el servidor público presuntamente responsable, debe invocarla como excepción antes, durante o -- con posterioridad al procedimiento previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si analizamos con detenimiento el contenido del artículo 78 de la Ley citada, nos percatamos que lo que prescribe es precisamente -- la facultad de la autoridad correspondiente para imponer las sanciones por incumplimiento de las obligaciones de los servidores --

públicos.

Ello significa que dicha facultad esta sujeta para su ejercicio a la temporalidad que se establece en el propio artículo 78 y, con secuentemente, al momento de transcurrir en exceso esa temporalidad, dicha facultad deja de surtir efectos, es decir que la autoridad encargada de la aplicación de la sanción correspondiente - ya no estará en posibilidad de ejercerla, por lo que en caso de hacerlo la sanción resolución respectiva podría recurrirse por haberse detectado por autoridad incompetente.

A mayor abundamiento puede decirse que uno de los principios jurídicamente titulados por el artículo 47 de la Ley que nos ocupa, es precisamente el de legalidad lo que significa que las autoridades encargadas de su aplicación deben ajustarse a las disposiciones contenidas en el Ordenamiento Jurídico.

Tan es así que el artículo 59 de la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las Contralorías Internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo no se ajusten a lo previsto por esta Ley.

CAPITULO CUARTO.- PROBLEMAS DE APLICACION PRACTICA

I.- PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD

II.- PROBLEMAS DE VIGENCIA

PROBLEMAS DE APLICACION PRACTICA

La aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos presenta múltiples dificultades en la práctica, razón por la que en este trabajo se plantean las más sobresalientes en los rubros de constitucionalidad y de vigencia, así sea más como simple planteamiento de la cuestión que con el propósito de resolverla en forma definitiva, pues esto último sería tema de otro estudio más específico.

I.- PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD.

- I.1 Al hacer la definición de los servidores públicos, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en realidad enumera los cargos considerados con ese carácter, se remite a los que están relacionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional, aunque incluye, además, a todas las personas que no estando mencionadas en forma expresa por el citado precepto de la Carta Magna, manejen o apliquen recursos económicos federales.

Lo anterior plantea la duda de si el legislador ordinario rebasa el límite de sus facultades al incluir dentro del concepto de servidor público a sujetos no considerados como tales en la Constitución, máxime que ésta no establece ninguna facultad para el Congreso de la Unión -

sobre el particular.

1.2 Los artículos 54, 55, 56 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, concernientes a la imposición de sanciones económicas, se apartan del artículo 113 de la Constitución, en cuanto que circunscriben a este tipo de sanciones la consideración de los beneficios, daños o perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, no obstante que el aludido precepto constitucional se refiere expresamente a las sanciones de suspensión, destitución, e inhabilitación, además de las económicas, para este tipo de valoración.

1.3. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece ningún procedimiento para que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal, investiguen los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que eventualmente pudieran configurar responsabilidad administrativa, lo que obliga a las propias autoridades a adoptar un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Lo anterior con independencia de que el artículo 21, en concordancia con el artículo 112, ambos de la Constitución, atribuye al Ministerio Público y a la Policía Judi-

cial, la facultad de perseguir los delitos, lo que parece significar de acuerdo con la doctrina, que dichas autoridades tienen conferida, en forma exclusiva, la atribución de realizar investigaciones.

- 1.4 El artículo 84 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla la posibilidad de que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación practique visitas de inspección y auditorías, cuando --- existan signos ostensibles de riqueza de los servidores públicos sujetos a investigación; sin embargo, el artículo 16 párrafo segundo de la Constitución es muy claro en cuanto a que la autoridad administrativa únicamente podrá llevar a cabo visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, situaciones que de ninguna manera se asimilan a la prevista por el citado artículo de la Ley Federal de Responsabilidades.

En este supuesto existiera la duda fundada acerca de la constitucionalidad del dispositivo en comento, aún en el caso de que hubiera autorización judicial para llevar a cabo la visita de inspección.

II.- PROBLEMAS DE VIGENCIA

II.1 Existen diversos ordenamientos legales que prevén la posibilidad de aplicar sanciones administrativas con motivo del incumplimiento de las obligaciones previstos en los mismos; tal es el caso, por ejemplo, de la Ley de -- Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de -- la Ley para el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, que establecen procedimientos diversos al previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, específicamente en lo que concierne a pliegos preventivos de responsabilidad, procedimiento que aún no está claramente definido desde el punto de vista legal, -- si ha de llevarse a la práctica de manera simultánea, -- concurrente o excluyente, con el procedimiento disciplinario a que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades.

II.2 Entre las sanciones que pueden aplicar la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración -- Pública Federal con motivo de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se encuentra la suspensión, la que de acuerdo con el párrafo primero del -- artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de -- los Servidores Públicos, puede tener una duración de ----

tres días a tres meses cuando la aplique el superior jerárquico, sin que se especifique la temporalidad que puede durar dicha suspensión en los casos en que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sea la autoridad sancionadora.

Lo anterior plantea una divergencia con respecto a las Leyes Federales del Trabajo y de los Trabajadores al Servicio del Estado, que contemplan la posibilidad de suspender a los trabajadores por un lapso notoriamente inferior al previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, circunstancia que seguramente planteará, en la práctica, conflictos en cuanto a la aplicación de los ordenamientos jurídicos mencionados, o más precisamente, en cuanto a la determinación de la Ley aplicable.

- 11.3 En el capítulo correspondiente de este trabajo, se aludió a la problemática que genera la aplicación, por la vía administrativa, de la sanción de destitución; sin embargo, no es ocioso añadir a ese planteamiento la necesidad de que se modifique la Ley de la materia sobre el particular, a efecto de que se precise el tratamiento idéntico o diferencial que ha de darse a los servidores públicos de base o de confianza, así como a los que ven regulada su relación de trabajo por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o por la Ley Federal del Trabajo, pues la mención que hace la fracción-

II del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades, en el sentido de que dicha destitución deberá demandarse - de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las Leyes respectivas, deja un enorme espacio para la interpretación.

II.4 Paralelamente, no existen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, criterios suficientemente claros para definir la sanción que ha de imponerse en cada caso, de donde resulta la conveniencia de legislar sobre este particular, pues se trata de una cuestión lo suficientemente importante como para dejarla a la facultad discrecional de las autoridades encargadas de aplicar dichas sanciones.

II.5 Algunas situaciones que no aclara la Ley de la materia y que se han venido presentando en la práctica, están relacionadas con la facultad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de rescindir unilateralmente la relación de trabajo de los servidores públicos, en el ejercicio de un derecho que les confiere la legislación laboral, situación que deja sin materia prácticamente, la posibilidad de que eventualmente llegara a imponerse alguna de las sanciones que contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para el caso de responsabilidad administrativa, cuya aplicación

resultaría ociosa.

II.6. El artículo 56 fracción VI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fija la competencia de las Contralorías Internas de las dependencias, para -- aplicar sanciones económicas, pudiendo imponerlas hasta -- por una cantidad equivalente a cien veces el salario mfnj mo diario vigente en el Distrito Federal.

Por su parte, en el artículo 60 del propio ordenamiento -- jurídico se reitera esta limitación, al señalarse que la -- Contraloría Interna de cada dependencia será competente -- para imponer sanciones disciplinarias, exceptó las econó-- micas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mfnj mo diario vigente en el Distrito Federal.

En relación con lo anterior, el artículo 55 de la Ley que se comenta, establece que en caso de aplicación de sancio-- nes económicas, se impondrán dos tantos del lucro obteni-- do y de los daños y perjuicios causados, de donde se des-- prende que no son equivalentes el lucro, daños y perjui-- cios, con el monto de la sanción económica, sino que ésta debe imponerse al duplo de la cantidad que aquellos repre-- senten.

Ello implica que si quisiéramos trasladar el criterio pa-- ra determinar la competencia de las Contralorías Internas de las dependencias al monto de los beneficios obtenidos-- y/o de los daños y perjuicios causados, tendríamos que re

ducir al 50% la cantidad que la Ley fija como monto máximo para que puedan aplicar sanciones, con el propósito de determinar el monto de los asuntos que pueden conocer dichas autoridades, en razón del lucro y daño derivados del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- La reforma al título IV de la Constitución, trata de supurar las deficiencias de la legislación anterior en cuanto a la definición de cargos considerados como de servicio público, las obligaciones de los servidores públicos, los procedimientos para sancionar a quienes infrinjan dichas obligaciones y las sanciones que pueden aplicarse.
- 2.- Con las citadas reformas se crean procedimientos autónomos para la determinación de las responsabilidades política, administrativa, penal y civil de los servidores públicos.
- 3.- en cuanto a la responsabilidad administrativa se hace una equipación inadecuada de todos los servidores públicos, sin considerar las funciones específicas de cada uno de los cargos, empleos o comisiones que dan origen a la calificación de servidor público.
- 4.- La consideración de servidores públicos a las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, que hace mención el artículo 2º de la Ley, excede la enumeración-

que el artículo 108 de la Constitución, de los cargos con siderados como de servicio público.

- 5.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no contiene un procedimiento para realizar investigaciones para determinar la responsabilidad administrativa, lo que traerá muchos problemas para su aplicación, independientemente de la duda acerca de su constitucionalidad de la facultad que otorga a la Secretaría de la Con traloría General de la Federación y a las Contralorías In ternas de las Dependencias de la Administración Pública - Federal.
- 6.- Es conveniente modificar el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el propósito de evitar descripciones demasiado detalladas de las obligaciones de los servidores públicos.
- 7.- La aludida Ley omite señalar el ordenamiento jurídico de aplicación supletoria en materia de responsabilidad administrativa, lo que además de traer dificultades adicionales para su aplicación, producirá que las resoluciones -- que se emitan por las autoridades competentes, puedan ser impugnadas por los servidores públicos sancionados, con muchas posibilidades de éxito.
- 8.- Es conveniente así mismo revisar el ámbito competencial de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Ad

ministración Pública Federal, con la finalidad de que puedan participar de una manera más activa en la aplicación de la Ley, pues actualmente solo tiene facultades para conocer y resolver asuntos en que los beneficios, daños y perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos no exceden del equivalente de cincuenta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

- 9.- Es necesario se revise la Ley Federal de Responsabilidades para simplificar la aplicación de las sanciones de destitución e inhabilitación por responsabilidad administrativa, pues en la forma en que se encuentran reguladas actualmente dichas sanciones son prácticamente inaplicables.
- 10.- Con el propósito de dotar con mayor eficacia a la Ley sería conveniente se hiciera extensiva en las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal, la facultad de usar los medios de apremio que se establecen en el artículo 47, para hacer cumplir sus determinaciones, facultad que en dicho numeral se establece para la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 11.- La Ley Federal de Responsabilidades otorga a las autoridades encargadas de su aplicación, facultades de dudosa constitucionalidad como lo es, la que se establece en fa-

vor de la Secretaría General de la Federación, para realizar inspecciones cuando existan signos exteriores de riqueza, del servidor público.

- 12.- Del mismo modo, es necesario revisar acuciosamente la Ley, y en su caso, proceder a su revisión, para ser compatible su aplicación con la legislación laboral, pues en ocasiones se complican demasiado los procedimientos que se establecen en aquella.
- 13.- Por sobre todo, es necesaria la voluntad política de aplicar hasta sus últimas consecuencias las leyes tendentes a garantizar la legalidad, lealtad, eficacia y honradez de los servidores públicos, a fin de detectar y combatir los actos de corrupción.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA, ROMERO MIGUEL TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 5a. ED. MEXICO 1983, EDITORIAL PORRUA.
- BLANCO, MOHENO ROBERTO LA CORRUPCION EN MEXICO. MEXICO -- 1980, LITO EDICIONES OLYMPIA, S.A.
- CARDENAS, F. RAUL. RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. MEXICO 1982, EDITORIAL PORRUA.
- CARIPIO, FERNANDO DICCIONARIO ABREVIADO DE SINONIMOS 2a. ED. BARCELONA 1980, EDITORIAL BRUGUERA.
- CARPIZO, JORGE. LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. - MEXICO 1983, EDITORIAL BOTAS DE MEXICO, S.A.
- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES XLVI - LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, MEXICO 1961.
- DUBLAN, MANUEL Y JOSE MARIA ALONSO LEGISLACION MEXICANA O COLECCION -- COMPLETA DE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS EXPEDIDAS DESDE LA INDEPENDENCIA DE LA REPUBLICA. TOMO II, - MEXICO 1876.

IMPRESA DE COMERCIO.

EDICION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, REFORMAS AL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA, MEXICO 1983.

EDICION DEL SENADO DE LA REPUBLICA, DOCUMENTOS HISTORICOS CONSTITUCIONALES DE LA FUERZA ARMADA MEXICANA.

TOMO I, MEXICO 1965.

FIX, ZAMUDIO HECTOR,
VALDEZ DIEGO,
CARPIZO JORGE ETA.

EVOLUCION DE LA ORGANIZACION POLITICO-
CO - CONSTITUCIONAL EN AMERICA LATI-
NA. II TOMOS, MEXICO.
1978, UNAM

FRAGA, GABINO.

DERECHO ADMINISTRATIVO. 15 ED., MEXI-
CO, 1983, EDITORIAL PORRUA.

LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS. MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTI-
TUCIONES. TOMO II, MEXICO 1963.

MANUEL , HERRERA Y LASSO MA
NUEL.

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES 2a. PARTE -
MEXICO 1969, EDITORIAL IUS, S.A.

MARIA DIEZ MANUEL.

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. TO-
MO II, SAO PABLO 1981, EDITORIAL PLUS
ULTRA.

MEMORIA, PRIMERA REUNION DE DIFUSION, ACTUALIZACION Y SIMPLIFICACION
JURIDICO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES, PO-
NENCIA PRESENTADA POR EL LIC. FERNANDO TORRERO CALLES, MEXI
CO 1985.

OVALLE, FABELA JOSE

LA NUEVA LEY DE RESPONSABILIDADES DE
LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA -
FEDERACION DEL DISTRITO FEDERAL Y DE
LOS ESTADOS.

OROZCO, ENRIQUEZ JOSE DE JESUS LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONA---
RIOS PUBLICOS, EDITORIAL, PORRUA, S.A.
MEXICO, 1984.

GACETA INFORMATIVA VOL. 9, MEXICO 1980, UNAM

PALAVICINI, FELIX F. HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES DE 1917
MEXICO.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUN-
CIONARIOS PUBLICOS EN LA LEGISLACION MEXICANA. MEXICO 1981.

SEARA, ROJAS ANDRES DERECHO ADMINISTRATIVO. MEXICO 1979,
EDITORIAL PORRUA.