

445
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DEL REGIMEN
DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

Lilia Mónica López Benitez



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.

INTRODUCCION

Decidirse por un tema de investigación, no es del todo - fácil cuando el panorama jurídico contemporáneo nos presenta un cúmulo de opciones que inciden directamente en la socie--dad; sobre todo, en la sociedad mexicana que ha sufrido en -- los últimos tiempos serios embates, cuyo resultado es la crisis social, económica y política que actualmente vivimos.

Para remediarla, se ha tratado de frenar el abuso del po--der por parte de los servidores públicos, a través de diver--sas reformas y adiciones al Título Cuarto del Pacto Federal, -- a la Ley Federal de Respo..sabilidades de los Servidores Públi--cos, al Código Penal y al Código Civil.

Iniciamos el estudio del Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haciendo un recorrido a través del - tiempo y de acuerdo a la legislación que imperó en nuestro -- país, referente a la materia, así como, a la vigente en nues--tros días; además, hablaremos de importantes organizaciones - estatales, como Grecia, Roma, España, Francia, Inglaterra y - Estados Unidos de América.

Posteriormente, continuaremos con la parte medular del - tema a estudio, considerando necesario analizar la estructura y ejercicio del poder en la sociedad mexicana, toda vez que - el conocer lo que que el simple concepto de poder lleva implí--cito, ayudará a desentrañar el problema del abuso de éste, -- por parte de los servidores públicos.

El régimen vigente de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, concibe cuatro clases de responsabilidad en - que pueden incurrir nuestros servidores, que se han denominado: política, penal, civil y administrativa, las que no sólo habremos de definir, sino abundar en ellas, para concluir sobre la regulación y técnica jurídica empleada por el legislador.

Por último, se ha hecho imprescindible aludir a la repercusión social que el abuso del poder provocó en nuestro país, durante la gestión presidencial de los licenciados Gustavo -- Díaz Ordaz, Luis Echeverría Alvarez, José López Portillo y -- Miguel de la Madrid Hurtado, y mencionar los negativos resultados que la problemática de sus actos u omisiones, acarrear-- ron a la sociedad mexicana de nuestros días.

CAPITULO I

**NATURALEZA JURIDICA Y ANTECEDENTES HISTORICOS
DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS**

CAPITULO I

"NATURALEZA JURIDICA Y ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS"

A) NATURALEZA JURIDICA DEL ABUSO DEL PODER Y DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Antes de penetrar al estudio de las responsabilidades de los servidores públicos, es necesario precisar la naturaleza jurídica del tema a tratar, con el propósito de delimitar el objeto de la investigación; determinando las características inherentes al mismo. El sustento de lo anterior, radica en la necesidad de conocer los elementos que distinguen a la responsabilidad de los servidores públicos, de cualquier otra clase de responsabilidad, pues sólo así conoceremos los rasgos distintivos de la figura jurídica que pretendemos analizar.

Iniciaremos pues, definiendo el concepto "responsabilidad", en términos generales, para después señalar lo que la responsabilidad de los servidores públicos significa en nuestro sistema jurídico; con ello nos proponemos enmarcar las cualidades esenciales de esta figura jurídica, lo que nos dará un panorama general de aquello que encontraremos a lo largo de esta investigación.

El término "responsabilidad" implica: "Una deuda o la --

obligación de reparar o satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, una culpa o de otra causa legal. Es el cargo u obligación moral que resulta para uno del posible error en cosa o asunto determinado".(1)

Para Joaquín Escriche, el término responsabilidad entraña "la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro, cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero" (2)

La responsabilidad es pues, la obligación que contrae un sujeto en los supuestos en que cometa una conducta contraria al orden jurídico, sea de la índole que se trate; lo que nos hace concebir a esta figura dentro del Estado de Derecho en que vivimos, debido a que los legisladores se han preocupado, de que todos aquellos daños causados a terceros en su persona o bienes (en sentido amplio), sean resarcidos en cualquiera de las formas que la ley prevé para ello.

La importancia de destacar el significado de la responsabilidad de los servidores públicos, estriba en la necesidad que el pueblo de México tiene, de que la confianza que deposi

(1) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, 19a. Edición, Madrid, 1970. Pág. 1140

(2) Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo IV. Ed. Temis. Bogotá. 1977. Pág.486

te en sus servidores no se vea quebrantada con conductas que atenten contra la naturaleza de la función de servicio que -- lleva implícito su carácter de servidor de la sociedad.

La responsabilidad del servidor público en nuestro país, significa que éste debe desempeñar las funciones propias de su cargo con honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, evitando incurrir en cualesquiera de las responsabilidades que el sistema constitucional mexicano ha adoptado, a saber: penal, civil, política y administrativa, dado que la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, lo que erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos -- dado los mexicanos.

B) ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES - DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Hacer un recorrido a través de los antecedentes del régimen de responsabilidades en diversos países, se nos ha hecho necesario, porque de muchos ordenamientos surgidos en diferentes épocas y lugares, encontramos bases que han servido de -- sustento en la legislación mexicana.

No es nuestro propósito ahondar en ellos ni mucho menos agotarlos, sino sólo presentar un panorama general de los sistemas reguladores de la materia, en países claves donde éstos se desarrollaron jurídicamente, como Grecia, Roma, España, --

Francia, Inglaterra y los Estados Unidos de América.

1.- GRECIA

El estudio de las instituciones griegas lo realizaremos, dentro de dos de las más grandes ciudades de la antigüedad, - Esparta y Atenas.

1.1) ESPARTA

El principio fundamental de esta ciudad, era la igualdad entre todos los ciudadanos, aunque en realidad éstos constituían una minoría; de este modo, el régimen, hasta el final del siglo VI, era aristocrático y oligárquico.

La ciudad de Esparta organizó su Estado en cinco órganos de gobierno: los Reyes, la Gerousía, la Apella o Ekklesía, -- los Eforos y la Crypteia, de las cuales únicamente enunciaremos sus peculiaridades en razón del tema que nos ocupa.

- a) LOS REYES.- En tiempos de paz eran jueces en problemas de índole familiar y religioso, sin poderes financieros o administrativos, en tanto que en el de guerra, eran jefes -- del ejército y tenían el derecho de vida o muerte sobre to dos, pero bajo la vigilancia de dos "éforos".
- b) LA GEROUSIA.- Era el Consejo de Ancianos, cuya función con sistía en dominar el Gobierno de la ciudad, por medio de -- las siguientes atribuciones: dirección de la política, pro yectos presentados a la Asamblea, funciones de juez en ma-

teria criminal, en casos de homicidios y crímenes políticos. Cuando actuaba en conjunción con los "éforos", formaban el Tribunal Supremo, ante el cual podían ser citados y juzgados los reyes, por los motivos que determinara este órgano. Este Tribunal no era responsable por las decisiones que emitiera.

c) LA APELLA O EKKLESIA.- Era una asamblea constituida por los ciudadanos de treinta años, que habían recibido educación y que no habían sido privados de sus derechos cívicos (atimía). La "Ekklesia", elegía a los "éforos" y a los "gerontes" por aclamación.

d) LOS EFOROS.- Los "éforos" eran cinco magistrados, con una diversidad de funciones, entre ellas: presidían las sesiones de la "Ekklesia" y la "Gerousía"; daban órdenes a los generales y vigilaban a los reyes; eran jueces en materia civil, familiar y penal, en este caso, cuando la pena consistía en una multa; ejercían funciones de policía y vigilaban las costumbres y educación de los jóvenes; interpretaban las costumbres y tradiciones y controlaban las finanzas públicas. Su poder era absoluto. Los "éforos" vigilaban a los magistrados inferiores, y podían citar a los reyes ante el Tribunal Supremo; en otras palabras, eran los encargados de cuidar el buen desempeño de los integrantes de los órganos de gobierno, en las funciones propias de su encargo.

e) LA CRYPTFIA.- Era la policía secreta al servicio del Esta-

do; se componía por un cuerpo de jóvenes de veinte años, - quienes eran responsables ante los "éforos".

Durante la época Democrática, Esparta tuvo una nueva organización política, judicial, social y económica, conservando algunos de los órganos de gobierno, a los que nos hemos referido.

En esta etapa, la ciudad se vio amenazada por la tiranía; así el Rey Cleomenes I, estableció una lucha contra los "éforos", ayudado por los "ilotas" (habitantes vencidos por los Dorios), a quienes les prometió la libertad y la ciudadanía; sin embargo, los "éforos" triunfaron, convirtiéndose incluso en jueces de los poderes reales. Asimismo, durante la democracia griega, los "éforos" censuraban las propuestas de la "Ekklesia".

La importancia de los "éforos" sigue en aumento, al grado de convertirse al mismo tiempo, en acusadores y jueces en los asuntos criminales, pudiendo imponer penas tan diversas - como el destierro, la "atimia" y la muerte.

Los "éforos" también tenían a su cargo la justicia política, "en casos de delitos contra la ciudad; tentativa de tiranía; de rivalidades para ocupar el trono real o de delito militar"⁽³⁾. Los enjuiciados eran responsables ante los "éfo

(3) ELLUL, Jacques. Historia de las Instituciones de la Antigüedad, Ed. Aguilar. Madrid, 1970. pág. 110

ros", la "Gerousia" y la "Ekklesia", quienes imponían al culpable del delito político la pena de muerte.

1.2) ATENAS

La Democracia ateniense la podemos dividir en tres grandes periodos:

a) LA DEMOCRACIA DE CLISTENES (508-462)

La organización central descansaba en la "Boulé" que era un Consejo de base municipal, entre cuyas atribuciones destacó el procedimiento de examen moral (dokimasía) que practicaba a los magistrados y a sus propios miembros, cuando entraban al cargo; era también la encargada de solicitar cuentas a los gestores de la hacienda, además de tener jurisdicción administrativa y política, pudiendo aplicar la pena de muerte.

La "Boulé" como tribunal judicial especializado, vigilaba y juzgaba a los funcionarios en casos de cohecho o malversación; podía formular querellas contra los magistrados por delitos que atentaran contra el orden público y por delitos financieros.

Los magistrados debían rendir cuentas de sus gestiones, eran responsables por las decisiones que tomaran y en general, su responsabilidad era moral, financiera y política.

Al cesar en sus cargos, los "logistas" (inspectores de hacienda, verificaban las cuentas de los magistrados; una vez concluida la inspección, un tribunal determinaba si se

absolvía o condenaba al magistrado, emitida la sentencia - los ciudadanos podían querellarse contra éste ante el representante del tribunal que dictaba el fallo; si era aceptada la querrela, los "thesmothetes" (si la acción era contra el magistrado), o los jueces de los "demos" (si la acción era privada) conocían del asunto.

La responsabilidad de los magistrados era colectiva, ya que cada uno de ellos, respondía de los actos de todos los demás.

La "Ekklesia" (asamblea de ciudadanos), se encontraba facultada para imponer la condena de muerte por causa política, conocía sobre las acusaciones de alta traición y decidía en materia de ostracismo. La Ley sobre Ostracismo permitía al pueblo prevenir los golpes de Estado, expulsando de la ciudad a los sospechosos de querer atacar el orden público.

El pueblo era convocado para votar sobre los casos de ostracismo; cada ciudadano escribía en una "óstraka" (teja de barro), el nombre del sospechoso; si ese nombre recibía seis mil votos, era expulsado de Atenas por un período de diez años, teniendo diez días para abandonar la ciudad.

Ante la "Ekklesia", era responsable "quienes proponían una ley, un decreto o una simple enmienda, para el caso -- que su propuesta fuera ilegal o perjudicial para el interés común, y podía ser incluso condenado a muerte como con

secuencia de un proceso por causa de ilegalidad, proceso - que podía provocar cualquier ciudadano ante un jurado de - mil ciudadanos"(4)

Los magistrados le rendían cuentas de su gestión a la -- "Ekklesía", diez veces a lo largo del año, sometiéndose al voto procesalmente, se le revocaba su poder.

Para acordar sobre ostracismo, se requería una Asamblea plenaria de seis mil ciudadanos.

b) LA DEMOCRACIA DE PERICLES (462-411)

Pericles trató de destruir el poder del "Aerópago", cuerpo aristocrático de arcontes que no eran responsables ante nadie, pero que sin embargo vigilaban a los magistrados, - juzgaba sobre todo los delitos y crímenes, y participaba - en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

c) LA DECADENCIA DEMOCRATICA (412-330)

Durante este período se suprimió el proceso público por alta traición.

2.- ROMA

El primer régimen político en Roma fue la Monarquía (siglos VIII a V A. C.), donde el rey era jefe de todo el pueblo, tenía una autoridad vitalicia, poseía todos los poderes;

(4) ELLUL, Jacques, Op. cit. pág. 97

era jefe político, militar y religioso; cuando actuaba con poder religioso era irresponsable e inviolable, además de que no tenía competencia ni obligaciones definidas en los otros aspectos de los que, también era jefe.

El rey actuaba como juzgador, ya que podía castigar la "perduellio" o delito de alta traición, a cuyo responsable imponía la pena de muerte; este ilícito también era juzgado y castigado por los magistrados denominados "duoviri perduellionis".

Durante la "República" (del siglo V al año 134 A.C.), los magistrados eran sujetos de responsabilidad, debido que al salir de sus funciones se les exigía que rindieran cuenta de sus actos; en el mismo aspecto eran responsables los Cónsules; así, el Cónsul Valerio Publícola, propuso una ley centuria que era una garantía contra el abuso del poder de los cónsules; a su vez la creación de los magistrados plebeyos, sirvió de freno a los actos arbitrarios de éstos.

Los "censores" fueron los encargados de valorar el abuso cometido por los jueces y magistrados, y cuando así lo consideraban, inscribían la "nota censoria", que era una tacha por la que se excluía a un ciudadano durante cinco años de la vida pública.

El Senado estableció ciertas atribuciones restrictivas a los titulares de las Instituciones de la República, imponiendo penas severas en caso de irresponsabilidad. Respecto a --

los magistrados, el Senado tenía una gran autoridad, pudiendo incluso quitarles los recursos financieros para ejercer su -- cargo.

Las Instituciones del Poder Central del Imperio (año 14 a 306 D.C.), fueron el Emperador, el Consejo Imperial, la Can cillería y las Asambleas.

Tiberio promulgó la "Lex de Majestate", que permitía cas tigar a los que atentasen contra la seguridad del Estado y -- contra los delitos cometidos contra el Emperador, ya que se - concebían como ilícitos cometidos contra el Estado; éstos --- eran castigados con la pena de muerte, deportación y confisca ción de bienes.

Por último, los asuntos políticos eran reunidos para ser tratados por el Emperador, a través de la oficina denominada "memoria", que pertenecía a la Cancillería; posteriormente el Senado conoció de estos asuntos, facultad que le fue suprimi- da por el emperador Adriano.

3.- ESPAÑA

Uno de los países que de manera más certera reguló el re gimen de responsabilidades, sin duda lo es España; país que a través del Juicio de Residencia y de las Visitas, sentó gran precedente en la legislación mexicana de la materia.

El Juicio de Residencia nació en España en el año de --- 1501, al ordenar la Reina Isabel la Católica, que el recién -

nombrado Gobernador de Indias, Nicolás Ovando, efectuara residencia a su antecesor Francisco de Bobadilla. Este fue el -- primer caso de Residencia de que se tiene conocimiento, sin -- embargo dicha Institución fue regulada tiempo después en diferentes ordenamientos, como la Ley I de 1515 y la VI de 1525, en la Recopilación de Leyes de Indias, la Novísima Recopilación y así, hasta llegar a la Constitución de Cadiz de 1812.

La importancia del Juicio de Residencia, al decir del -- doctor Carlos Mario Vargas Gómez⁽⁵⁾, estriba en que fue el -- punto de partida "para garantizar la administración y control de los vastos y lejanos territorios americanos, conquistados por España", además de "tratar que las disposiciones de la Corona Española; legales, administrativas o políticas, fueran -- debidamente cumplidas; y por otra parte, que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones".

El Juicio de Residencia no tenía por objeto encontrar -- culpables, sino que pretendía evaluar la actuación de los funcionarios, siendo para ellos un gran honor, el que al finalizar la Residencia, se declarara que habfan actuado con honestidad.

En contraposición con esta Institución, las Visitas eran secretas y se practicaban a todos los funcionarios de una re-

(5) Citado por Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVIII, Ed. -- Driskill, Buenos Aires, 1978.

gión o provincia, más ninguno de los visitados, "sabía si se le hacían cargos, de qué, ni por quién, ni aún después de que se le encontraba culpable y se le sentenciaba, no por el visitador, quien formulaba la sumario, que debería remitirse ---- cerrada y sellada al Consejo de Indias, sino por éste". (6)

Del Juicio de Residencia y las Visitas nos ocuparemos -- con amplitud al hablar de la época Colonial en nuestro país.

4.- FRANCIA

Las Constituciones de 1791, 1793 y 1875, son los prime--ros ordenamientos franceses que regulan lo relativo al régi--men de responsabilidades, sobre todo, en cuanto al juicio po--lítico se refiere.

La Constitución de 1875, limita el ejercicio del poder, -al exigir a los titulares de los órganos de autoridad, la responsabilidad de sus actos, confiriendo a la Alta Corte de Justicia, la facultad de enjuiciar a los sujetos que pudieran incidir en faltas en el desempeño de sus cargos, teniendo como fundamento el principio o separación de funciones, cuyo obje--tivo fue, sigue y seguirá siendo, el que cada poder sirva de peso y contrapeso a los demás, a fin de exigir responsabili--dad a los funcionarios.

(6) ESQUIVEL OBREGON, Toribio. Apuntes para la Historia del -Derecho, Tomo I, 2a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1982.pág.302

La Ley Constitucional del 25 de febrero de 1875, en su artículo 6º, estatuyó que el Presidente de la República, únicamente era responsable de alta traición a la Patria; al respecto, Duguít dice que, "los constituyentes de 1875, han querido hacer del Presidente de la República francesa un rey parlamentario por siete años y han establecido su irresponsabilidad política". (7)

En efecto, al Presidente de la República no se le podía exigir responsabilidad política, más sí se le podía exigir la penal, ante la cual quedaba sometido a los tribunales comunes, siempre y cuando la causa de la infracción fuera la "alta traición"; agregando el citado autor que, ninguna ley definió lo que se consideraba como tal, por lo que el Senado no podía condenar al Presidente ni ordenar su deposición.

De la irresponsabilidad del Presidente, surgió el refrendo ministerial, lo cual creó la posibilidad de exigir la responsabilidad ministerial, que era sancionada con la dimisión, en los casos en que se negaba el voto de confianza a los ministros.

5.- INGLATERRA

En el Derecho Inglés se instrumentó una figura jurídica

(7) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVII, Op. cit. pág. 434

denominada "Impeachment", como el procedimiento idóneo para proceder contra los servidores de la Corona; el Impeachment fue y sigue siendo, el medio de control del Parlamento sobre la administración.

El Impeachment inglés, tuvo su origen en el año de 1376, bajo el reinado de Eduardo III, siendo el primer caso de enjuiciamiento, por motivo de malversaciones vergonzosas y fraud des financieros; con posterioridad, el Rey Carlos II empleó con frecuencia esta figura para separar de sus cargos a los miembros de la Corona, por realizar conductas opuestas al bien del Estado; es aquí donde empieza a tener esta Institución un carácter político.

Este procedimiento cayó en desuso en los siglos XV y XVI, pero debido a su importancia y trascendencia jurídica y social, cobró vida nuevamente durante el siglo XVII, siendo condenado a muerte el propio soberano Carlos I, en 1649.

El Impeachment se concibió como un procedimiento político, toda vez que no sólo se basaba en responsabilidad penal, sino también en culpas de carácter político. El procedimiento se iniciaba con una acusación formulada por la Cámara de los Comunes y se tramitaba por la Cámara de los Lores, la que actuaba como tribunal u órgano de sentencia; éste no sólo privaba de su inmunidad a los responsables, sino que también les aplicaba la sanción establecida en la ley correspondiente.

Para el Doctor Héctor Fix-Zamudio, "los diversos aspectos de la responsabilidad de los empleados y funcionarios pú-

blicos en un sentido moderno se desarrolló como muchas otras instituciones que sirvieron de modelo al constitucionalismo clásico, en la organización política inglesa, en la cual el Parlamento conquistó de manera paulatina facultades para sancionar a los colaboradores de la Corona que actuaran contra las normas que ahora calificaríamos como constitucionales..." (8)

El Impeachment inglés ha tenido un doble carácter: "el derecho de los Comunes de acusar a los Consejeros del Rey, -- efectivizándose así el principio de responsabilidad ministerial, y limitando la prerrogativa real, con lo que se asegura la influencia del Parlamento, en la dirección de la política inglesa, no obstante aceptarse ese otro principio de la irresponsabilidad real, basada en la vieja fórmula derivada del derecho divino, : the king can do not wrong" (9)

El régimen de responsabilidad británico, ha tenido a través de los siglos, gran influencia en las disposiciones constitucionales de los sistemas parlamentarios; en el de Estados Unidos, se adoptan algunas de las disposiciones relativas a la responsabilidad de los funcionarios públicos; y en otros de nuestro continente también, por ser quizá, uno de los más perfectos en el mundo.

(8) FIX-ZAMUDIO, Héctor y otros. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, "La Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado", Ed. Porrúa. México, --- 1984. pág. 58

(9) Enciclopedia Jurídica. Omeba. Tomo XVII, Op. cit. pag.436

6.- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

La institución del juicio de responsabilidad de los Estados Unidos de América, fue sin duda inspirada en el Impeachment inglés, de cuya figura tomó sus bases generales, adecuándolas a su propio sistema.

Las Constituciones de Virginia de 1776 y de Massachusetts de 1780, así como la Constitución Federal de 1787, consagran las reglas procedimentales del juicio.

En términos generales, las disposiciones fueron las siguientes: El Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos, podían ser removidos de sus cargos, cuando fueran acusados y convictos en juicio político, por traición, cohecho u otros crímenes o delitos; correspondiendo a la Cámara de Representantes, el poder exclusivo de acusar a los funcionarios públicos ante el Senado.

El Senado tenía la facultad de juzgar todas las acusaciones que la Cámara de Representantes le formulara; para ello se hacía necesario que al realizar la sesión correspondiente, sus miembros prestaran juramento o promesa formal de cumplir fielmente sus tareas.

Cuando el juicio versaba contra el Presidente de los Estados Unidos, el Presidente de la Suprema Corte debía presidir la sesión.

Para poder declarar culpables a los enjuiciados se hacía

necesario el voto de dos tercios de los miembros presentes -- del Senado, en cuyo fallo podía condenarse al culpable, única mente con destitución del cargo e inhabilitación para ocupar otro cargo de honor, de confianza, o a sueldo de los Estados Unidos; pero si también se incidía en otro tipo de responsabi lidad, el convicto quedaba sujeto a la acusación respectiva - ante el órgano competente, a juicio, sentencia y al castigo - que le impusiera la ley correspondiente.

A este respecto, Gallo señala que de este modo se separó el modelo inglés, ya que la Constitución norteamericana "sepa ró en estas especies de procesos lo que era político de lo -- que era puramente civil; remitió para lo uno, al poder políti co del gobierno y para lo otro, al poder judicial ordinario; - confió en suma, al Senado el juicio y la condenación política y al jurado, el juicio y la condenación civil". (10)

Respecto al juicio político norteamericano, en compara-- ción con su similar inglés, Corwin emite el siguiente comenta rio: "La Constitución (Norteamericana) somete al juicio a to dos los funcionarios civiles, mientras que en Inglaterra puen den quedar sometidos al procedimiento Impeachment todos los - ciudadanos del país; se exceptúa de aquella disposición nor-- teamericana sólo a los miembros de las fuerzas armadas y a -- los del Congreso, pues estos últimos son juzgados por sus res

(10) GALLO, V. C. Juicio Político, Imprenta Pablo E. Cont. -- Buenos Aires, 1897. pág. 8

pectivas Cámaras, las que tienen por tanto, la facultad disciplinaria". (11)

El procedimiento del juicio político se iniciaba ante la Cámara de Representantes, por acusación que podían presentar al Poder Ejecutivo, personas o entidades privadas, legisladores de los Estados, comisiones investigadoras, etc.

La Cámara de Representantes hacía las investigaciones -- pertinentes, discutía, votaba y decidía sobre los motivos de la acusación, para finalmente concretar los cargos. Los managers (miembros de la Cámara de Representantes) presentaban -- los cargos al Senado, quien juzgaba al funcionario y dictaba la sentencia política, guardando constancia certificada de -- esa sentencia en la Secretaría del Senado.

C) HISTORIA DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO.

1.- GENERALIDADES

El Régimen de Responsabilidades en nuestro país, data -- desde la época Prehispánica, destacando la civilización azteca como la cultura que en forma más explícita y severa plasmó su régimen de responsabilidades, el que debió ser modificado con la llegada de los españoles a la Nueva España. En efec--

(11) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVII. Op. cit. pág. 436

to, con la Conquista, entre otras cosas, se implementó el sistema para exigir responsabilidades, que imperaba en la España de los Reyes Católicos; el Juicio de Residencia y las Visitas fueron las dos grandes instituciones que rigieron la vida del nuevo continente en esta materia, destacando por su importancia el Juicio de Residencia seguido a Cortés; más a pesar de ello, el control de responsabilidad, fue en gran parte utilizado para obtener beneficios políticos y el reconocimiento de la Corona.

La Constitución de Cadiz, es el ordenamiento que marca una nueva etapa en nuestro país, ya que no sólo tuvo vigencia y aplicación en estas tierras, sino que sirvió de inspiración para que el legislador mexicano incluyera en la mayoría de sus leyes el sistema de responsabilidades aplicable, adecuándolo al momento histórico que les tocó vivir.

A través de las diferentes épocas históricas que ha vivido México, se han plasmado una serie de ordenamientos de desigual trascendencia, pero todos ellos con el mismo fin; hacer responsables ante la ley a los funcionarios o servidores públicos (cómo se denominen) que, abusando del ejercicio de sus funciones públicas, realicen conductas contrarias a los deberes que les han sido encomendados, olvidando que al haber sido elegidos en su mayoría por el pueblo mismo, deben de fomentar esa confianza depositada en ellos, actuando con rectitud en cada una de las funciones que desempeñen.

Pretendemos abordar el estudio de los ordenamientos jurídicos que en materia de responsabilidad han regido la vida de nuestra Patria, desde la época Prehispánica hasta la Contemporánea, exceptuando las reformas de 1982, al Título Cuarto de nuestra Carta Magna y a la Ley de Responsabilidades vigente, por merecer ser tratados con mayor profundidad.

2.- EPOCA PREHISPANICA

De la época Prehispánica existe escasa información en lo relativo al régimen de responsabilidad que imperaba en ese período de la historia de nuestro país.

El mayor número de datos que al respecto existen, pertenecen a la civilización azteca, grupo indígena con un alto grado de desarrollo en su organización económica, social y política.

Su Estado lo integraron dividiendo su territorio en cuatro grandes calpullis; en tanto que su gobierno se encomendaba a un rey, sin olvidar que a su vez también los regía la influencia religiosa.

La designación del rey la hacían los cuatro nobles, cuyo nombramiento era ratificado por los reyes de Texcoco y Tacuba, con los que integraba la Triple Alianza. La persona del rey era ampliamente respetada y aún cuando cometiera faltas, no podía ser destituido.

Este privilegio sólo era para la figura del rey, a quien se le consideraba un ser divino; sin embargo, los jueces, mayordomos, nobles, embajadores, no corrían esta suerte, y en el caso de incurrir en responsabilidad, se hacían acreedores a penas tan severas como la muerte, el destierro, la esclavitud, o el encierro en jaulas. Al respecto señala Carlos Pe-reyra que: "la prisión, la muerte y la esclavitud, eran las - penas usuales..."(12)

Analizaremos en forma separada la responsabilidad y la - sanción en que podía incurrir un habitante del pueblo azteca:

- 1a.- Cuando los nobles cometían un crimen o adulterio, se les desterraba, se les hacía esclavos o prisioneros, y cuando la pena era más severa, se les mataba a pedradas.
- 2a.- Los mayordomos incurrían en responsabilidad si manejaban mal los tributos; eran juzgados por una de las salas del palacio y su pena consistía en aprisionarlos en una jaula; en este caso, la deshonra también se extendía a la - mujer y a los hijos, a quienes lanzaban de su casa, pa-- sando sus bienes a poder de los "señores".
- 3a.- Si los jueces no resolvían los asuntos con diligencia, - con igualdad en cuanto al trato brindado a las partes y con equidad, eran destituidos, y cuando cometían una gra- ve injusticia, eran condenados a muerte.
- 4a.- En relación a los embajadores, había que atender a su --

(12) VASCONCELOS, José. Breve Historia de México, Tomo I, 1a. Ed., Fernández Editores. México, 1967. pág. 187

condición social; podían ser nobles o guerreros; los nobles eran juzgados en una sala que se encontraba en el palacio, llamada Tecpilcalli, si sus faltas eran oficiales; en tanto los guerreros se sometían a la jurisdicción del Consejo de Guerra.

5a.- Por último, los verdugos incurrierán en responsabilidad, cuando no ejecutaban las penas impuestas por su "señor", haciéndose acreedores a la pena de muerte.

3.- EPOCA COLONIAL

Hablar sobre las responsabilidades oficiales en que podían incurrir los servidores del Estado español, nos lleva a remitirnos al Descubrimiento de América, donde los primeros antecedentes al respecto, narran que al regresar Colón de su primer viaje al Nuevo Continente, llegó a España con un número considerable de indios en calidad de esclavos, por lo que los Reyes Católicos le ordenaron que los regresara a su tierra, ya que los indios no podían ser considerados como esclavos, haciéndole saber que en caso de no obedecer, sufriría la pena de muerte.

Los reyes de España gobernaron los pueblos conquistados en forma absoluta y sin que existiera sanción alguna contra sus actos; sin embargo, la religión cristiana les imponía normas de conducta, sobre todo en el aspecto moral que debían --

ser acatadas, ya que Dios los vigilaba, y en caso de infrin--
girlas, ante él serían responsables.

Pese a la gran religiosidad del pueblo español y al de--
seo de los Reyes Católicos de gobernar con justicia y de pro-
curar que existiera progreso en la vida social de las tierras
conquistadas, sus disposiciones fueron en muchos casos viola-
das; por lo que se inició la expedición de una serie de orde-
namientos reguladores de las obligaciones de los funcionarios
y empleados de los órganos de Gobierno, hasta crear dos Insti-
tuciones, que bien podrían ser el antecedente de la Ley de --
Responsabilidades en nuestro país, e incluso como lo señala -
el Licenciado José Barragán⁽¹³⁾, de nuestro Juicio de Amparo;
estas Instituciones son el Juicio de Residencia y la Visita.

3.1) EL SISTEMA DE RESIDENCIA

El sistema de la Residencia en México, se consagra en --
las Siete Partidas y en el Ordenamiento de Alcalá; teniendo -
su origen en nuestro país con Hernán Cortés, quien fuera la
primera autoridad que sufriera este juicio.

El sistema de Residencia fue fundado en la Colonia para

(13) BARRAGAN B., José y otros. Las Responsabilidades de los
Servidores Públicos. "Antecedentes Históricos del Régi-
men Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Pú-
blicos", Ed. Porrúa. México, 1984. pág. 30

conocer de las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos; se ostentaba con este nombre, porque al residenciado se le obligaba a permanecer en un determinado lugar, -- hasta en tanto no se concluyera el juicio; para determinar dicho sitio, se estaba al lugar donde el servidor desempeñaba sus funciones.

La Residencia tenía un carácter inquisitivo oficial y se iniciaba únicamente a pedimento de parte, lo que motivó que se expidiera la Cédula de 28 de junio de 1568 en el Escorial, que ordenaba que los Juicios de Residencia se iniciaran cuando los superiores del funcionario o empleado público lo consideraran necesario.

Una vez que se determinaba la persona del residenciado y en atención al grado jerárquico del mismo, se nombraba a la autoridad encargada de realizar el trámite. En los casos de los empleados públicos, conocía del juicio un juez o el inmediato superior al residenciado; cuando se trataba de altos -- funcionarios del Real Consejo, el Rey se encargaba del trámite; y si el residenciado fuera un Virrey, era el Real Consejo quien atendía el asunto.

El juicio se iniciaba cuando el residenciado, por cualquier motivo, ya había cesado en sus funciones, existiendo -- disposiciones expresas en las Leyes de Indias, para residenciar a funcionarios perpetuos o para aquellos que cometieran faltas graves para el Estado.

La autoridad que conocía del caso, hacía una publicación de la orden que tenía para residenciar al funcionario, instando a las personas interesadas a presentarse a formular cargos en su contra; a esto se le ha llamado el principio de la publicidad, del pregón por villas y lugares, contenido en la Cédula del año 1556, dirigida a la Audiencia de la Nueva España.

Las partes en el Juicio de Residencia, tenían el derecho a presentar las pruebas y alegatos conducentes que servirían de sustentación al momento de dictar sentencia; la que podía ser apelada ante las Audiencias o ante el Real Consejo de Indias; cuando se apelaba la resolución, no podía ejecutarse el fallo, salvo en lo previsto por las leyes relativas al caso en particular.

Los juicios inicialmente tenían una duración de seis meses; reduciéndose a sesenta días, según la Cédula de 1582.

En los Juicios de Residencia, se pedía cuenta del tratado a los indios; del cumplimiento de las ordenanzas, provisiones y cédulas reales; de los actos de violencia o atropello a la libertad en; las elecciones eclesásticas y seculares de los cabildos y comunidades; del daño al público y a los particulares; de la detención de las causas con perjuicio a los particulares; de fraude o usurpación o falta de pago de alcabalas, etc.

El Juicio de Residencia, antes de su constitucionaliza--

ción, puso de manifiesto el caos, la intriga y la ambición de los que, estando en el poder, lo utilizaban para fines personales y de venganzas políticas.

5.2) LAS VISITAS

Las Visitas tuvieron por objeto, al igual que las residencias, el hacer efectivas las responsabilidades oficiales.

Las Visitas podían realizarse de igual forma a todos los servidores del Estado, los que por temor a que se les practicara alguna, solían observar buena conducta en sus funciones. El temor devenía de que los funcionarios y empleados de la administración, no sabían cuándo, quién y por qué, podrían ser visitados.

En las visitas, el visitado nunca sabía quién lo acusaba, ya que los visitantes tenían prohibido dar información de sus funciones.

Los visitantes tenían poder absoluto en el ejercicio de sus funciones, y ni el mismo Virrey podía oponerse a ellas, - pues se hacía acreedor a severas sanciones que las leyes contemplaban; entre ellas, se encontraba la suspensión de su cargo.

El Real Consejo era el órgano encargado de nombrar a los visitantes; las visitas al Virrey y a los miembros de la Audiencia, las realizaban visitantes especiales, en tanto que

las visitas a los demás funcionarios, las practicaban visitadores de las Audiencias.

Los visitadores tenían la obligación de recibir todas -- las pruebas ofrecidas, que hicieran palpable la existencia de los hechos, aún cuando no se encontrara en el lugar donde realizaba sus funciones el visitado. Al llegar al lugar donde se encontraba el funcionario o empleado, el visitador hacía pública la visita, para que se conociera en toda la jurisdicción y para que las personas interesadas expusieran sus cargos.

El visitador debía allegarse el mayor número de datos posibles, e incluso podía visitar a los dependientes jerárquicos del visitado, a efecto de que conociera mejor los hechos; también podía permanecer en las audiencias públicas, revisar los libros de gobierno, dar audiencia a los interesados y valerse de los Alguaciles Mayores para que ejecutaran sus determinaciones.

Entre las obligaciones del visitador, estaba la de dar aviso al Real Consejo de las visitas realizadas, y dar a conocer el estado en que se encontraban las ciudades visitadas, en relación con la hacienda pública, la administración de justicia y la religión; debían a su vez, mandar una relación firmada, en la que se especificaran los cargos hechos al visitado, así como las características del proceso seguido y su resolución final, haciendo mención de todas las constancias y -

testimonios que sirvieron de sustento para emitir una sentencia.

La duración de la Visita no se fijó en ninguna ley, y en algunos casos se prolongaba por años, por lo que no eran efectivas en el sentido de prontitud y eficacia; más sí lo eran - al exigir las responsabilidades de los servidores públicos, - funcionando mejor que el Juicio de Residencia, ya que al ser temidas por los funcionarios y empleados públicos, éstos se - veían obligados a conducirse con honradez.

Entre las sanciones más severas que podía imponer el visitador, estaba la suspensión de funciones del visitado y su envío al Real Consejo, para que resolviera en definitiva.

Las visitas podían realizarse cada vez que existieran -- nuevos cargos, pero nunca podía haber más de dos visitas por el mismo cargo.

4.- EPOCA INDEPENDIENTE

Hablar de la época Independiente, no sólo nos lleva a retroceder al año de 1821, fecha en que se consumó este movimiento, sino que nos obliga a hablar de todos los ordenamientos que surgieron durante la plena guerra de independencia; - al respecto Raúl F. Cárdenas⁽¹⁴⁾, nos cita los antecedentes -

(14) CARDENAS, Raúl. La Responsabilidad de los Funcionarios - Públicos, Ed. Porrúa. México, 1982. págs. 25 a 27

durante esta época, los que señalaremos en algunos casos con la sola transcripción de los artículos relativos al tema en cuestión, y en otros, según su importancia, los comentaremos brevemente.

4.1) CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA, PROMULGADA EN CADIZ EL 19 DE MARZO DE 1812.

La Constitución Española de 1812, mejor conocida como la Constitución de Cádiz, tuvo gran influencia en nuestro país, siendo tomada como base por el movimiento independiente, para crear ordenamientos que, en forma similar y adecuados al régimen imperante en esa época, regularan lo relativo a las responsabilidades de los ahora servidores públicos.

Los artículos 128, 131, fracción XXV, 160, 226, 228, --- 229, 254, 255, 262, 266, 372 y 373 regularon lo relativo al régimen de responsabilidades; preceptos que en muchos casos, fueron también tratados por diferentes reglamentos expedidos con posterioridad a 1812.

Siguiendo el sistema señalado por el Licenciado José --- Barragán⁽¹⁵⁾, la constitucionalización del Juicio de Residencia y de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados -- del Estado se encontraba previsto de la siguiente manera:

(15) BARRAGAN B., José, Op. cit. págs. 43 a 55

El Juicio de Residencia se consagra en el artículo 261, que prevé que: se debe "conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella, por disposición de las leyes".

- 1a.- Sujetos de la Residencia: Quedaban sujetos al juicio de responsabilidad, los miembros del poder ejecutivo, los secretarios de despacho, todo empleado público y los diputados. Se exceptuaba al Rey.
- 2a.- Materia de Residencia: La materia de la Residencia era ilimitada, poniendo especial interés en lo relativo a las infracciones a la Constitución y a las leyes.
- 3a.- Substanciación del Juicio: Cualquier español podía interponer su queja por la infracción a la Constitución, ante los tribunales ordinarios, ante el Rey, o ante las Cortes. La autoridad que conocía del juicio podía imponer como medidas precautorias, las siguientes: la suspensión del presunto responsable, la declaración de procedencia a formación de causa y, la obligación de atender primero, los casos de infracciones a la Constitución.

En cuanto a la competencia se regía de la siguiente manera:

- Las Cortes conocían de las faltas de los magistrados del Supremo de Justicia.
- El Supremo de Justicia, de las instruidas contra los magistrados de las Audiencias y de los Tribunales Especiales Superiores, de los regentes, secretarios de despacho, altos -

funcionarios y trabajadores de las diputaciones.

- Las Audiencias conocían de la responsabilidad de los jueces inferiores; y,
- Los Tribunales ordinarios, atendían lo relativo a los demás empleados.

4a.- Efectos de la Residencia: Anula los efectos de todos los actos contrarios a la Constitución, y hace responsables de sus actos u omisiones a los funcionarios y empleados públicos.

a) CONSTITUCION DE CADIZ

Los diputados sólo podían ser juzgados en las causas criminales por el Tribunal de Cortes; además de que éstas podían hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y de los demás empleados públicos (artículos 128 y 131, fracción XXV).

El artículo 160 facultó a la diputación de las Cortes a velar sobre la observancia de la Constitución, y a dar cuenta a las próximas Cortes, de las infracciones que hubiesen notado.

El Título Cuarto del ordenamiento a comento, trató lo relativo a los Secretarios de Estado y de Despacho, señalando - que éstos serían responsables ante las Cortes, de las órdenes que autorizaran contra la Constitución o las leyes, haciéndose efectiva su responsabilidad cuando así lo declararan expre

samente las Cortes; ante tal declaración, el responsable quedaba suspenso de su cargo y se remitían al Tribunal Supremo de Justicia los documentos concernientes a la causa, para que se sustanciara el procedimiento y se decidiera conforme a las leyes (artículos 226 a 229).

El Título V aludía lo relativo a los Tribunales, señalando que las faltas en el proceso civil o criminal, hacían responsable al juez, así como el soborno, cohecho y la prevaricación; además de que, se producía acción popular (artículos -- 254 y 255).

Al Supremo Tribunal correspondía, entre otras funciones, juzgar a los Secretarios de Estado y de Despacho; conocer de la suspensión y separación de los Consejeros de Estado y de Despacho y, de la residencia de todo empleado público (artículo 261).

Por último, el Título X, facultaba a las Cortes a hacer efectiva la responsabilidad de los infractores a la Constitución o a las leyes y concedía el derecho a los españoles de representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución (artículos 372 y 373).

4.2) DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA O CONSTITUCION DE APATZINGAN DEL 22 DE OCTUBRE DE 1814.

Esta Constitución consagra en sus capítulos XVIII y XIX, lo relativo a la exigencia de las responsabilidades en el Juicio de Residencia.

El Tribunal de Residencia se integraba con siete miembros, que se elegían por suerte de entre los individuos que nombraban las provincias, uno por cada una; duraban en su cargo dos años y no podían ser reelectos hasta pasados dos años más, a partir del cese de sus funciones.

El Tribunal conocía de las causas pertenecientes a los individuos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia; las acusaciones contra estos funcionarios sólo podían hacerse pasado un mes de erigido el Tribunal, ya que después de este término, no se admitían acusaciones, y se les consideraba absueltos; de igual forma, si el Juicio no se concluía en tres meses se absolvía al acusado, exceptuándose los casos en que se interponía el "recurso de suplicación".

Los funcionarios podían ser acusados por malos manejos en la administración, herejía, apostasía de los caudales públicos, infidencia, concusión, lapidación de los caudales públicos y detención arbitraria. La sentencia condenatoria por cualesquiera de estos ilícitos, se remitía al Supremo Gobierno para su publicación y ejecución por la autoridad competente; archivándose el proceso original en el Congreso.

4.3) REGLAMENTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO, SUSCRITO EN LA CIUDAD DE MEXICO EL 18 DE DICIEMBRE DE 1822.

El Emperador era inviolable y su persona sagrada, por lo que no era sujeto de responsabilidad de ninguna índole (artículo 29), salvo que se tratara de conjuración contra la patria

o forma de gobierno establecido (artículo 60).

Al Tribunal Supremo de Justicia, correspondía juzgar a los vocales de la Junta Nacional, a los Secretarios de Estado y de Despacho, a los consejeros de Estado, a los magistrados de las audiencias, y a los individuos del cuerpo legislativo; además conocía de los juicios de residencia de todo funcionario público (artículos 28 y 79).

La sanción para los jueces y magistrados que incurrieran en responsabilidad, era la suspensión temporal o perpetua, -- para que con posterioridad fuera juzgado (artículos 63 y 64).

Se facultó a todos los mexicanos a acusar de soborno, -- cohecho y prevaricato a los magistrados y jueces (artículo -- 62).

4.4) BASES TERCERA Y OCTAVA DEL PLAN DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA NACIONA MEXICANA, FECHADO EN LA CIUDAD DE MEXICO EL 16 DE MAYO DE 1825).

"Base Tercera.- El cuerpo legislativo o Congreso Nacional... Debe...: declarar si ha lugar a la formación de causa contra ellos, los secretarios de Estado y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia".

"Base Octava.- El Senado... Debe...: juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, y a los secretarios de Estado en los casos precisos que designará una ley clara y bien pensada".

4.5) CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, --
SANCIONADA POR EL CONGRESO FEDERAL CONSTITUYENTE EL 24 -
DE OCTUBRE DE 1824.

La Constitución Federalista de 1824, fue de las primeras leyes que trataron más ampliamente lo relativo a las responsa bilidades, tomando muchos de sus preceptos del Derecho Inglés y del Sistema Parlamentario Norteamericano, adecuándolo al -- sistema de gobierno imperante en la época; sin embargo y por desgracia, nunca tuvo una ley reglamentaria que permitiera su real aplicación.

Este ordenamiento facultó a ambas Cámaras, erigidas en - Gran Jurado, para conocer sobre las acusaciones del Presidente de la Federación por delitos de traición contra la independencia nacional, la forma de gobierno y cohecho o soborno, co metidos durante el tiempo de su encargo; por impedir las elec ciones de Presidente, Senadores y Diputados o impedir a las - Cámaras el uso de sus facultades; de los individuos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Secretarios del Despacho por cualquiera de los delitos cometidos durante el - tiempo de sus empleos; y de los Gobernadores de los Estados, - por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la unión, órdenes del Presidente (no contrarias a la Constitución), --- leyes generales de la unión y por la publicación de leyes y - decretos en las legislaturas de sus Estados.

La Cámara de Representantes se erigía en Gran Jurado, -- cuando el Presidente o los Ministros eran acusados, por actos

en que habían intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno, en cuanto a sus atribuciones. El Vicepresidente podía ser -- acusado por cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo.

La Cámara ante la que se hacía la acusación, se erigía - en Gran Jurado, y si existían votos de las dos terceras par-- tes, del total de sus miembros, declaraba que había lugar a - formación de causa; se suspendía de su encargo al acusado y - se procedía a su inmediato desafuero.

La Corte Suprema de Justicia era la encargada de trami-- tar las causas y de dictar sentencia.

4.6) LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 29 DE DICIEMBRE DE 1836.

Las Siete Leyes Constitucionales son de gran importancia en la materia, porque fueron el sustento de nuestro régimen - de responsabilidades hasta las reformas de 1982; en ellas se encontraba delimitado el concepto de responsabilidad oficial de funcionarios, más no así de los empleados, a los que se de-- bía castigar conforme a las leyes comunes.

La Segunda ley en su artículo 18, señalaba que si alguno de los miembros del Supremo Poder Conservador cometía un deli-- to, la acusación debía hacerse ante el Congreso General, el - cual por mayoría de votos declaraba si había o no lugar a for-- mación de causa; si la decisión era afirmativa, la Suprema -- Corte de Justicia conocía y concluía lo relativo al procedi--

miento.

Los artículos 47 a 50 de la Tercera ley, que aludían a las facultades de las Cámaras y las prerrogativas de sus miembros, señalaron las bases conforme a las cuales la Cámara de Diputados podía conocer de toda acusación criminal, contra el Presidente de la República; así como de los Senadores, de los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, de los Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores, por delitos comunes; señalando el plazo dentro del cual, podía proceder contra el inculcado, contado a partir de la fecha del nombramiento o de aquél en que hubiese cesado en su encargo.

Si el acusado era Diputado, el artículo 47 indicaba que, en este caso, el Senado debía conocer de la acusación.

La Cámara ante la que se hacía la acusación, declaraba si había o no lugar a formación de causa; si la respuesta era afirmativa, nombraba dos de sus miembros para sostener la acusación ante el Senado; éste instruía el proceso, oía al acusado y a su defensor, y resolvía, pudiendo imponer como sanciones la destitución del cargo o empleo, o la inhabilitación temporal o perpetua para obtener otro; cuando se trataba de delitos comunes, previo el procedimiento, se ponía al acusado ante el tribunal competente, imponiéndose también - en caso de proceder-, la suspensión del acusado en el ejercicio de sus funciones o derechos ciudadanos.

En los casos en que el acusado fuera el Presidente de la República, la declaratoria de la Cámara de Diputados, debía ser confirmada por la de Senadores.

La Quinta Ley Constitucional en sus artículos 9o., 12 y 36, contemplaba lo relativo al Poder Judicial de la República Mexicana.

El artículo 9o., reguló la competencia del tribunal establecido en la Segunda y Tercera ley (Congreso General), para juzgar a los individuos de la Corte Suprema, en los negocios civiles y las causas criminales.

Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, señala entre otras, el artículo 12, las siguientes:

- Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales contra los miembros al Supremo Poder Conservador.
- Conocer de los negocios civiles, en los que el actor o el reo sea el Presidente de la República o los Secretarios del Despacho, y en los que los demandados sean los Diputados, Senadores o Consejeros.
- Conocer de las causas criminales y negocios civiles instaurados contra los Gobernadores y Magistrados superiores de los Departamentos.

4.7) PROYECTO DE REFORMAS A LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES, SANCIONADO EN 1840.

El Título III, en sus artículos 66 a 69, señaló las facultades de las Cámaras, así como las prerrogativas y restric

ciones de sus miembros. Ambas Cámaras podían actuar indistintamente, para conocer sobre los delitos comunes de los Secretarios del Despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la Marcial, Contadores Mayores de Hacienda y Gobernadores de los Departamentos; en tanto que la de Diputados, declaraba si había o no lugar a que se formara el Jurado de Sentencia, y la Cámara de Senadores conocía de los delitos comunes de los Diputados e imponía las sanciones, que podían ser: destitución del cargo o empleo, inhabilitación temporal o perpetua para obtener otro, y la suspensión del ejercicio de los derechos ciudadanos.

Al Presidente de la República no se le podía procesar -- criminalmente, sino previa la declaración del Congreso de --- haber lugar a formación de causa y en los casos de traición a la independencia nacional, forma de gobierno, transtornos al orden público o por impedir las elecciones (artículos 92 y -- 93).

Los Consejeros eran responsables por los dictámenes que emitían contra leyes expresas, por cohecho y por soborno (artículo 100).

La Corte Suprema de Justicia era la encargada de conocer de las causas civiles y criminales instauradas contra cualquier funcionario, pero nunca en tratándose de sus miembros, ya que éstos eran juzgados por un tribunal compuesto de letrados residentes en la capital (artículos 117 y 118).

Este Proyecto de Reformas fue uno de los primeros ordenamientos que expresamente indicaba que los funcionarios públicos eran responsables de las infracciones que cometían o no impedían, quedando por este motivo, sujetos al juicio de residencia (artículos 159 y 160).

4.8) PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, FECHADO EN LA CIUDAD DE MEXICO EL 25 DE AGOSTO DE 1842.

Artículo 86.- Los diputados y senadores se reunirán en una sola Cámara:

- I. Para erigirse en Gran Jurado y declarar si ha o no lugar a la formación de causa, en las que se instruyan contra el Presidente de la República.
- II. Para el mismo efecto cuando se exija la responsabilidad a toda la Corte de Justicia o al Ministerio.

Artículo 84.- Toca exclusivamente a esta Cámara (de diputados):

- IV. Erigirse en Gran Jurado para entender en los expedientes que se instruyan sobre los delitos comunes y oficiales de los Secretarios del Despacho, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial, o contadores de Hacienda; y de los delitos oficiales que cometan los Ministros y Enviados diplomáticos, los gobernadores de los Departamentos y ministros del tribunal que ha de juzgar a la Corte de Justicia, para el efecto de decla--

rar si ha o no lugar a la formación de causa.

- V. Nombrar a los individuos que deben juzgar a la Corte de Justicia, escogiéndolos de entre los letrados que no -- ejerzan especie alguna de jurisdicción y que reúnan las mismas calidades que los ministros de la Corte.

Artículo 85.- Toca a esta Cámara (de Senadores) exclusivamente:

- II. Erigirse en Gran Jurado para entender en los expedientes que se instruyan sobre delitos comunes y oficiales de los diputados, para declarar si ha o no lugar a la -- formación de causa.

Artículo 89.- Son prerrogativas comunes de los diputados y senadores:

- II. No poder ser juzgados civil ni criminalmente por ninguna especie de delito, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminado su encargo, sino por la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 112.- Son atribuciones de la Cortes de Justicia:

- I. Conocer de todas las instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos a quienes el Congreso o las Cámaras declaren con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos. Ninguno de dichos funcionarios puede ser procesado sin que proceda la mencionada declaración.

Artículo 115.- Los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la Marcial, serán juzgados y sentenciados en todas sus causas civiles y criminales, por el tribunal especial de que habla el artículo 84, fracción V, siempre que hicieren -- de reos; o cuando siendo actores en las mismas causas civiles, lo pidiere el reo en el tiempo y forma que disponga la ley.

Artículo 128.- Toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería, produce acción popular contra los funcionarios - públicos que la cometieren.

Artículo 168.- Todo funcionario público estará sujeto - al juicio de residencia en los casos y forma que dispongan -- las leyes. El Congreso Nacional dictará las que fueren conducentes para hacer efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución o las leyes generales.

4.9) VOTO PARTICULAR DE LA MINORIA DE LA COMISION CONSTITUYENTE DE 26 DE AGOSTO DE 1842.

El Presidente de la República no podía ser demandado civilmente, ni procesado por delitos comunes u oficiales; desde el día de su nombramiento hasta un año después de haber cesado en sus funciones (artículo 58); los ministros eran responsables de sus actos con los que infringieran la Constitución, las leyes generales de la Nación y las leyes de los Estados - (artículo 63); no podían ser juzgados por delitos comunes ni demandados civilmente, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cesado en sus funciones, sino ante la -

Suprema Corte y previa la declaración del Gran Jurado (artículo 66).

Los Senadores y Diputados no podían ser demandados en lo civil, ni juzgados criminalmente desde el día de su elección, hasta dos meses después, salvo cuando la Suprema Corte así lo indicara (artículo 34).

Por su parte, los artículos 38 y 39, facultaban a la Cámara de Diputados para erigirse en Gran Jurado y hacer la declaratoria correspondiente, siempre en tratándose de altos funcionarios, nunca de empleados; y a la Cámara de Senadores, quien también se erigía en Gran Jurado, para resolver sobre la responsabilidad del reo.

4.10) SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, FECHADO EN LA CIUDAD DE MEXICO EL 2 DE NOVIEMBRE DE 1842.

El Presidente de la República no podía ser juzgado civil o criminalmente durante su Presidencia, exceptuando los casos de delitos de traición contra la independencia nacional, forma de gobierno, cohecho, soborno o por actos que impidieran las elecciones de Presidente (artículo 81). Los Ministros eran responsables junto con el Presidente, cuando los actos de éste fueran refrendados por aquellos (artículo 86).

Los Diputados, Senadores y Ministros no podían ser juzgados civil ni criminalmente, hasta dos meses después de terminadas sus funciones los dos primeros y seis meses los segun

dos (artículos 42 y 93).

Las Cámaras podían erigirse indistintamente en Gran Jurado, para decretar las destituciones y declarar con lugar a la formación de causa a los individuos de la otra Cámara (artículo 73).

A la Cámara de Diputados correspondía erigirse en Gran Jurado, para hacer la declaratoria procedente, en los casos de los delitos comunes y oficiales del Presidente de la República, Secretarios del Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y, de los delitos oficiales de los Gobernadores de los Departamentos (artículo 74).

4.11) BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA, SANCIONADAS POR EL SUPREMO GOBIERNO PROVISIONAL EN LOS DECRETOS -- DEL 12 DE JUNIO DE 1843.

Durante el gobierno interino de Don Antonio López de Santa Ana se emitieron estas Bases, las que en materia del tema que nos ocupa, no aportan nuevos datos, sino que reproducen en la mayoría de sus artículos, los lineamientos generales de las Siete Leyes Constitucionales.

Los Títulos IV, V y VI, de estas Bases, establecen las facultades y responsabilidades de los tres poderes. En cuanto al legislativo, los Diputados y Senadores no podían ser juzgados por causas criminales y civiles durante su encargo, y dos meses después, salvo en los casos de excepción, previstos por la Constitución; además, eran inviolables por las --

opiniones que vertían y por los votos emitidos en el desempeño de sus funciones; la Cámara respectiva decidía si había o no, lugar a formación de causa de sus propios individuos, lo que no sucedía con los demás funcionarios, ya que cualquiera de las Cámaras podía hacer la declaratoria de procedencia de causa.

La innovación de esta ley, señala el artículo 78, residió en que las dos Cámaras reunidas en Jurado, conocían de las acusaciones contra el Presidente de la República, por los delitos de traición a la independencia nacional y a la forma de gobierno, por causas criminales o delitos comunes, sólo podía ser procesado hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

A la Corte Suprema de Justicia, correspondía conocer de las causas criminales y civiles, promovidas contra los funcionarios públicos, de las causas en que éstos fungían como actores, y en los casos en que dichas causas eran instruidas contra los Ministros, Agentes Diplomáticos y Consules de la República.

4.12) PROYECTO DE ACTA DE REFORMAS DE OTERO DE 1847.

Al igual que muchos de los ordenamientos citados, este Proyecto facultaba a la Cámara de Diputados a erigirse en Gran Jurado y a hacer la declaratoria correspondiente por simple mayoría de votos; así también, autorizaba al Senado a erigirse en Jurado de Sentencia, si el delito era de oficio,

ya que si era común, el expediente se turnaba a la Suprema Corte (artículos 8o. y 9o.).

Al Presidente se le hacía responsable por los delitos comunes cometidos durante su encargo y aún por los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto no estuviera refrendado; en tanto que los Ministros respondían por todas las infracciones a la ley, ya fueran actos de comisión o de simple omisión (artículo 12).

4.13) ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 5 DE ABRIL DE 1847.

La Cámara de Diputados fue la facultada para erigirse en Gran Jurado y declarar por simple mayoría de votos, si -- había o no lugar a formación de causa; si el sentido era --- afirmativo y el delito común, el expediente se turnaba a la Suprema Corte; si era de oficio, el Senado, en Jurado de Sentencia, declaraba si era culpable o no; para esta declaratoria se requería el voto de las tres quintas partes de los -- presentes.

Al Presidente se le podía hacer responsable por los delitos comunes y los de oficio cometidos durante su encargo, siempre y cuando el acto no estuviera firmado por el secretario responsable; en tanto que los Secretarios del Despacho -- respondían de todas las infracciones a la ley, que cometían.

4.14) ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS, SANCIONADOS POR EL -- CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE DE LOS ESTADOS -- UNIDOS MEXICANOS EL 18 DE MAYO DE 1847.

Correspondía a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, por simple mayoría de votos, si procedía o no la formación de causa contra los funcionarios a --- quienes la Constitución les otorgaba fuero (artículo 12).

Si procedía la declaratoria y se trataba de delitos comunes, el expediente se turnaba a la Suprema Corte; si el delito era de oficio, el Senado se erigía en Jurado de Sentencia y declaraba si el acusado era o no culpable, requería -- del voto de las tres quintas partes de los presentes (artículo 13).

El Presidente era responsable de los delitos comunes y de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre -- que el acto no estuviera refrendado (artículo 16), ya que en este supuesto, también se consideraba responsable al Secretario del Despacho respectivo (artículo 17).

5.- LA REFORMA

"La revolución llamada de la reforma, se inicia el 10. de marzo de 1854, con la proclamación del Plan de Ayutla, -- que desconocía a Santa Ana, creaba el gobierno provisional y convocaba a una Asamblea Constituyente"⁽¹⁶⁾, de donde surgiría la Constitución del 5 de febrero de 1857.

(16) VASCONCELOS, José.- Op. cit. Tomo II. pág. 157

Aunque no se precisa el fin de este periodo de nuestra historia, consideramos que 1872, año en que concluye la gestión presidencial de Juárez, es el punto de inicio de la decadencia, a pesar de que sus seguidores pretendieron continuarlo, aplicando las Leyes de Reforma.

De acuerdo al sistema seguido en este estudio, expon--dremos los antecedentes relativos al tema tratado, desde el año de 1856, hasta 1896, dado que el siguiente antecedente pertenece ya, al periodo revolucionario.

5.1) ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA,
DE 15 DE MAYO DE 1856.

Nuevamente nos encontramos que el Presidente no podía ser acusado ni procesado criminalmente durante su presiden--cia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida. Tam--poco podía ser acusado por delitos comunes, sino hasta un --año después de haber cesado en sus funciones (artículo 85).

A la Corte Suprema de Justicia, correspondía conocer - de las causas contra el Presidente en los casos ya señalados; de las instruidas contra los gobernadores de los Estados por delitos oficiales y comunes, previa autorización del Gobier--no Supremo; de las responsabilidades de los Secretarios del Despacho, por los actos del Presidente que autorizaran con - sus firmas; de los negocios civiles y criminales de los em--pleados Diplomáticos y Cónsules de la República y de las ---

ofensas contra la nación (artículos 92, 98 y 123).

5.2) DICTAMEN Y PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, FECHADO EN LA CIUDAD DE MEXICO EL 16 DE JUNIO DE 1856.

Este dictamen y proyecto de Constitución, nos habla de la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación y de la de los agentes inferiores, señalando que los procedimientos a seguir resultaron ineficaces; asimismo nos indica que las sanciones que podían aplicarse -suspensión o destitución-, fueron motivo de que el Jurado de Acusación temiera declarar la formación de causa o de que el Jurado de Sentencia no aplicara la pena conducente.

En lo que respecta al Juicio Político, se concibió --- como el juicio de la opinión y de la conciencia pública, --- cuya ventaja consistió en el efecto de sus sentencias, que --- tenían por objeto retirar del poder o de las funciones de su encargo, al funcionario acusado, reduciéndolo a la condición de individuo particular, y sometiéndolo a los tribunales ordinarios para el castigo de los delitos comunes en que hubiese incurrido o para que indemnizara por los perjuicios causados.

El Procedimiento del Juicio Político se sustanciaba a través de un Jurado de Acusación y uno de Sentencia; el primero se reunía una vez al año y durante un mes, para recibir acusaciones y oír al encausado; cuando procedía, hacía la de

declaratoria procedente, que producía la suspensión del acusado. En tanto que el Jurado de Sentencia, conocía de las acusaciones y emitía su fallo, que se limitaba a absolver o a -- destituir al acusado.

5.3) CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, SANCIONA
DA POR EL CONGRESO CONSTITUYENTE EL 5 DE FEBRERO DE 1857.

El Congreso de la Unión promulgó la Constitución Política de 1857, siendo Presidente de México Don Ignacio Comonfort. Esta Constitución consagra las disposiciones relativas a las responsabilidades oficiales, en sus artículos 103 a 108, además que representa el antecedente de nuestra Constitución de 1917.

El Título Cuarto denominado "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", en su artículo 103, enumeró a los sujetos que podían incurrir en responsabilidad oficial o ---- común, haciendo referencia únicamente a altos funcionarios, -- como Diputados, Secretarios del Despacho, e individuos de la Suprema Corte; los Gobernadores, que eran responsables por -- violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales. El -- Presidente podía ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la Patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

En cuanto al procedimiento, se distinguía si se trataba de delitos oficiales o del orden común. Cuando la acusación

era por delitos del orden común, la competencia correspondía a la Cámara de Diputados, quien hacía la declaratoria correspondiente; en caso de proceder, los tribunales comunes conocían del juicio, y el acusado pasaba a disposición de éstos.

En los casos de delitos oficiales, el artículo 105 facultaba al Congreso a conocer del asunto. La Cámara de Diputados se erigía en Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia. Una vez que el Congreso se erigía en Gran Jurado, declaraba por mayoría absoluta, si había o no lugar a proceder contra el acusado; si el resultado era negativo, no se hacía consignación; caso contrario, el acusado quedaba a disposición de los tribunales comunes y separado de su puesto.

La Suprema Corte de Justicia, erigida en Gran Jurado, citaba al acusado, al acusador y al fiscal para conocer del asunto, sentenciando por mayoría absoluta de votos, la pena que le correspondía.

El procedimiento anterior fue reformado el 13 de noviembre de 1874, facultando a la Cámara de Diputados a actuar -- como Jurado de Acusación y a la Cámara de Senadores, en lugar de la Suprema Corte de Justicia, como Jurado de Sentencia.

La acción para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, era de un año contado a partir de que cesaban las funciones propias de su encargo.

La gracia del indulto no podía concederse cuando se dic

taba una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales (artículo 106).

El artículo 107 prescribía que en demandas del orden civil no había fueros ni inmunidades para ningún funcionario.

La Constitución de 1857, no sólo fue importante por tratarse de uno de nuestros Máximos Ordenamientos Jurídicos, -- sino porque durante su vigencia se expidieron leyes reglamentarias en materia de las Responsabilidades Oficiales; la primera, el 3 de noviembre de 1870, que reglamentó el artículo 103 Constitucional, y la segunda, el 6 de junio de 1896, reglamentaria de los artículos 104 y 105 del Código Fundamental. Estas leyes fueron expedidas varios años después, debido al establecimiento del régimen imperial.

5.4) ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO, DADO EN EL PALACIO DE CHAPULTEPEC EL 10 DE ABRIL DE 1865.

Este ordenamiento fue establecido por Maximiliano de -- Habsburgo durante su Imperio; en él se plasmaron las responsabilidades en que podían incurrir los funcionarios públicos, resaltando una innovación que, a pesar de que con anterioridad ya se había manejado (Epoas Prehispánica y Colonial), había sido punto de olvido de nuestros legisladores -- de la época Independiente; nos referimos a la responsabilidad por malos manejos de los fondos públicos.

El artículo 7o., refiere un Tribunal de Cuentas, que conocía de todas las responsabilidades motivadas por mal em--

pleo de los fondos públicos.

Los Ministros eran responsables ante la ley, por delitos comunes y oficiales (artículo 12).

El citado ordenamiento careció de valor jurídico en lo relativo al tema que nos ocupa, debido a que trató muy someramente el mismo, además de que, sólo se ocupó de la malversación de fondos, olvidando lo concerniente a las demás responsabilidades, así como tampoco fijó detalladamente sus atribuciones.

5.5) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1870.

Esta ley, como ya apuntamos, es la primera que reglamenta el Título Cuarto de la Constitución de 1857, en la que se establecieron los delitos y faltas oficiales de los funcionarios públicos, siendo las causales; el ataque a las Instituciones Democráticas, a la forma de Gobierno y al libre sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación a las garantías individuales y la infracción a las leyes federales.

Las faltas oficiales, fueron consideradas como aquellas irregularidades cometidas por los funcionarios que carecieran de importancia, por violaciones a la Constitución o por ser omisos en sus cargos.

El delito oficial se castigaba con la pérdida del empleo e inhabilitación de uno a cinco años; en cuanto a las faltas oficiales, la penalidad era de uno a cinco años, en lo

referente a la inhabilitación para ocupar puestos federales, así como la suspensión del cargo y emolumentos; por último, la omisión se castigaba con suspensión de seis meses a un año.

La declaración de culpabilidad hacía exigible la responsabilidad civil, y en los casos en que también existiera un delito común o responsabilidad oficial, se consignaba al juez competente.

La declaratoria de si había o no lugar a proceder contra el inculcado, estaba a cargo del Gran Jurado, y si se trataba de un delito oficial, también le correspondía imponer la pena al infractor.

Esta ley ya establece la posibilidad de que cualquier persona presentara su denuncia contra el funcionario responsable, ya que de acuerdo con el contenido del artículo 110., producían acción popular, las faltas u omisiones de los funcionarios en el desempeño de sus encargos.

A pesar de las omisiones y deficiencias que en su contenido y aplicación tuvo esta ley, reviste capital importancia en el sistema jurídico mexicano, por ser como ya señalamos la primera ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución de 1857.

5.6) REFORMAS A LOS ARTICULOS 103, 104 y 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857, DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 1874.

El artículo 103 prescribía que: los Senadores, Diputados, 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 los delitos, faltas u omisiones en que incurrían en el ejercicio del mismo. Los Gobernadores eran responsables por infracciones a la Constitución y a las leyes federales, en tanto que el Presidente, lo era por delitos de traición a la Patria, violación expresa a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

El artículo 104 indicó que: si el delito era común, la Cámara de Representantes erigida en Gran Jurado, declaraba por mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el encausado; en caso afirmativo se separaba de su encargo al responsable y quedaba sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Por último, el artículo 105 aducía que: de los delitos oficiales conocería el Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.

Si la declaración del Jurado de Acusación era condenatoria, se separaba de inmediato al responsable de su cargo y se ponía a disposición de la Corte, para que en caso de proceder, aplicara la pena conducente.

5.7) LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 y 105 DE LA
CONSTITUCION FEDERAL DE 1857, DE 6 DE JUNIO DE 1896.

Esta ley señaló como sujetos responsables por delitos -- comunes y faltas u omisiones oficiales, a los Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios del Despacho. El Presidente también era responsable durante su encargo por traición a la Patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común; mientras que los Gobernadores -- incurrieran en responsabilidad por violaciones a la Constitución y a las leyes de carácter federal.

El Congreso General, conocía de la responsabilidad en -- que incurrieran los altos funcionarios, los que sólo podían ser acusados durante el tiempo que duraba su encargo y hasta un año después de haber cesado en él.

El Capítulo II, estableció el procedimiento que debían -- seguir las Secciones Instructoras de ambas Cámaras, tanto -- para los delitos del orden común, como para los delitos oficiales.

Cuando se trataba de un delito común, la denuncia se -- hacía ante la Cámara de Diputados, turnando el expediente a la Sección Instructora que seguía todo un juicio en el que se ofrecían pruebas y alegatos; se elaboraba un dictamen de sentencia, que pasaba a la Secretaría de la Cámara, a efecto de que se integrara el Jurado de Acusación, el que resolvía si había o no lugar a proceder; en caso positivo, se ponía al -- acusado a disposición del Jurado de Sentencia que era formado por el Senado, a quien correspondía si debía procederse; en --

este supuesto, se ponía al reo a disposición del juez competente.

El procedimiento en los delitos oficiales era el mismo, con la salvedad de que el Jurado de Sentencia imponía la pena correspondiente.

Esta ley reviste gran importancia, toda vez que reglamenta las responsabilidades oficiales, pero tan sólo en lo relativo a los funcionarios públicos, olvidando tratar aspectos tan significantes como las responsabilidades de los demás servidores públicos.

5.8) REFORMA DEL ARTICULO 103 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857, DE 6 DE MAYO DE 1904.

La única innovación es que, entre los sujetos que podían incurrir en responsabilidad, se contempló al Vicepresidente de la República, por las mismas causales por las que podía ser enjuiciado el Presidente de la misma.

5.9) PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO, FECHADO EN LA CIUDAD DE SAN LUIS MISSOURI, ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, EL 10. DE JULIO DE 1906.

En su punto 7o., el Partido Liberal Mexicano, propuso reformar la Constitución, en el sentido de agravar la responsabilidad de los funcionarios públicos, imponiéndoles severas penas de prisión.

6.- LA REVOLUCION

Francisco I. Madero junto con otros revolucionarios, prepararon las bases financieras, militares e ideológicas de la revolución armada, que se iniciara el 20 de noviembre de 1910. El Plan de San Luis sirvió a Madero como bandera, en éste se declaró la Ley Suprema de la Nación; el principio de "No Reelección"; se desconoció al gobierno de Díaz y a las autoridades cuyo poder no emanaba del voto popular.

Madero asumió provisionalmente la presidencia; se nombraron gobernadores también provisionales y quedaron sujetos a revisión las resoluciones y fallos de los tribunales de la República, y los acuerdos de la Secretaría de Fomento, porque durante el Porfiriato, y abusando de la Ley de Tierras Baldías, se despojó a los indígenas de éstas, razón por la que se decidió integrar comisiones para dictaminar sobre las responsabilidades de los funcionarios porfiristas, de ahí el surgimiento de los siguientes antecedentes.

6.1) MENSAJE Y PROYECTO DE CONSTITUCION DE DON VENUSTIANO CARRANZA, FECHADO EN LA CIUDAD DE QUERETARO EL 10. DE DICIEMBRE DE 1916.

Este proyecto en sus artículos 108 y 111, sentó las bases para proceder en materia de responsabilidad, cuyos sujetos capaces de incurrir en ésta, lo eran los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República; estos funcionarios eran responsables por los delitos comunes, faltas u omisiones que cometían en el ejercicio de su cargo.

Si el delito era común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, declaraba por mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder; en caso negativo se podía proceder cuando el funcionario dejaba de tener fuero, ya que la - Cámara no prejuzgaba sobre los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, se separaba de su encargo al inculcado y se le ponía a disposición de los tribunales comunes; si se - trataba del Presidente, se le acusaba ante la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial.

Los funcionarios de la Federación no gozaban de fuero - por los delitos oficiales y comunes, faltas u omisiones en - el desempeño de su empleo, cargo o comisión pública que hu- biesen aceptado durante el período en que, conforme a la --- ley, se disfrutaba del fuero.

El Senado erigido en Gran Jurado, declaraba por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, que el acusado era culpable, y una vez que se practicaban las dili- gencias conducentes, se le privaba de su puesto y se le inhabilataba para obtener otro.

Las resoluciones del Gran Jurado y la declaración de la Cámara de Diputados eran inatacables; asimismo, se concedió

acción popular para denunciar ante dicha Cámara, los delitos comunes y oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

6.2) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, -
DE 5 DE FEBRERO DE 1917.

El tratar lo relativo a este ordenamiento es vital en el contenido de este breve estudio, por tratarse de nuestra Constitución vigente, la cual, en su Título Cuarto, refiere las bases "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", en sus artículos 108 al 114; aunque cabe señalar que, este Título ha sufrido reformas, que se analizarán en Capítulos posteriores.

El Constituyente de 1917, no hizo más que seguir los lineamientos existentes en la Constitución de 1857, no introduciendo modificaciones que hayan revestido gran trascendencia.

El artículo 108 consideró como funcionarios responsables a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y al Procurador General de la República, quienes eran responsables por delitos del orden común y por delitos, faltas u omisiones en que incurrieran durante el ejercicio de su encargo.

Los Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales, eran responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales; mientras que el Presidente, sólo podía ser -

acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

En cuanto al procedimiento, el artículo 109 delineó el criterio a seguir; correspondiendo a la Cámara de Diputados, si el delito era común, declarar por mayoría absoluta de votos del total de sus miembros, si había o no lugar a proceder; si el sentido era afirmativo, se ponía al acusado a disposición de los tribunales comunes; si la acusación era contra el Presidente de la República, conocía la Cámara de Senadores.

Quando el delito era oficial, el Senado erigido en Gran Jurado, abría la averiguación correspondiente, previa acusación de la Cámara de Diputados; si se consideraba responsable al funcionario, se le privaba de su cargo y se le inhabilitaba para obtener otro.

En cuanto al fuero, esta Constitución siguió en forma total lo previsto por el Mensaje y Proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza.

El artículo 111 concedió acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los funcionarios de la Federación; los que serían juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establecía el artículo 20 (se refiere a las garantías del acusado en todo juicio del orden criminal).

Este artículo a su vez, facultó al Presidente de la República a pedir ante la Cámara de Diputados, la destitución por

mala conducta, de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los Jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios, lo cual fue una de las innovaciones de este ordenamiento; antes de que el Presidente formulara esta solicitud, debía otorgar la garantía de audiencia al funcionario judicial, a efecto de apreciar en conciencia la justificación de su pedimento.

Las sentencias de responsabilidad impidieron que el reo pudiera gozar de la gracia del indulto (artículo 112).

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podía exigirse durante el tiempo que el funcionario desempeñaba su encargo y de un año después de haber cesado en sus funciones (artículo 113).

Por último, el artículo 114, prescribió que en demandas del orden civil, no había fuero ni inmunidad, para ningún funcionario público.

7.- EPOCA CONTEMPORANEA

Para los efectos de este trabajo, ubicaremos a la Historia Contemporánea, de acuerdo con el criterio sustentado por el Profesor Benjamín Arredondo Muñozledo⁽¹⁷⁾, quien sitúa ---

(17).- ARREDONDO MUNOZLEDO, Benjamín. Historia Moderna y Contemporánea, 14a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1974. pág. 7

este periodo de la humanidad, a partir de la Segunda Guerra Mundial.

En este apartado pretendemos exponer una noción general de los ordenamientos jurídicos contemporáneos del tema que nos ocupa; lo cual consideramos de suma importancia, por ser los antecedentes inmediatos a los ordenamientos vigentes de la materia, que son: el Título Cuarto de nuestra Carta Magna con sus reformas de 1982 y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del mismo año, que se analizarán en el Capítulo III de este estudio.

7.1) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DEL 21 DE FEBRERO DE 1940.

Esta ley fue promulgada el 30 de diciembre de 1939, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero del año siguiente.

En consideración a que el artículo 111 de la Constitución de 1917, señaló expresamente la expedición de una ley que regulara las responsabilidades oficiales, los legisladores, dentro del período ordinario de sesiones, tuvieron a bien emitir la citada ley, destacando en la exposición de motivos lo siguiente: "El ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas -

para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo. El Estado por su parte, -- debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios, que violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos..."

El Título Primero de la ley señaló a quiénes se debía -- considerar sujetos de responsabilidad; haciendo mención expresa ya no sólo de los Funcionarios, sino que también contempla a los empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, así como, a Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales.

La misma ley en su artículo 2o., hace una nueva distinción, toda vez que clasifica a los sujetos de responsabilidad en altos funcionarios, funcionarios y empleados públicos.

Al Presidente sólo se le podía acusar durante el tiempo de su encargo, por traición a la Patria y por delitos del orden común; en tanto que a los funcionarios y empleados, se -- les hacía responsables por las acciones u omisiones delictuosas, efectuadas en el ejercicio de sus funciones oficiales y sólo se les podía exigir, durante el tiempo que ejercían su -- encargo o dentro de un año posterior a éste.

Otra innovación de la ley radicó en que, la imposición -- de las sanciones, dejaban a salvo la reparación del daño, la

que podía ser exigida por la Federación o los particulares afectados.

La ley, al igual que las otras mencionadas, concedió -- acción popular para denunciar a los funcionarios y empleados, facultando al Ministerio Público competente a iniciar las -- averiguaciones.

Cuando la denuncia se presentaba contra un alto funcionario con "fuero", debía el Gran Jurado hacer la declaratoria correspondiente para desaforarlo.

El Título Segundo de la ley, se ocupó de enunciar las -- causales por las que podía iniciarse el juicio de responsabilidad; entre otras tenemos las siguientes:

- 1a.- Altos Funcionarios: Ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno y a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de garantías individuales e infracciones a la Constitución y a las leyes federales.
- 2a.- Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales: Violaciones a la Constitución y leyes federales.
- 3a.- Funcionarios y Empleados de la Federación: En general, -- por las infracciones u omisiones cometidas en el desempeño de las funciones públicas.

En cuanto a las sanciones, podían imponerse la destitución del cargo; privación del honor con que se encontrara in vestido el alto funcionario; inhabilitación para determinados empleos, cargos u honores, por un término de cinco a diez

años; inhabilitación para toda clase de empleos, cargos y honores por igual término; suspensión del cargo de uno a seis meses, sanciones pecuniarias y la pena de prisión que señalaba el Código Penal.

Tres Jurados fueron los encargados de aplicar la Ley de Responsabilidades, el de Acusación y de Sentencia, integrado por las Cámaras de Diputados y de Senadores; el Jurado Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, y el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales.

A los Jurados de Acusación y de Sentencia, correspondió seguir el procedimiento del caso turnado, hasta agotar la instrucción del proceso y proponer la pena, para que, posteriormente, se dictara la resolución definitiva.

Estos Jurados se integraron de igual manera que los Jurados propuestos por la Ley de 1896, siguiendo a su vez las mismas disposiciones en cuanto al procedimiento.

El Jurado Federal de Responsabilidades, se integraba por un representante de los servidores públicos, de la prensa, un profesionista que laborara en la iniciativa privada, un profesor, un obrero, un campesino y un agricultor, industrial o comerciante; debiendo reunir, todos ellos, las siguientes características: ser mexicanos por nacimiento en pleno goce de sus derechos, saber leer y escribir, y ser vecino del lugar. Entre las prohibiciones para ser parte del Jurado, te-

nemos: los procesados, los condenados por delitos no políticos, los interdictos, los ciegos, sordos o mudos, y los funcionarios públicos.

Estos Jurados funcionaban durante dos años, dentro de la jurisdicción del Juzgado de Distrito respectivo.

Los Jurados de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos del Distrito y Territorios Federales, se integraban de acuerdo a los requisitos anteriores.

La competencia de los Jurados, se delimitaba de la siguiente forma:

- 1a.- Los de Acusación y de Sentencia, conocían de los delitos y faltas oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, de los Gobernadores, de los Diputados de las Legislaturas Locales y de los desafueros cuando se trataba de delitos del orden común;
- 2a.- Los Jurados de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, conocían de los delitos y faltas cometidos por servidores de la Federación; y,
- 3a.- Los Jurados del Distrito y Territorios Federales, de las responsabilidades oficiales en que incurrieran los funcionarios y empleados de las dependencias gubernamentales del Distrito Federal y de los Territorios.

La ley consagró un capítulo denominado "De la remoción de los funcionarios judiciales", en el que facultó al Presidente de la República a destituir, por mala conducta, a los

Altos Funcionarios del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.

El Presidente solicitaba, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a la Cámara de Diputados, la destitución del funcionario, arguyendo las razones de tal pedimento y anexando las constancias que hacían presumir la responsabilidad del mismo. Una comisión de la Cámara solicitaba un informe al -- funcionario, quien podía anexar las pruebas conducentes para demostrar su inculpabilidad; posteriormente, si se consideraba al encausado culpable, se remitía el expediente a la Cámara de Senadores, para que en su caso, aplicara la sanción --- correspondiente y comunicara al Presidente de la República, - que podía proponer candidato a la vacante, pero si se consideraba infundada la petición del Presidente, la Cámara de Diputados archivaba el expediente.

Otra de las innovaciones de la ley de 1940, lo fue el capítulo destinado al "Enriquecimiento Inexplicable", en el que se prescribió que un funcionario o empleado público, no debía tener mayor cantidad de bienes que los que legítimamente pudiera obtener durante el tiempo en que ocupara su puesto y hasta un año después.

Cuando se sospechaba de algún funcionario o empleado, el Ministerio Público podía hacer las indagaciones pertinentes, - otorgándosele al inculcado todas las garantías a que hacía referencia el artículo 20 Constitucional. El juez podía asegurar, como medida precautoria, los bienes del acusado, debiendo

devolverlos cuando se resolvía sobre su legítima procedencia; más si el juez emitía resolución condenando al funcionario o empleado, los bienes pasaban a poder de la Nación, del Distrito o Territorios Federales, salvo que alguna persona acreditara plenamente la propiedad de los mismos, en cuyo caso se hacía la correspondiente adjudicación. Además, se condenaba al responsable al pago de la reparación del daño y a la reparación civil.

La ley a comento, ha sido severamente criticada por numerosos estudiosos del tema; algunos señalan que esta ley no sólo no cumplió con las necesidades del Estado de Derecho en que vivimos, ni con los mandatos constitucionales, ya que "se trata tan sólo de una ley muerta, risible e irónico todo lo que dice en su exposición de motivos"⁽¹⁸⁾, además de que la Ley de Responsabilidades Oficiales "no ha tenido aplicación, sino en aquellos casos en que se ha tratado de algunos pobres empleados, cuyos juicios solamente han servido para justificar la vigencia de la ley"⁽¹⁸⁾

A pesar de todo, nosotros creemos que la ley, muy a pesar de sus vicios y errores, marca las pautas al Estado Contemporáneo en materia de responsabilidades, sentando gran precedente, toda vez que sus bases generales han sido repetidas en las leyes de 1979 y 1982; aunando a ello, el deseo de di-

(18) CISNEROS VILLAREAL, Fernando. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Tesis Profesional. México, 1945. págs. 77 y 82

cho ordenamiento de reprimir la inmoralidad, no sólo de los altos funcionarios, sino de los funcionarios y empleados en general.

7.2) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DE 27 DE DICIEMBRE DE 1979.

La ley de 1979, se encuentra subdividida en cinco Títulos, comprendiendo en total 92 artículos; fue expedida durante el régimen presidencial del Licenciado José López Portillo, con el propósito de otorgar idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica, incluyendo a todos los funcionarios y empleados públicos, desde los depositarios de los Poderes de la Unión, hasta el más modesto empleado de oficina.

Con el propósito de lograr la igualdad de todos los servidores del pueblo mexicano ante la ley, desaparece la distinción entre los delitos de los Altos Funcionarios de la Federación y los cometidos por los demás funcionarios de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, comprendiéndose en un mismo rubro a todos los sujetos responsables.

En cuanto a los delitos oficiales, la ley los define como los actos u omisiones de los funcionarios o empleados públicos, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio del buen despacho; asimismo, -

señala la exposición de motivos, que para evitar conflictos normativos, se consideran delitos oficiales, siempre que no se tipifiquen en el Código Penal o en otra ley, ya que de lo contrario se considerarían delitos comunes y por ende, quedarían sujetos a los tribunales penales competentes.

El Título Primero de la Ley, considera como sujetos responsables de delitos comunes y oficiales, que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal; agregando que los Senadores y Diputados Federales, los Ministros, Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por delitos comunes y oficiales; los Gobernadores y Diputados Locales, responden por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, y por los delitos y faltas que contempla la ley; en tanto que el Presidente, durante el tiempo que dure su encargo, sólo podía ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

En el caso de los delitos oficiales, éstos deben perjudicar los intereses públicos y del buen despacho; entendiéndose por ellos, el ataque a las instituciones democráticas, al gobierno republicano, representativo, federal o a la libertad de sufragio; por violaciones sistemáticas a las garantías constitucionales, por usurpación de atribuciones, entre otras; además, la propia ley distingue los delitos oficiales de las faltas oficiales, entendiéndose por éstas, las infracciones -

que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y que no trasciendan al funcionamiento de las Instituciones y del gobierno.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejercía su encargo o dentro de un año después.

En cuanto al fuero Constitucional de que gozaban el Presidente de la República, los Diputados y Senadores propietarios, los Gobernadores, Diputados Locales y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concibió como inmunidad, al estar exento de la jurisdicción común durante un tiempo, más no como prerrogativa de impunidad.

Para proceder contra los funcionarios que gozaban de fuero por la comisión de delitos oficiales, debía existir previo el inicio de la averiguación, acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declaraba por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, que el acusado era culpable, se le separaba de su encargo y se le inhabilitaba por un término no menor de cinco ni mayor de diez años, para obtener otro empleo, además de quedar a disposición de las autoridades comunes, si el hecho tenía señalada otra pena en la ley. En cuanto a las faltas oficiales, eran sancionadas con amonestación por los cuerpos colegiados a que pertenecía el infractor; por el Presidente, a los funcionarios que él nombraba; en tanto que las faltas oficiales de los fun

cionarios y empleados sin fuero, se sancionaban con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses, o inhabilitación hasta por un año para obtener -- otro cargo. Las sanciones impuestas dejaban a salvo el derecho del interesado para exigir la reparación del daño.

La ley concedió acción popular para denunciar los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios, a quienes no se les concedía la gracia del indulto, si ya se había pronunciado una declaración o sentencia de responsabilidad oficial.

Para proceder por delitos comunes contra altos funcionarios, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, debía declarar por mayoría absoluta de votos del total de sus miembros, si había o no lugar a proceder contra el acusado, en -- caso afirmativo, se separaba al funcionario de su encargo, -- quedando sujeto a los tribunales comunes, lo anterior no comprendía al Presidente de la República, quien en todo caso, debía ser acusado ante el Senado, como si se tratara de un delito oficial.

Los funcionarios y empleados sin fuero que cometían delitos comunes, quedaban sujetos a los tribunales penales competentes; correspondiendo al Jurado Popular, juzgarlos por los delitos y faltas oficiales que cometían.

Los respectivos Jurados de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito -

Federal, se establecieron en cada Juzgado de Distrito en materia penal, y en cada Juzgado Penal de primera instancia en el Distrito Federal; se integraban con siete individuos, un representante de los empleados públicos, un representante de la prensa, un profesionista independiente, un profesor, un obrero, un campesino y un agricultor, industrial y comerciante, - los que debían ser mexicanos por nacimiento, saber leer y escribir, y ser vecinos del lugar en que radicaba el juzgado. - Los veredictos del Jurado en los casos de responsabilidad oficial de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal eran inatacables.

El Presidente de la República tenía la facultad de solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala -- conducta, de los Ministros de la Corte, de los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Orden Común, debiendo oír a éstos en privado, para que en caso de - persistir en destituirlos, solicitarlo a la Cámara de Diputados; si ésta primero y la de Senadores después, declaraban -- por mayoría absoluta de votos, justificada la petición, se -- privaba al funcionario de su puesto, independientemente de la responsabilidad en que hubiese incurrido.

Por lo que respecta a la investigación del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, se realizaba cuando sus bienes sobrepasaban notoriamente sus posibilidades económicas, correspondiendo al Ministerio Público

Federal o del Distrito Federal, la investigación sobre la procedencia de dichos bienes, quedando obligado el funcionario o empleado a justificar que era legítima.

Cuando se presumía que el investigado había incurrido - en falta de probidad durante su actuación, se hacía la consig nación al juez competente, quien efectuaba el aseguramiento - de los bienes, cuya legítima procedencia no hubiese podido -- justificar. Cuando el acusado acreditaba la procedencia de - los bienes, el juez lo declaraba expresamente y levantaba di- cho aseguramiento.

La ley concedió acción popular para hacer las denuncias relativas.

Los funcionarios o empleados, al tomar posesión de su -- cargo y al cesar en él, debían manifestar ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, sus bienes, - teniendo un plazo de sesenta días para hacerlo; si dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del cargo o em-- pleo, no presentaba su segunda manifestación, se ordenaba a - el Ministerio Público la investigación del patrimonio del in- fractor.

Esta ley, si bien fue emitida con el deseo de proceder - con igualdad jurídica con los funcionarios y empleados de --- nuestro país, también es cierto que tan sólo fue "letra muer- ta", ya que el ejercicio abusivo del poder que da el cargo a los funcionarios, se hizo patente con mayor descaro, durante el período presidencial en que fue promulgada la misma, del - que nos ocuparemos en el Capítulo IV de este trabajo.

CAPITULO II

**ESTRUCTURA Y EJERCICIO DEL PODER DE LA
SOCIEDAD MEXICANA**

CAPITULO II

"ESTRUCTURA Y EJERCICIO DEL PODER EN LA SOCIEDAD MEXICANA"

Dedicar un capítulo al estudio y análisis del poder, resulta de gran importancia en nuestro estudio, pues sólo comprendiendo el significado exacto y la trascendencia de este concepto, podremos adentrarnos al conocimiento de las Responsabilidades de los Servidores Públicos; justo es por ello, saber que alrededor del poder, se han gestado innumerables definiciones y teorías relativas a su nacimiento y formación; así también, los estudiosos de la Ciencia Política han clasificado al poder de acuerdo a la forma en que se presenta en la sociedad y en la vida diaria de una nación. Pero no sólo nos interesa conocer qué es el poder y cómo se forma o clasifica, sino que es menester advertir cómo se ejerce el mismo en la sociedad mexicana; es decir, no basta el saber que existe, sino que necesitamos verlo en movimiento, analizar su dinámica, comprender cómo es ejercido por los numerosos grupos de presión existentes, hasta llegar a comprender que en la vida del Estado Mexicano, encontramos poderes supremos que, a pesar de formar uno solo, los podemos clasificar y analizar en el ámbito político y público del propio Estado.

A) CONCEPTO Y CLASES DE PODER

1.- CONCEPTO DE PODER.

Los conceptos de "poder" han variado de acuerdo a la época que se vive; en tanto los autores han proporcionado al mundo jurídico definiciones tan opuestas que, todo parecería indicar que se está hablando de cosas diversas; a pesar de ello, en la gran mayoría de conceptos se encuentra implícita la capacidad del agente titular del poder, de producir una conducta en otro sujeto; es decir, de condicionar la voluntad de -- una persona a fin de obtener el resultado deseado; así, el -- "poder" para Hobbes consiste en "los medios presentes para obtener algún futuro aparente"; para Weber, es "la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, -- aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad"; para Bertrand Russell "la producción de los efectos proyectados sobre otros hombres"; para Laswell y Kaplan es "la participación en la adopción de las decisiones"; para Robert Dahl "A tiene poder sobre B en la medida en que puede lograr que B haga algo que de otra manera no hubiera hecho". (19)

(19) Citados por Eduardo Andrade Sánchez en Introducción a la Ciencia Política; Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1983. págs. 58 y 59

"Poder es, en Ciencia Política, la facultad que tiene -- una o un grupo de personas de obligar a otra u otras a realizar una conducta". (20)

"El poder es la capacidad de una persona o de un grupo - para determinar, condicionar, dirigir o inducir la conducta - de otros"(21)

"El poder es, pues, el elemento de libertad, fuerza y su perioridad en el Estado. A él le toca crear, definir y mante ner el orden jurídico. Y para cumplir su misión debe estar - animado de un perpetuo dinamismo. Ha de moverse a la manera de un péndulo entre la libertad-elemento subjetivo, lleno de viveza y explosividad- y el orden elemento objetivo, estable y conservador". (22)

Hauriou define al poder, como "una libre energía que, -- gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de - un grupo humano por la creación continua del orden y del Dere cho"; Ortega y Gasset afirma que, "es una especie de emana--- ción activa, energética de la opinión pública, en la cual --- afloran los demás usos y vigencias que de ellas se nutren. - Un hecho social producto de interacciones individuales y gru-

(20) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXII, Op. cit. pág.406

(21) GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política, 3a. Ed., Ed:--- Porrúa. México, 1980. pág. 221

(22) GONZALEZ URIBE, Héctor, Op. cit. pág. 221

pales, y como tal, aparece dotado de vigencia tiene posibilidad coactiva. Es potencia que se impone. Es la más alta expresión del control social"; Alan Birou afirma que: "a nivel sociológico la noción del Poder es compleja, es una zona de relaciones desiguales entre dos realidades (individuos, grupos, fuerzas, etcétera) con una asimetría entre los dos y en donde uno ejerce una influencia sobre otro"; Mc Iver y Parsons lo han definido "como el control activo sobre la acción y comportamiento de otros"; por último, Henry Pratt Farchild, expresa que el poder es "la capacidad o autoridad para dominar a los hombres, refrenarlos y controlarlos, obtener su obediencia, coartar su libertad y encauzar sus actividades en determinadas direcciones".⁽²³⁾

El profesor Lucio Mendieta y Nuñez define al poder como "la posibilidad de una persona, excepcionalmente de reducido número de personas, en cada país, de actuar sobre los elementos del Estado por medio de la organización política, jurídica, burocrática y militar del mismo con objeto de realizar -- fines estatales".⁽²⁴⁾

Así pues, el poder es la facultad con que se encuentran investidas un cierto grupo de personas, capaces de condicionar la voluntad de otras, a fin de lograr que se lleven a --- cabo funciones específicas, tendientes al logro de los objeti

(23) Citados por Lucio MENDIETA Y NUÑEZ en Sociología del Poder, 2a. Ed. UNAM. México, 1976. págs. 15 a 17

(24) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, Op. cit. pág. 18

vos propuestos por los detentadores del poder. Más adelante, veremos que esta noción del poder, varía de acuerdo al fin para el cual es empleado.

2.- FORMACION DEL PODER

La formación del poder varía dependiendo de quién lo --- vaya a detentar; podrá nacer de las normas de conducta que se implanten en una escuela, sociedad, organización, partido político, etc.; podrá concebirse por acuerdo de la voluntad general; en otras palabras, éste puede nacer, formarse y materializarse por conducto de diversas fuentes; pero en el caso del poder público, motivo de nuestra investigación, sólo puede surgir originalmente, como producto de una ley, de todo -- proceso legislativo que culmina con la publicación de un ordenamiento, lo que permite la vigencia de un sinnúmero de normas jurídicas que permitirán el ejercicio del poder a los servidores públicos. Para aclarar esta aseveración, nos referiremos en términos concretos a dicho proceso.

Existen diversas clases de fuentes del Derecho: las formales, que se refieren al proceso de creación de las normas jurídicas. Las reales, que se caracterizan por ser los factores y elementos que determinan el contenido de las normas; y las históricas, que se sustentan en los documentos que encierran el texto de una ley.

Haremos el análisis de las fuentes formales, por ser las

que conllevan el proceso de manifestación de las normas jurídicas. Estas fuentes son la legislación, la costumbre y la jurisprudencia; la costumbre "es el uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum*"⁽²⁵⁾. En nuestro país, sólo es jurídicamente obligatoria cuando la ley le otorga tal carácter, por lo que sólo constituye una fuente supletoria del Derecho, a la que no dedicaremos más espacio.

La Jurisprudencia es el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales; se conforma, según el artículo 192 de la Ley de Amparo, por ejecutorias, "siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas. También constituyen jurisprudencia las tesis que dilucidan las contradicciones de sentencias de Salas".⁽²⁶⁾

La legislación es la más importante de las fuentes formales en nuestro país, ha sido definida como "el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan de-

(25) Du Pasquier, citado por Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho, 26a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1977. pág. 61

(26) Ley de Amparo, 1a. Reimpresión, Ed. Andrade. pág. 360-48

terminadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes". (27)

El proceso legislativo se divide en seis etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia, los cuales tienen su fundamento en los artículos 71 y 72 del Pacto Federal.

- 1o. Iniciativa. - La iniciativa es el acto por medio del cual, el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley. Las iniciativas que presenten el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados o sus diputaciones, pasarán a la comisión; en tanto las que presenten los Diputados o Senadores se sujetarán al Reglamento de Debates, que se integra por las normas que establecen la forma en que habrán de discutirse las iniciativas.
- 2o. Discusión. - A través de la discusión, las Cámaras deliberan acerca de la conveniencia o no, de aprobar las iniciativas. La discusión puede iniciarse en cualesquiera de las Cámaras, excepto en lo relativo a empréstitos, -- contribuciones, impuestos, etc., que se iniciará en la - de Diputados. Se llama Cámara de Origen, a la que discute inicialmente el proyecto de ley, y Revisora, a la Cá-

(27) GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Op. cit. pág. 52

mara que conoce de la iniciativa en segundo término.

- 3o. Aprobación.- Un proyecto de ley, puede ser aceptado total o parcialmente. Es total, cuando el proyecto no es devuelto a la Cámara de Origen dentro de diez días útiles; y parcial, cuando se devuelve con las observaciones pertinentes; entonces, deberá ser discutido de nueva cuenta por la Cámara de Origen, y de ser confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará nuevamente a la Cámara Revisora para su aprobación.
- 4o. Sanción.- Es la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo, quien en su caso, podrá hacer uso del "derecho de veto"; es decir, negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso.
- 5o. Publicación.- Es el acto por medio del cual, la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a los que deben cumplirla. Su publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación o en las Gacetas Oficiales de los Estados, según el caso.
- 6o. Iniciación de la vigencia.- Existen dos clases de iniciación de la vigencia de una ley: el sucesivo y el sincrónico. El sucesivo se ajusta a las reglas que establece el artículo 3o. del Código Civil del Distrito Federal, que dice: "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación

ción en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que -- las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y -- sean obligatorios, se necesita que, además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda - de la mitad". Al lapso que comprende desde el momento - de la publicación de una ley hasta su inicio de vigen--- cia, se le denomina, *vacatio legis*. El sistema sincrónico lo consagra el artículo 4o. del ordenamiento invoca-- do, en los siguientes términos: "Si la ley, reglamento - circular o disposición de observancia general, fija el - día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, - con tal de que su publicación haya sido anterior".

El proceso legislativo que hemos comentado brevemente, - culmina con una ley, la que será el único fundamento jurídico que, junto con la jurisprudencia, decretos, reglamentos, etc., dan vida y conceden facultades específicas para detentar y -- ejercer el poder a nombre del Estado; sin embargo, para ejer- citarlo. se deberá estar a las reglas específicas de la compe tencia, las que se tratarán en el apartado D) de este capítu- 1o.

3.- FORMAS DE PODER

Las formas de poder, atienden a las diferentes manifesta

ciones en que esta figura se puede presentar en la sociedad, y son: poderío, mando, influencia y autoridad.

3.1) PODERIO

El poderío tiene como elemento imprescindible la fuerza en cualquiera de sus manifestaciones, física, moral o económica; se presenta como la capacidad de un sujeto sobre otros, para condicionar sus conductas; en otras palabras, el agente constriñe a una persona a realizar los actos u omisiones que desee el primero, bajo la amenaza del uso de la fuerza en --cualquiera de las formas en que puede presentarse. Actualizando la hipótesis planteada a la sociedad mexicana, tenemos el caso de los agentes judiciales, entre otros servidores públicos, que ejercen el poderío, ante la incapacidad cultural, social, moral y de servicios que poseen.

3.2) MANDO

El mando se presenta en los servidores públicos, debidamente legitimado en las normas jurídicas que el Estado Mexicano ha implementado para normar sus relaciones en sociedad.

El Derecho, como elemento fundamental del poder, deposita en un determinado sector, la capacidad de ejercer el mando, en tanto que a otros, los faculta a imponer las sanciones correspondientes, a todos aquellos destinatarios de los mandatos que no cumplan con ellos.

3.3) INFLUENCIA

La influencia se presenta como un elemento subjetivo dentro de una relación tripartita indirecta, puesto que para --- existir, es necesario que confluyan tres sujetos; el agente - que desea que se presente una decisión que afecta a otro sujeto, se vale de un tercer individuo, a quien por medio de motivaciones psicológicas y recompensas, lo influirá, para que -- tome la decisión deseada, misma que habrá de afectar al segundo sujeto; decisión en la cual el agente no tendrá responsabilidad alguna.

3.4) AUTORIDAD

Es la capacidad de un individuo, de condicionar a un sector de la sociedad a actuar en el sentido que el primero les requiera. Ejemplo: el liderazgo.

4.- CLASES DE PODER

4.1) PODER POLITICO

Definir al poder político no ha sido fácil para los políticos avocados a su estudio; sus criterios han expuesto --- ideas que se contraponen; unos han sostenido que todo poder - es político, mientras que otros aseveran que el único poder - político pertenece al Estado, ya que el poder que ostenta no se encuentra supeditado a otro; incluso Gilberto Giménez, sostiene que al poder político se le define como "un poder de soberanía interna capaz de hacer funcionar la totalidad del --

cuerpo social en beneficio de un grupo o clase dominante y como "un poder de soberanía externa que consiste en la capacidad de declarar la guerra o de decidir la paz frente a un espacio exterior actual o virtualmente enemigo".⁽²⁸⁾

El poder político se exterioriza siempre y cuando las acciones que realice un grupo, tengan un impacto en las relaciones de la colectividad en que dicho grupo se encuentre inmerso. De entre los diversos grupos de la sociedad, el poder político será ejercido por aquél que demuestre ser el más fuerte; el que por lo general, es el del Estado. Una vez que el Estado organiza su poder político, lo estructura, crea órganos y funciones, ejecuta sus cometidos dirigidos no a individuos o grupos aislados, sino a la sociedad en general, la que comparte intereses similares; por ello, se puede considerar al poder político como la expresión del poder de una clase.

a) ESTRUCTURA JURIDICA DEL PODER POLITICO

a.1) LA ORGANIZACIÓN DEL PODER POLITICO

El Derecho organiza al poder político o poder del Estado, como lo concibe Bertrand Russell⁽²⁹⁾, en órganos competentes como actúan en nombre de éste, siendo el Derecho parte im

(28) GIMENEZ, Gilberto. Poder, Estado y Discurso, 2a. Ed., -- UNAM. México, 1983. pág. 27

(29) Citado por Luis Recaséns Siches. Tratado General de Filosofía del Derecho, 8a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1983. -- pág. 230

portante del poder del Estado.

En México, el poder político o del Estado, se concibe de acuerdo al principio de división de funciones: poderes legislativo, ejecutivo y judicial, de los que trataremos en temas subsecuentes.

a.2) LA LEGITIMACION DEL PODER POLITICO

El poder político, al igual que cualquier otra clasificación del mismo, necesita legitimarse; es decir, necesita justificar su derecho a mandar, dadas las consecuencias que esto implica en cualquier sociedad organizada.

La legitimación del poder político, deriva de la ciencia del Derecho, pues ésta lo organiza de acuerdo a los criterios de justicia, entendiéndose por ella, "la voluntad firme y continuada de dar a cada quien lo suyo"⁽³⁰⁾ según definición de Ulpiano; o en los términos que la concibe Francisco Ayala: -- "el principio de legitimación del orden politicosocial, lo -- que hace de él un orden jurídico".⁽³¹⁾

En conclusión, la legitimación del poder político, deviene del contenido de las normas jurídicas imperantes en un Estado, las que le darán la validez necesaria para poder ser --

(30) BRAVO GONZALEZ, Agustín y otro. Primer Curso de Derecho Romano, 4a. Ed., Ed. Pax-México. México, 1979. pág. 21

(31) AYALA, Francisco. Tratado de Sociología, Tomo II, Ed. Losada. Buenos Aires, 1947. pág. 420

ejercido.

a.3) LA LIMITACION DEL PODER POLITICO

El Derecho mismo, de igual forma que organiza y legitima al poder, también lo limita a través de sus normas jurídicas vigentes, con el propósito de evitar que el poder político -- pudiera detentarse y ejercerse libremente, lo que traería serios conflictos, no sólo con los gobernados, sino entre los mismos gobernantes, pues cada quien tendría la posibilidad de conducirse de acuerdo a su criterio, el que no necesariamente pugnaría por el bien común.

La organización jurídica del poder, afirma el ilustre -- maestro Luis Recaséns Siches, "dota a éste de una mayor estabilidad, de una mayor regularidad; pero al mismo tiempo limita el alcance de ese poder, porque tal alcance está definido, determinado, delimitado por el Derecho, y, consiguientemente, no puede ir más lejos de lo establecido en el Derecho, en tan to quiera permanecer como poder jurídico y no quiera intentar ser un poder arbitrario". (32)

b) ESTRUCTURA REAL DEL PODER POLITICO.

La estructura real del poder político se encuentra de--

(32) RECASENS SICHES, Luis. Op. cit. pág. 231

terminada, en atención al grado de interacción de los grupos sociales en la distribución efectiva del poder.

b.1) TEORIA ELITISTA

Esta teoría se sustenta en una élite privilegiada por razones económicas, políticas o educativas, que representan a una minoría, la que une sus intereses y esfuerzos con el propósito de beneficiar a su grupo, resolviendo sus conflictos en función del interés fundamental que identifica a sus integrantes.

Esta minoría de sujetos tienen la capacidad de imponer a la sociedad los valores que de ellos surjan, dominando y a su vez persuadiendo a la sociedad, de que la forma en que ellos manejan las cosas es la más conveniente y la mejor posible.

Para evitar la extinción de la élite, permanentemente se incorporan a sus filas nuevos miembros, los que son rigurosamente seleccionados entre los más destacados de la colectividad gobernada.

b.2) TEORIA PLURALISTA

La teoría pluralista sostiene que el poder no puede ni debe concentrarse en un sólo sector de la sociedad, sino que éste debe encontrarse repartido en diferentes grupos sociales, de los que se elegirá uno que gobierne, el cual quedará

comprometido a gobernar, tomando en consideración los intereses y necesidades de los demás grupos que ostenten poder.

b.3) TEORIA CLASISTA

Esta teoría se sustenta en la estructura económica de una sociedad; donde los grupos que posean los medios de producción, se convertirán en la clase dominante; en contraste, se encuentra el sector de individuos que únicamente detentan su fuerza de trabajo, transformándose por tanto, en la clase dominada.

c) FUNCIONES DEL PODER POLITICO

Las funciones del poder político, sólo pueden llevarse a cabo por medio de su depositario, siendo considerado como tal, el sujeto que pueda llevar a cabo un cambio determinante en la división del poder del Estado, en lo interno o en lo externo.

Las funciones internas del poder político se encuentran relacionadas con los demás poderes sociales que coexisten y están subordinados a él, y a los que se les denomina grupos de presión. Por su parte, la función externa del poder político se encuentra determinada por sus relaciones con la comunidad internacional.

La función del poder político, influye en todas las funciones sociales y éstas a su vez, ejercen influencia sobre -- aquél.

En general, el poder político aspira a organizar y ac---tuar sobre el Estado de acuerdo con sus pretensiones; por con---ducto de los elementos que le dan el carácter político al ---ejercitar el poder, mismos que son: el territorio, la soberanía y el orden jurídico e incluso, la posibilidad de actuar -- mediante el poder físico coactivo.

4.2) PODER DEL ESTADO

Toca hablar del poder del Estado e iniciaremos señalando que éste se diferencia del poder político, porque tiene a su disposición el orden jurídico establecido, que se encuentra asegurado por los órganos del Estado. En estos términos se re---fieren Heller⁽³³⁾ y Gilberto Giménez, este último, además sos---tiene que el poder del Estado "es un mixto de dominación, au---toridad y dirección (en proporciones variables), detentadas -- por un "bloque en el poder" en vista de la organización inter---na y de la defensa exterior de un espacio político determina---do"; también, sustenta que "el poder estatal se define esen---cialmente por el monopolio y la supremacía en la disposición de los medios de coacción física, que constituye siempre la -- última ratio del Estado, en cuanto garante de las relaciones

(33) HELLER, Hermann. Teoría del Estado, 7a. Ed., Fondo de -- Cultura Económica. México, 1981. pág. 223

sociales de producción, aún en los casos en que funcione bajo una modalidad preponderantemente hegemónica". (34)

Al poder del Estado se le han asignado tres características fundamentales, éstas son:

- 1a. El poder es una libre energía dotada de superioridad.- --
Con ésto se pretende señalar, que el poder del Estado con lleva la voluntad humana, que se maneja de acuerdo a juicios de valor, los que le permiten realizar su objetivo - primordial: el gobierno.

- 2a. El poder asume la empresa del gobierno de un grupo humano. Lo anterior implica dirigir a los gobernados hacia una línea de conducta determinada por los fines del Estado, que en conjunto buscan el bien común. Al respecto señala Gilberto Giménez, que el ejercicio del poder del Estado o gobierno, variara "según los diferentes modos de producción y tipos de Estado correspondientes". (35)

- 3a. El poder gobierna por la creación continua del poder y -- del Derecho.- El poder del Estado no es autónomo, ya que se encuentra supeditado a las reglas que proscriben las - normas jurídicas, las que tienen su origen en el Derecho positivo vigente.

(34) GIMENEZ, Gilberto, Op. cit. pág. 42

(35) GIMENEZ, Gilberto, Op. cit. pág. 43

El poder del Estado ha sido concebido por Hermann Heller, como "unidad de acción política y como "unidad de decisión -- política". Como unidad de acción política, el Estado no acc-
túa unitariamente, puesto que su poder ha sido creado por va-
rios factores, entre ellos, la cooperación de todos los miem-
bros del propio Estado, lo que da una nueva característica a
este poder denominada "unidad de acción"; la anterior asevera-
ción ha sido criticada por algunos politólogos, quienes al --
respecto dicen que sus miembros efectivamente colaboran, pero
sólo en determinadas actividades, por lo que no se puede con-
siderar que exista una unidad de acción plena.

El poder del Estado como unidad de decisión política, --
tiene como fundamento, el que todo poder político que exista
dentro del Estado, aspira a detentar la forma jurídica esta--
blecida y asegurada por los órganos estatales; en otras pala-
bras, busca la dominación política plena del Estado, puesto -
que éste cuenta con un aparato de decisión y acción más fuer-
te dentro de su ámbito geográfico.

"El poder del Estado sólo surge en el momento en que el
núcleo del poder realiza su propia comunidad de voluntad y de
valores frente a los adherentes y opositores mediante la per-
suasión y la coacción"⁽³⁶⁾, no obstante que debe encontrarse -
jurídicamente organizado y legitimado.

Veamos ahora como se ostenta el poder del Estado en la -

(36) HELLER, Hermann, Op. cit. pág. 261

realidad jurídico-social del propio Estado Mexicano.

a) ESTRUCTURA JURIDICA DEL PODER DEL ESTADO

El Estado para materializar su poder, requiere de la --- creación de órganos y de la designación de sus respectivos ti tulares, dado que éste, a pesar de concebirse como persona ju rídica y moral, no tiene conciencia ni voluntad propias, sino que requiere de los actos y omisiones de las personas que lo integran y que actuarán en su nombre.

Los órganos del Estado se conforman con dos elementos, a saber:

- 1o. El elemento objetivo, que se refiere a las atribuciones y poderes que la ley le confiere; es decir, la competencia.
- 2o. El elemento subjetivo, que alude al titular del órgano, - quien es el encargado de ejercitar la competencia que la ley le atribuye a éste.

Los órganos del Estado no tienen personalidad jurídica - ni derechos contra éste, porque órganos y Estado son la misma entidad, de ahí que, el Estado no exista sin sus órganos, --- dada cuenta que, a través de ellos expresa sus órdenes, volun tad y decisiones. Los órganos del Estado, no podrán actuar - ni ejercitar su competencia, sin la existencia de un titular, cuyas actividades consistirán en cumplir las funciones que la ley le atribuye al órgano. El titular de un órgano sí posee

personalidad jurídica propia, de ahí que pueda tener relaciones con el Estado, como pueden ser: el derecho a una retribución y en general, a las prestaciones que las leyes dispongan; pero a su vez, tiene la obligación de cumplir con la labor encomendada, con eficacia y responsabilidad, sin omitir o excederse en sus funciones, caso contrario, daría lugar a que el servidor público incurriera en responsabilidad política, penal, administrativa o civil, haciéndose acreedor, por tal motivo, a ser sancionado como lo establece el Título --- Cuarto Constitucional, su ley reglamentaria y los demás ordenamientos relacionados con las clases de responsabilidad previstas por nuestras normas jurídicas.

Los titulares de los órganos tienen una relación jurídica con el Estado, que se origina por un acto de voluntad de éste y la aceptación del servidor público; en esta relación jurídica de los titulares con el Estado existe una organización jerárquica, que implica que los órganos no se sitúan en un mismo plano, sino que pueden presentarse como superiores o inferiores con respecto de otros órganos; más en todos hay -- una relación de subordinación o dependencia, de acuerdo a la competencia específica que la ley les otorgue.

El Estado Mexicano hace patente su poder a través de las típicas funciones que hoy conocemos: Legisla, al crear y mantener ordenamientos jurídicos; Administra, al atender, por diversos medios, las necesidades de la colectividad; y, Juzga,-

al resolver, conforme a Derecho, los conflictos de intereses, aplicando la norma específica al caso concreto. Funciones que habremos de detenernos a analizar con mayor detenimiento en el apartado siguiente.

b) ESTRUCTURA REAL DEL PODER DEL ESTADO (DIVISION DE PODERES)

La distinción del principio de división de funciones, se remonta a Aristóteles, quien en su obra "La Política" pedía - que las tareas de su ciudad-estado, estuvieran a cargo de diversas personas o instituciones; así, advierte la existencia de tres poderes: un poder legislativo o asamblea deliberante; una fuerza ejecutiva o cuerpo de magistrados; y el cuerpo judicial. En Roma, Polibio y Cicerón concibieron como la mejor forma de gobierno la de la separación de poderes; posición -- que ha sido criticada por el Dr. Jorge Carpizo, al sostener -- que: "en estos filósofos historicistas no se halla vestigio -- de una división de poderes, sino de una combinación de las di versas formas de gobierno. Su conclusión, acertada, fue que la mejor constitución es aquella que reúne en sí los princi - pios democráticos, aristocráticos y monárquicos"⁽³⁷⁾ Posteriormente, a finales de la Edad Media, esta distinción fue ol - vidada, resurgiendo en todo su esplendor en la Epoca Moderna. John Locke, en su obra "Ensayo sobre el Gobierno Civil", expu

(37) CARPIZO MCGREGOR, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 6a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1980. pág. 195

so los lineamientos de la teoría de la división de poderes, - distinguiendo los siguientes: "el legislativo al que le considera la mayor importancia y prepotencia; el ejecutivo, que -- debe quedar subordinado al primero (no olvidemos que Locke -- fue partidario de los rebeldes que sostuvieron al parlamento en la revolución inglesa de 1678); y el poder federativo, al que corresponde el manejo de las relaciones exteriores", (38) - como el derecho de la guerra y de la paz, la constitución de ligas y alianzas y las negociaciones con otros Estados.

Más tarde, en el siglo XVIII, Montesquieu en su obra --- "El Espíritu de las Leyes", ponderó las ventajas y beneficios que la teoría de la separación de poderes brindaba al Estado para evitar el abuso del poder, al sostener que la separación de funciones impedía que un poder excediera el ámbito de su - competencia. Además, enunció su teoría del equilibrio de los órganos fundamentales, y de los frenos y contrapesos, en la - que ponía de relieve que en cada Estado hay tres clases de -- poderes: "el legislativo, el poder ejecutivo de las cosas re- lativas que dependen del derecho civil. En virtud del prime- ro, el príncipe o jefe de Estado, hace leyes transitorias o - definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace - la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, -

(38) MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 3a. Ed., Ed. Pax-México. México, 1976. pág. 389

castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado".(39)

En nuestro país, la Constitución de 1917 en su Título -- Tercero, Capítulo I, consagra la División de Poderes; de esta forma el artículo 49 estatuye que: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el - segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar". (El artículo 29 se refiere a - la suspensión de garantías y el 131, párrafo segundo, faculta al Presidente de la República a regular lo concerniente al - comercio exterior).

b.1) PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se integra por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

(39) MONTESQUIEU, citado por Daniel Moreno, Op. cit. pág. 390

El Congreso de la Unión es bicamaral y su función principal consiste en crear normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales, mejor conocidas como leyes; además de emitir actos político-administrativos o decretos, y actos político-jurisdiccionales o fallos.

La Cámara de Diputados se integra por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y hasta cien diputados según el principio de representación proporcional, por el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones uninominales.

La Constitución en su artículo 55, menciona los requisitos para ser diputado, entre ellos: ser ciudadano mexicano -- por nacimiento, en ejercicio de sus derechos; tener veintidós años cumplidos el día de la elección; ser originario y vecino del lugar en que se haga la elección; no estar en servicio activo en el Ejército ni ser secretario o subsecretario de Estado, magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de su cargo 90 días antes de la elección; no ser ministro de algún culto religioso; no haber sido en el periodo inmediato anterior, electo diputado propietario.

La Cámara de Senadores se compone de dos miembros por -- cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos cada seis años, por mayoría de votos. Para ser electo senador, se deberán reunir los mismos requisitos que para ser diputado, con -

la salvedad de la edad, que será de 30 años cumplidos al día de la elección.

Por cada diputado y senador propietario se elegirá un su plente; ambos son inviolables por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de sus cargos; no podrán desempeñar ningu na otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, durante el periodo de su cargo, excepto que cesen en él.

Las Cámaras requieren para abrir sus sesiones y ejercer su cargo, de la concurrencia de las dos terceras partes en la de Senadores; y de más de la mitad del número total de sus -- miembros, en la de Diputados. Los presentes reunidos el día señalado por la ley, conminarán a los ausentes a presentarse dentro de los treinta días siguientes; de no hacerlo, se llamará a los suplentes, y si éstos tampoco concurren, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Si los diputados y senadores se ausentan por diez días -- consecutivos, sin causa justificada o sin la licencia correspondiente expedida por el Presidente de su Cámara, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose a los suplentes.

En los casos mencionados en los párrafos precedentes, -- los diputados y senadores incurrén en responsabilidad, además de no percibir el sueldo del día.

El Congreso se reunirá a partir del primero de septiem-- bre de cada año, para llevar a cabo sus sesiones ordinarias, --

las que durarán el tiempo necesario para resolver los asuntos de su competencia, y que no podrán ir más allá del treinta y uno de diciembre del mismo año. En el supuesto de que las Cámaras no se pongan de acuerdo en la fecha en que concluirán - sus sesiones, decidirá el Presidente de la República.

Las sesiones extraordinarias se instalarán cada vez que así lo convoque la Comisión Permanente, pudiendo solicitar la presencia del Congreso o de la Cámara con competencia en los asuntos motivo de la sesión.

Las resoluciones del Congreso tienen el carácter de ley o decreto, los que comunicarán al Presidente de la República e irán firmadas por los Presidentes de ambas Cámaras. La estructura y funcionamiento internos del Congreso, se regulará por una ley expedida en el seno del mismo.

La Comisión Permanente se integrará con veintinueve miembros, quince de los cuales serán diputados y catorce, senadores, nombrados por sus Cámaras antes de clausurar las sesiones ordinarias; asimismo, nombrarán por cada titular un sustituto.

La estructura y funcionamiento externo del Congreso de la Unión se rige por lo dispuesto en los artículos 50 a 79 de la Carta Magna.

b.2) PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo, también llamado administrativo, ha -

sido consagrado en nuestro Pacto Federal en sus artículos 80 a 93. En el sistema presidencial adoptado por México, el Poder Ejecutivo radica en un sólo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", quien deriva su investidura de la voluntad general, mediante el voto directo y secreto que estipula la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Para ser Presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos por nacimiento; tener pleno goce de sus derechos; contar con --- treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección; haber residido en el país durante el año anterior al día de la elección; no estar en servicio activo en el Ejército seis meses antes de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto; no haber desempeñado el cargo de Presidente de la República por elección popular o con carácter de interino, provisional o sustituto; y haberse separado de su puesto seis meses antes del día de la elección, en caso de ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o Gobernador de algún Estado.

El Presidente iniciará el ejercicio de su cargo el primer día de diciembre y durará en él seis años. Al tomar posesión de su cargo prestará ante el Congreso de la Unión, o en su caso, ante la Comisión Permanente, la protesta estatuida por el artículo 87 Constitucional. Únicamente podrá renunciar a

su cargo por causa grave a juicio del Congreso de la Unión; es menester el permiso de éste, para que el Presidente de la República pueda ausentarse del territorio nacional.

El Presidente de la República, como supremo órgano del Estado, posee la facultad de nombrar a sus colaboradores inmediatos denominados Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, quienes lo auxilian en los distintos ramos de la administración pública, siendo responsables directos ante el propio Presidente. Para ser Secretario de Despacho se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

b.3) PODER JUDICIAL

El ejercicio del Poder Judicial de la Federación, se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en los Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia se compone de veintidós ministros numerarios y cinco supernumerarios o suplentes; su nombramiento proviene del Presidente de la República, quien lo somete a consideración del Senado, órgano que lo aprobará o rechazará en un término de diez días.

Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, la Constitución en su artículo 95, exige reunir los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener una edad mínima de 35 años y una máxima de sesenta y cinco años, al día de la elección; ser abogado, con antigüedad mínima de cinco años; gozar de buena reputación y no haber sido condenado con pena corporal mayor de un año de prisión; si la condena sufrida hubiere sido robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, cualquiera que haya sido la pena, lo inhabilitará para ejercer su cargo; y, haber residido en la República durante los últimos cinco años, salvo ausencia por servicio a la nación por un tiempo menor de seis meses.

La remuneración que reciban por su servicio, no podrá ser disminuida durante su encargo; ni tampoco podrán ser privados de su puesto, excepto en los casos en que incurran en responsabilidad; lo que si puede operar es la suplencia, en este caso los ministros supernumerarios sustituyen a los numerarios en sus faltas temporales que no excedan de un mes; si la falta rebasa ese periodo de tiempo, el Presidente de la República debe nombrar un ministro provisional, sometiendo a consideración del Senado o a la Comisión Permanente su designación. Si la separación de su cargo es por defunción o por cualquier otra causa, el Presidente debe formular nuevo nombramiento, que deberá ser ratificado por los órganos antes citados.

Las renunciaciones de los ministros sólo procederán por causas graves a criterio del Presidente de la República, del Senado o en su caso, de la Comisión Permanente. En lo que respecta a las licencias, si su duración no excede de un mes, -- las puede conceder la Suprema Corte de Justicia; si rébasan -- ese lapso, serán otorgadas por el Presidente previa aproba--- ción de los órganos aludidos. Ninguna licencia puede exceder de dos años.

La Constitución dispone que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de Circuito, -- los Jueces de Distrito y los respectivos secretarios, en nin--- gún caso, podrán aceptar empleos o cargos en la Federación, -- los Estados o de particulares, salvo el caso de cargos honorí--- ficos, asociaciones científicas, literarias o de beneficencia; el incumplimiento a esta disposición se castiga con la -- pérdida del cargo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación funciona en -- Pleno o en Salas; sus sesiones son de carácter público, sien--- do excepcionalmente secretas, cuando así lo exijan la moral o el interés público. Cada año, eligen a uno de sus miembros -- como Presidente, pudiendo ser reelecto. La estructura y fun--- cionamiento de la Suprema Corte se rige, además de la Ley Su--- prema de la Unión, por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, se in

tegran por servidores públicos denominados "Magistrados", los primeros por un sólo magistrado y los segundos por tres miembros, cuyo nombramiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia; este órgano también puede cambiarlos de adscripción por necesidades del servicio. La duración de su encargo es de cuatro años, pudiendo ser reelectos o promovidos a cargos superiores.

Los Jueces de Distrito son nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la duración de su cargo es de cuatro años, pudiendo ser reelectos o promovidos, además de ser cambiados de adscripción según se estime conveniente para el mejor servicio público.

Nuestra Constitución consagra un capítulo especial al Poder Judicial en sus artículos 94 a 107.

c) FUNCIONES DEL PODER DEL ESTADO

Ya dejamos asentado que la función primordial del Estado es la búsqueda y mantenimiento del bien público temporal, que se manifiesta en su principal función: gobernar; función que requiere especializarse y equilibrarse en los Poderes que integran al Estado Mexicano. Veamos ahora las facultades constitucionales que le son otorgadas a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

c.1) FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO

La principal función del Congreso de la Unión es la de crear normas jurídicas abstractas, impersonales y generales. Esta facultad puede ser enunciativa o limitativa; estamos en presencia de la primera, cuando el Congreso actúa como legislatura del Distrito Federal (artículo 73, fracción VI); y será limitativa, cuando actúe como legislatura federal (artículo 124), que prevé que las facultades que no se conceden expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados).

Las facultades tributarias del Congreso, las encontramos delimitadas en el artículo 73, fracciones VII y XXIX, las que respectivamente señalan que este Cuerpo debe imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, además de gravar legalmente el comercio exterior, aprovechamiento y explotación de algunos recursos naturales, servicios públicos concesionados, energía eléctrica, derivados del petróleo, explotación forestal, etc.

Entre las facultades legislativas del Congreso (artículo 73 de la Ley Fundamental), no tributarias, encontramos las siguientes:

10. Dar las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; aprobarlos; reconocer y mandar pagar la deuda nacional (artículo 73, fracción VIII).
20. Impedir que en el comercio de Estado a Estado, se esta--

- blezcan restricciones (fracción IX).
- 3o. Legislar a nivel federal, sobre hidrocarburos, minería, comercio, servicio de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, trabajo y previsión social, etc. (fracción X).
 - 4o. Expedir las leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra (fracción XIII).
 - 5o. Emitir reglamentos para organizar, armar y disciplinar a la Guardia Nacional (fracción XV).
 - 6o. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización y salubridad general de la República (fracción XVI).
 - 7o. Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos (fracción XVII).
 - 8o. Legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales (fracción XXIX-B).
 - 9o. Legislar en materia de asentamientos humanos (fracción XXIX-C).
 - 10o. Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (fracción XXIX-D).
 - 11o. Legislar en cuanto al orden económico en materia de abasto y producción (fracción XXIX-E).
 - 12o. Expedir leyes en materia de inversión mexicana y extranjera, transferencia de tecnología, etc. (fracción XXIX-F).

Otras facultades:

10. Admitir nuevos Estados a la Unión Federal; formar nuevos Estados dentro de los límites existentes; y, terminar -- las diferencias surgidas en cuanto a límites de los Estados (fracciones I, III y IV).
20. Cambiar de residencia a los Supremos Poderes de la Federación (fracción IV).
30. Crear y suprimir empleos de la Federación (fracción XI).
40. Declarar la guerra (fracción XII).
50. Levantar y sostener al Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales (fracción XIV).
60. Establecer casas de moneda, determinar el valor de la moneda extranjera y adoptar el sistema de pesas y medidas (fracción XVIII).
70. Señalar las normas para la ocupación, enajenación de terrenos baldíos, así como su precio (fracción XIX).
80. Definir los delitos y faltas contra la Federación, y las sanciones conducentes (fracción XXI).
90. Conceder amnistía por delitos federales (fracción XXII).
100. Expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (fracción XXIV).
110. Organizar lo relativo en materia de educación; legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos,

etc. (fracción XXV).

- 12o. Conceder licencias al Presidente; nombrar Presidente --- sustituto, interino o provisional; aceptar la renuncia al cargo de Presidente (fracciones XXVI y XXVII).
- 13o. Conceder su aprobación para la suspensión de garantías - (artículo 29 Constitucional).
- 14o. Reformar y adicionar la Constitución (artículo 135 Constitucional).
- 15o. Determinar los casos en que sea de utilidad pública la - ocupación de la propiedad privada. Legislar en materia agraria (artículo 27, fracciones VI, X y XI Constitucional).
- 16o. Legislar en materia de culto religioso (artículo 130 --- Constitucional).

Son facultades de la Comisión Permanente: consentir el - uso de la Guardia Nacional; recibir en su caso, la protesta - del Presidente de la República, miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrados del Distrito Federal; - resolver los asuntos de su competencia; convocar a sesiones - extraordinarias; conceder licencia al Presidente de la Repú-- blica; y, ratificar los nombramientos que haga el Presidente (artículo 79 Constitucional).

Son facultades de la Cámara de Diputados (artículos 74 y 75 Constitucionales):

10. Políticas.- Erigirse en Colegio Electoral para resolver en definitiva que ciudadano fue electo Presidente de la República.
20. Hacendarias.- Vigilar las funciones de la Contaduría Mayor; nombrar a los jefes y empleados de oficina; y, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, señalando la retribución que corresponda a un empleo.
30. Judiciales y Administrativas.- La Declaración de Procedencia Penal, contra los servidores públicos a que se refiere el artículo 111; y, otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta al Presidente de la República.

Las facultades de la Cámara de Senadores se encuentran consagradas en el artículo 76 de la Ley Suprema, y son:

10. Facultades relacionadas con la política internacional. - Analizar la política exterior realizada por el Presidente de la República, con base en su informe anual y en el del Secretario del Despacho correspondiente; aprobar los tratados internacionales; ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules, empleados superiores de Hacienda, coroneles y jefes superiores del -

Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y, autorizar la salida del país de tropas nacionales, el paso de tropas extranjeras y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.

- 2o. Facultades relacionadas con la vida política nacional. - Autorizar al Presidente de la República para que disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados; nombrar Gobernador provisional en los Estados en -- que hayan desaparecido los poderes; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado; conocer del juicio político, erigido en Jurado de Sentencia; y, otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las -- renuncias de los mismos funcionarios que le someta el -- Presidente de la República.

c.2) FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO.

La función administrativa del Estado, pertenece formalmente al Poder Ejecutivo, aunque materialmente puede ser ejercida por los demás poderes. Esta función agrupa dos objetivos generales: el gobierno y la administración de los servicios públicos. El gobierno tiende a lograr la satisfacción -- de las necesidades del Estado, estableciendo el orden y la --

paz social, coordinando sus esfuerzos con los de los particulares, y en general, buscando la realización inmediata del bien público temporal.

La función administrativa requiere para su ejecución, el apoyo de órganos auxiliares que, en su totalidad, integran la Administración Pública Federal, que podrá ser Centralizada y Paraestatal. Estamos en presencia de la Centralización Administrativa, cuando "las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución"⁽⁴⁰⁾; "dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados - las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".⁽⁴¹⁾

Las funciones de la Administración Pública Federal, estarán a cargo de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos, los que se regirán por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las atribuciones del Presidente de la República, a quien

(40) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Sa. Ed., Ed. Porrúa. México, 1983. pág. 69

(41) Ley Orgánica de la Administración Pública; Ed. Porrúa. - México, 1985. Artículo 45. pág. 46

se le considera Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, son enunciadas en el artículo 89 Constitucional. Como Jefe de Estado, representa a la nación; reúne el goce y ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo, se le rinden los honores que corresponden a tan alta investidura, etc. Como Jefe de Gobierno, es la cabeza del gobierno y de la administración pública, señala las directrices de la actividad política y administrativa del Estado, es el jefe nato del Ejército, nombra y remueve libremente a los miembros de su gabinete, etc.

Entre otras atribuciones del Presidente tenemos: informar por escrito, ante el Congreso de la Unión del estado que guarde la administración pública del país, el primero de septiembre de cada año; promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; nombrar a los ministros, agentes diplomáticos, cónsules, a los oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y a los empleados superiores de Hacienda (con aprobación del Senado); declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos; dirigir la política exterior; convocar, previo acuerdo de la Comisión Permanente, a sesiones extraordinarias al Congreso; conceder indultos; etc.

Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, colaboran en el desempeño de la función administrativa, auxiliando al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama específica de la actividad del Estado, cuyas funciones expresas son estipuladas por la Ley Orgá-

nica de la Administración Pública Federal; su titular es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, tienen la obligación de dar cuenta al Congreso, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, del estado que guardan sus respectivos ramos; deben presentarse cuando sean citados por alguna de las Cámaras, a informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos; todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deben ser refrendados por el Secretario o Jefe de Departamento Administrativo respectivo, quienes tienen tanto la obligación como el derecho de firmarlos conjuntamente con el Presidente, de acuerdo al ramo de que se trate, y sin cuyo requisito no serán obedecidos.

Además de las funciones políticas que ya enunciamos brevemente, estos servidores públicos desempeñan también funciones administrativas, que se resumen en las siguientes: son -- los máximos dirigentes de la unidad administrativa a su cargo; administran dicha unidad de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás leyes competentes, y acatan las disposiciones emitidas por los reglamentos, acuerdos, decretos, circulares y órdenes del Presidente de la República.

c.3) FACULTADES DEL PODER JUDICIAL

Las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se refieren primordialmente a la función judicial propiamente dicha y a la de control constitucional, pudiendo también realizar actos administrativos.

La función judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, restringe su competencia a las siguientes hipótesis:

- 1o. Conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos; de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, y aquellos en que la Federación sea parte (artículo 105 Constitucional).
- 2o. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro (artículo 106 --- Constitucional).
- 3o. Conocer del recurso de revisión en los juicios contencioso-administrativos, para resolver las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares (artículo 104, párrafos tercero y cuarto constitucional).
- 4o. Conocer, en segunda instancia, de las contiendas relativas a límites de terrenos comunales entre núcleos de población (artículo 27, fracción VII constitucional).
- 5o. Dirimir los conflictos entre el Poder Judicial Federal y

sus servidores (artículo 123, Apartado B, fracción XII - constitucional).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es tribunal de única instancia y de segunda instancia, pues conoce del amparo directo y del indirecto, en lo relativo a su función jurisdiccional de control constitucional. Por otra parte, también realiza actos administrativos y políticos. Administrativos, como son el nombramiento de sus servidores, vigilar su conducta y cambiarles su adscripción. En materia política, averigua lo relativo a la violación del voto público; los hechos que constituyan una violación de garantías individuales; conocer del recurso de reclamación contra las resoluciones del -- Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, entre otras.

A los tribunales Unitarios de Circuito, les compete conocer del recurso de apelación de los asuntos ventilados en -- primera instancia en los juzgados de Distrito; del recurso de denegada apelación; de la calificación de los impedimentos, - excusas y recusaciones de los Jueces de Distrito, excepto en los juicios de amparo; las demás que les señalen las leyes -- (artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Los tribunales Colegiados de Circuito en términos generales, son competentes para conocer del juicio de amparo.

Por último, los Jueces de Distrito conocen de los juicios y procesos federales en primera instancia, y de los juicios

cios de amparo indirecto, de acuerdo a la competencia que en su materia les otorgue la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

4.3) PODER PUBLICO

El poder público tiene su fundamento en el artículo 39 - de nuestro Pacto Federal, que señala: "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste".

La interpretación a este precepto, señala el Dr. Burgoa, puede variar de acuerdo a la acepción que se le atribuya al concepto de "poder"; si se toma en su sentido dinámico, "hace referencia al poder del Estado o poder público de imperio, el cual, siendo unitario, se desarrolla mediante las funciones - ejecutiva, legislativa y judicial, teniendo como fuente originaria la soberanía popular y siendo distinto de ella. Si la idea de "poder", por otro lado, se imputa una connotación orgánica en cuanto se le identifica con la de "órgano", la citada disposición expresa que es el pueblo, mediante el derecho fundamental o Constitución, quien crea o establece los órganos primarios del Estado".⁽⁴²⁾

En cualquiera de las formas en que se interprete este numeral, debe tenerse en cuenta que la idea original del legis-

(42) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 4a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1982. pág. 258

lador, es dejar claro que el poder ha sido instituido en beneficio del pueblo mexicano, sin olvidar que el poder público - es la causa formal del Estado; es decir, aquélla que organiza la materia del mismo; y cuya finalidad social es crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio en el que se -- desenvuelvan adecuadamente sus habitantes.

a) ESTRUCTURA JURIDICA DEL PODER PUBLICO

La estructura jurídica del poder público se expresa a -- través de la Constitución, norma Suprema, que ha concebido la creación de órganos del Estado.

Todo Estado implica el poseer una organización adecuada para poder funcionar como tal; dicha organización en nuestro país, se manifiesta en la creación de un conjunto de órganos jerárquicamente dispuestos en los que se presentan relaciones de supraordinación, lo que permite la realización de los fi-- nes del Estado mismo.

Así, el poder público se materializa a través de sus ór-- ganos, los que pueden clasificarse de acuerdo a su creación normativa o a su composición. En cuanto a los primeros, tene mos a los órganos constitucionales u originarios, que son --- creados por la Ley Suprema de la Nación, la que les otorga -- funciones y competencia; y los legales o derivados, cuya com-- petencia se fija a través de un acto legislativo ordinario. -

En cuanto a su composición, los órganos se clasifican en individualizados, los que a su vez pueden ser constitucionales o legales, que son integrados por servidores públicos; y los --colegiados, que también pueden ser constitucionales o lega---les, y que se integran por varios sujetos, los que únicamente pueden actuar de manera conjunta y a nombre del Estado, pero nunca de motu proprio.

Hasta aquí hemos mencionado que el poder público se estructura jurídicamente a través de órganos del Estado, pero qué debemos entender como tales. Al respecto se ha concebido a dichos órganos como "entes impersonalizados", por medio de los cuales se realizan las actividades propias del poder público; más para ello, se requiere la existencia de un titular del órgano, quien desempeñará las atribuciones inherentes a aquél de que se trate, las que en general se traducen en las funciones, ejecutiva, legislativa y judicial, que en conjunto integran al gobierno del Estado.

b) FUNCIONES DEL PODER PUBLICO

El Estado persigue la obtención del bien público; para ello, se han clasificado sus funciones en dos grandes tareas: "el gobierno de las cosas y la administración de las cosas"⁽⁴³⁾

(43) GONZALEZ URIBE, Héctor, Op. cit. pág. 307

El gobierno es la tarea más importante y trascendente -- del Estado; actividad que se realiza a través de normas jurídicas, las que crean el deber ético de obedecer, y que en --- caso de incumplimiento, traen aparejada una sanción.

La administración de los servicios públicos se realiza -- mediante recursos financieros y técnicos, y las funciones se reparten de acuerdo a la clásica teoría de división de poderes. El poder público o estatal se desenvuelve a través de -- las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, las que a su vez se ejercitan mediante actos de autoridad; en otras pala-- bras, por medio de actos de poder público, cuyas característi-- cas son la unilateralidad, coercitividad e imperatividad. -- La unilateralidad del acto de autoridad, tiene como caracte-- rística propia, que su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido; es imperativo, porque se -- impone contra y sobre la voluntad del gobernado, quien tiene el deber de obedecerlo; y es coercitivo, ya que puede reali-- zarce coactivamente e incluso, haciendo uso de la fuerza pú-- blica.

En conclusión el poder público o poder del Estado, pre-- tender lograr los objetivos propuestos por la Constitución Po-- lítica de los Estados Unidos Mexicanos, creando a los órganos del Estado, cuyas funciones pueden patentizarse como adminis-- trativas o ejecutivas, legislativas y judiciales, a las que -- nos hemos referido más ampliamente al hablar de la División -- de Poderes.

B) DINAMICA DEL PODER

1.- LEGITIMIDAD DEL PODER

El poder como función social dentro del Estado, debe --- preocuparse por justificar sus normas jurídicas a través de la legitimación de las mismas; los agentes que ejercen el poder tienen la obligación de crear una serie de valores dentro de la sociedad, para que los individuos que viven inmersos -- dentro de ésta, cumplan con las normas legitimadas de un Estado y por consiguiente, obedezcan a aquellos que las aplican.

Heller aduce que "el poder del Estado es tanto más firme cuanto mayor es el voluntario reconocimiento que se presta, - por quienes lo sostienen, a sus principios ético-jurídicos y a los preceptos jurídicos positivos legitimados por aquellos. Sólo goza de autoridad aquel poder del Estado a quien se le - reconoce que su poder está autorizado. Su autoridad se basa únicamente en su legalidad en tanto ésta se fundamenta en la legitimidad". (44)

Max Weber distingue tres tipos puros de dominación legítima, cuyo fundamento de legitimación puede ser:

Ia. "De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenación estatuidas y de los derechos de

(44) HELLER, Hermann, Op. cit. pág. 262

mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer -
autoridad (autoridad legal).

- 2a. De carácter tradicional: que descansa en la creencia co
tidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron
desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señala
dos por esa tradición para ejercer la autoridad (autori
dad tradicional).
- 3a. De carácter carismático: que descansa en la entrega ex--
tracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de
una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reve
ladas (autoridad carismática)".⁽⁴⁵⁾

De acuerdo al enfoque funcional de que habla Deutsch,⁽⁴⁶⁾
existen tres tipos de legitimidad:

- 1a. Por procedimiento.- Quien manda está autorizado a hacer-
lo, en virtud de la forma en que obtuvo el cargo.
- 2a. Por representación.- Los que mandan, representan a los -
gobernados, porque éstos los han elegido.
- 3a. Por resultados.- Es la capacidad del gobierno para reali-
zar la justicia.

Concluyendo, la legitimidad se presenta como la concien-
tización por parte de los agentes que ostentan el poder diri-

(45) WEBER, Max y otros. Ciencia Política; Cultura, Ciencia y
Tecnología al Alcance de Todos. México, 1976. pág. 219

(46) Citado por Eduardo Andrade Sánchez, Op. cit. págs. 73 y 74

gido a los gobernados, de que las normas jurídicas que se -- aplican en el Estado, tienen un origen lícito completamente legalizado.

2.- ORGANIZACION DEL PODER

La organización del poder deviene de la existencia de -- la soberanía, toda vez que ésta supone la capacidad de deci-- sión y la posibilidad de imponerla a todos los poderes, aún -- los organizados que se presentan dentro del territorio.

Hermann Heller⁽⁴⁷⁾ distingue tres clases de organización del poder:

10. Poder objetivo de la organización.- Es concebido como la capacidad de acción del todo; es decir, el poder no se -- localiza en un individuo específicamente determinado, -- sino que debe contemplarse, en todo el conjunto de depo-- sitarios del poder, los que actúan en atención a la divi-- sión de funciones y nunca de motu proprio. Así, encon-- tramos una limitación del poder en cada uno de sus depo-- sitarios, lo que impide que puedan actuar saliéndose de los cánones específicos que les impongan las normas, pre-- sentándose el poder objetivo de la organización, única-- mente en cuanto al total de individuos que ejercen el po-- der.

(47) HELLER, Hermann, Op. cit. págs. 263 y 264

20. Poder subjetivo sobre la organización.- Es el que decide sobre el ser y la forma de organización. Es el soporte de la organización, que puede presentarse como el poder que se organiza a sí mismo o que es organizado desde -- fuera. En base a esta clasificación de organización -- del poder, podemos saber si un Estado es o no soberano, en la medida en que es capaz de determinar su propia -- organización como poder supremo.
30. Poder subjetivo en la organización.- Se presenta en las relaciones de supraordinación; ya que atiende a la jerarquía de aquellos que ejercen el poder; dicho de otra forma, existe vinculación entre el órgano superior con respecto al inferior en lo relativo al ejercicio del poder.

3.- CARACTERISTICAS DEL PODER

De acuerdo a los conceptos de poder enunciados al inicio de este capítulo, encontramos algunos rasgos característicos en todas las definiciones, éstos son: la dominación, la obediencia, el control, la influencia y la fuerza.

10. Dominación.- Esta característica del poder implica para el que lo ejerce, poseer imperio sobre las personas, las cosas o el territorio en que se desenvuelve. Nosotros -- consideramos que no es del todo exacta esta postura, ---

pues si bien es cierto que el poder lleva implícito el dominio, también lo es que, no es concebido como dominación, ya que puede ser utilizado para servir a la sociedad y para mantener el orden jurídico que los habitantes de un Estado se han querido dar a través de los mecanismos implementados en cada sistema e inclusive, el referéndum.

20. Obediencia.- La obediencia entraña, por parte del gobernado, el cumplir la voluntad del que manda, mediante el ejercicio del poder. En este aspecto, consideramos que en efecto, todo mandato de poder que se halle legitimado en nuestra legislación, debe ser obedecido por los gobernados.
30. Control.-Este concepto implica al de dominación; la fiscalización e inspección sobre los gobernados; lo que creemos que no debe entenderse así, ya que el control que se ejerce por el poder, debe apreciarse como un mero mejoramiento social al que nadie debe oponerse.
40. Influencia.- Es la capacidad de un sujeto, para inducir a quien ejerce el poder a actuar, en el sentido que se lo solicite. La influencia, en nuestro medio, comúnmente se ejerce mediante el soborno y en general, por la existencia de la corrupción, bien sea de carácter político o técnico. La corrupción posee carácter político "como producto de una serie de conductas socialmente aceptadas, entre

ellas, la solución -por otras vías- de acciones jurídica-mente sancionadas. Es decir, hay en México una sociedad que se estructura y funciona a través de marcos de corrupción, los cuales son más fácilmente observables en el análisis del régimen político".⁽⁴⁸⁾ En cuanto a la índole técnica, afirma el maestro Molina Piñeiro, que es un problema de organización, que se solucionará por medio de una reforma administrativa que tecnifique y racionalice el aparato burocrático, planificando su funcionamiento y operacionalizando medidas de control a los actos administrativos de los servidores públicos, tendientes a evitar y corregir las desviaciones del modelo racional establecido.

50. Fuerza.- No creemos que este elemento sea una característica innata del poder, debido a que éste se ejerce sin hacer uso de aquélla (en teoría), pues en caso contrario, provocaría un desbordamiento de la realidad social. Los gobernados acatarán las decisiones emanadas del régimen legal, únicamente cuando éstas se encuentren legitimadas y no sean impuestas, del a veces generalizado, uso de la fuerza.

(48) MOLINA PIÑEIRO, Luis Jorge. Estructura del Poder; Ensayos de Sociología Aplicada, 2a. Ed., UNAM. México, 1980. pág. 32

4.- RELACION MANDO-OBEDIENCIA

El mando surge como producto de la normatividad, y se materializa en la expresión de la voluntad, positivizada en un orden jurídicamente aceptado, que de igual forma faculta a un agente a emitirla y obliga al destinatario a cumplir con la misma.

"La relación mando-obediencia en el análisis político, se vincula concretamente a una organización normativa del poder político".(49)

En la relación mando-obediencia, surgen como elementos inherentes a ésta, la coacción y el consenso, puesto que ---- quien manda lo hace con la idea de que deben acatarse sus órdenes, pudiendo aplicar sanciones en caso contrario; en contraposición con el sujeto que obedece, ya que sólo lo hará si tiene la idea de que lo mandado se encuentra debidamente legitimado..

5.- IMPLICACION DEL DERECHO EN EL EJERCICIO DEL PODER

El Derecho es fundamento esencial e imprescindible en todo Estado; gracias a él es posible organizar jurídicamente al poder y por ende, ejercerlo en una sociedad previamente delimitada.

(49) ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, Op. cit. pág. 71

La creencia del Derecho permite elaborar un conjunto de normas jurídicas que deben ser obedecidas, así también, nos autoriza a facultar a determinados sujetos que velarán por el acatamiento de las mismas, incluso por la vía coactiva; de esta forma se materializa el ejercicio del poder en sociedad.

Poder y Derecho son elementos indisolublemente unidos, dado que el poder engendra al Derecho, y a su vez, el Derecho crea al poder.

6.- FUNCION SOCIAL DEL PODER

Incuestionable es sostener que el poder cumple con una función social dentro de la colectividad; sin embargo, el poder entendido como la capacidad de un grupo de personas para dirigir, inducir u obligar a la voluntad de otras a realizar una determinada conducta, no siempre es benéfico para la sociedad, puesto que no lleva implícito el buscar el beneficio del grupo humano al que va dirigido.

El poder público tiene finalidades perfectamente delimitadas en la sociedad, toda vez que el objeto del ejercicio del poder, es precisamente la población con que se conforma ésta, así como, la adecuada dirección de su gobierno, cuya función social reside en mantener el régimen jurídico que el pueblo ha elegido; dirigiéndolo, manteniéndolo y representándolo; en suma, gobernándolo conforme a las normas estableci-

das en nuestras leyes.

En efecto, la conveniencia de contar con un gobierno no sólo de elección popular, sino con dirigentes idóneos para ejercitar el poder, dentro de la esfera perteneciente a su rango, sin duda fortalecerá a la sociedad mexicana, ya tan desquebrajada.

Sabemos además que, por mandato Constitucional, el depositario del Poder Ejecutivo Federal o Estatal, delega en diversos servidores públicos, funciones en las que menester es, ejercitar el poder que la Carta Magna y las Constituciones de las Entidades Federativas les conceden, para hacerlo sentir en los gobernados, no con la fiereza del autócrata, pero si con la firmeza del poseedor del mando, dentro del irrestricto apego al Código Fundamental y a las leyes que de él emanen.

Independiente a lo antes señalado, los integrantes de -- los Poderes Legislativo y Judicial, de conformidad con el ámbito competencial al que pertenecen, detentan el poder que su función les otorga, mismo que ejercitan en los componentes de la sociedad en que se desenvuelvan; sociedad que es la encargada, tanto de la elección en su caso, como del mantenimiento de esos servidores públicos en el desempeño de su cargo; tomando en cuenta para ello, la conducta asumida por éstos, durante su gestión, que no debe ser otra, que la conducción al orden y a la prosperidad en todos sus géneros, usando siempre, como única medida, las normas legales que han fortalecido al sistema que nos rige.

C) EJERCICIO DEL PODER POR GRUPOS DE PRESION

1. CONCEPTO DE GRUPOS DE PRESION

Los grupos de presión, son agrupaciones organizadas de sujetos que ejercen el poder social frente al poder político, mediante acciones que tienden a influir en las decisiones gubernamentales, con el propósito de que éstas les sean favorables a sus intereses; es decir, "es una actitud compartida relativa a una petición o peticiones que un grupo formula a --- ciertos otros grupos de un sistema social".⁽⁵⁰⁾

En las sociedades contemporáneas, el poder formal (jurídico-político) no surge aisladamente, puesto que también se encuentra presente el poder real de diversos grupos debidamente organizados, que se encuentran unidos para defender sus -- intereses, entendiendo a éstos como "la suma de actividades -- de dirección y orientados a la política",⁽⁵¹⁾ conforme al criterio del politólogo Charles B. Hagan; en esa defensa de sus intereses, estos grupos ejercen presión sobre el poder público para obtener decisiones favorables o, en su caso, neutralizar las desfavorables.

"En términos generales, son grupos de interés o presión,

(50) YOUNG, Oran R. Sistemas de Ciencia Política, 1a. Reimpresión, Fondo de Cultura Económica. México, 1982. pág.159

(51) Citado por Oran R. Young, Op. cit. pág. 159

aquellos que defienden los intereses comunes de sus asociados no sólo frente a los demás grupos antagónicos o de intereses contrapuestos en la sociedad, sino también, y sobre todo, --- frente al poder público, o sea, las autoridades legislativas y administrativas",⁽⁵²⁾ así también se pronuncia Manuel Mas - Araujo, al sostener que "los grupos de presión son institucio- nes económicas, sociales, religiosas, artísticas o de cual- - - quier otro tipo, que actúan sobre el Poder para inclinarlo en beneficio propio, pero nunca pretenden adueñarse de dicho Po- der para ejercerlo directamente. De ahí que los grupos de -- presión no formen parte de la estructura política y sí de la dinámica de nuestra ciencia".⁽⁵³⁾

Los politólogos contemporáneos, han llamado a estos grupos de manera indistinta, de interés o de presión, sin embar- go, otros estudiosos de la Ciencia Política, han establecido. diferencias entre ambos, señalando que los grupos de interés poseen un interés compartido, el cual utilizan para hacer va- ler sus pretensiones, tomar decisiones o reivindicar dere- - - chos, que de algún modo puedan afectar a cualquier sector de la sociedad;⁽⁵⁴⁾ en tanto que los grupos de presión se dife- rencian de tales, porque su actividad supone el influir sobre los órganos de poder público a través de la presión, para que se adopten ciertas medidas políticas que los beneficien.

(52) GONZALEZ URIBE, Héctor, Op. cit. pág. 425

(53) MAS ARAUJO, Manuel, La Política, 1a. Ed., Ed. Porrúa. Mé- xico, 1975. págs. 37 y 38

(54) En este sentido se pronuncian Héctor González Uribe, Da- vid Truman y Paul Noack.

Los grupos de presión son en cierto sentido, grupos de interés, pero éstos no siempre podrán convertirse en grupos de presión.

A los grupos de presión se les ha diferenciado de los partidos políticos, en el sentido de que éstos tienen como fin la obtención del poder político, mientras que aquéllos, sólo aspiran a influir en él, para facilitar el logro de sus propios intereses.

Jean Meynaud,⁽⁵⁵⁾ sostiene que la presión puede ejercerse a través de:

- 1o. La Persuasión.- Se realiza por conducto de los medios de comunicación en general; los contactos personales; las negociaciones; la iniciativa de leyes y los pliegos de petición.
- 2o. La Corrupción.- Se lleva a cabo subvencionando a los partidos políticos; influenciando negativamente dentro del gobierno; comprando a los medios de difusión; y, el soborno a toda clase de servidores públicos (sistema común en la sociedad mexicana de nuestros días).
- 3o. La Intimidación.- Se presenta como resistencia pasiva en el boicot; la huelga; el paro de actividades; y en acciones revolucionarias, en las que se pretende un cambio en

(55) MEYNAUD, Jean. Los Grupos de Presión, 6a. Ed., Ed. Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, 1970.

las estructuras sociales imperantes.

2.- CLASIFICACION DE LOS GRUPOS DE PRESION

La clasificación de grupos de presión ha sido analizada desde el punto de vista de diversos factores, tales como: el número de sus miembros; la intensidad de la preocupación con un interés dado; la forma de organización; las tácticas de -- presión; etc.. A continuación, nos avocaremos a estudiar la clasificación propuesta por el Licenciado Eduardo Andrade -- Sánchez.

2.1) GRUPOS DE PRESION PERMANENTES Y EVENTUALES

- a) GRUPOS DE PRESION PERMANENTE.- Son aquellos que se constituyen con la única finalidad de incidir en las decisiones gubernamentales haciendo uso del ejercicio de la presión.
- b) GRUPOS DE PRESION EVENTUAL.- Son aquellos grupos de interés que se integran con finalidades específicas, pero que ocasionalmente influyen en la toma de decisiones políticas.

2.2) GRUPOS DE PRESION PUBLICOS, PRIVADOS Y SOCIALES

- a) GRUPOS PUBLICOS.- Son los grupos que surgen y se integran con servidores públicos, quienes al entrar en pugnas con -

otros grupos de trabajadores del Estado, pretenden presionar a aquellos servidores que habrán de tomar las decisiones fundamentales que puedan afectarles o beneficiarles.

- b) GRUPOS PRIVADOS.- Son los grupos conformados con los propietarios de los medios de producción, los que pretenden influir a los órganos gubernamentales en la toma de decisiones favorables para ellos.
- c) GRUPOS SOCIALES.- Se constituyen por las organizaciones -- que manejan a los medios de producción o que representan -- los intereses frente a la propiedad privada de los mismos; siempre actúan colectivamente y sus miembros pertenecen al sector social del Estado (Sindicatos).

2.3) GRUPOS DE MASAS Y DE CUADROS

- a) GRUPOS DE MASAS.- Son integrados por grupos sociales que -- tienden a allegarse la mayor cantidad de afiliados, ya que el número de miembros será el factor decisivo para ejercer presión.
- b) GRUPOS DE CUADROS.- Sus miembros tienen como característica fundamental, un alto nivel educativo o económico.

2.4) GRUPOS DE BENEFICIOS O DE IDEAS

- a) GRUPOS DE BENEFICIOS.- Se integran por grupos que persi---

guen beneficios concretos, única y exclusivamente para sus integrantes.

- b) GRUPOS DE IDEAS.- Su objetivo principal es defender el interés general, buscando un beneficio que rebase a los miembros de su grupo.

Esta clasificación ha sido criticada por algunos políticos, aduciendo que un grupo puede contenerse en otro; o sea, un grupo de ideas que busca un interés general, puede llevar implícito un beneficio concreto para sus miembros, y viceversa, un grupo que sólo pretende beneficiar a sus integrantes, puede con sus acciones, favorecer a un sector más amplio de la sociedad.

2.5) GRUPOS CLANDESTINOS DE PRESION

Los grupos clandestinos de presión, se presentan como la expresión de una colectividad organizada que se encuentra inconforme con el orden político establecido, al que presionan, para obtener acciones específicas que los beneficien; como la liberación de presos políticos, la publicación de un manifiesto, etc.

Estos grupos se presentan sin jefes visibles, sin una organización definida, actúan subrepticamente y en la clandestinidad sus objetivos son cambiantes, no pretenden el mejoramiento o bien común de la sociedad, sino sólo de un sector reduci-

dísimo, conformado por ellos mismos.

Entre los grupos opositores que pudiéramos considerar -- grupos clandestinos de presión, destaca el terrorismo; utilizado como un arma política, cuyo objetivo es crear un clima de inseguridad o fomentar los actos de represalia a través de otros de violencia, individuales o colectivos.

La característica del terrorismo es la crueldad con que actúa y la peculiar forma de aplicarlo, ya que generalmente se realizan delitos políticos que producen daños severos a instalaciones públicas o personas, sea por colocación de bombas, -- ataques armados, secuestros, etc.; entendiendo por delitos políticos, el declararse contra el orden jurídico imperante, violando las normas jurídicas, en nombre de una causa política.

2.6) PARTIDOS POLITICOS

El análisis de los partidos políticos, bajo el rubro "Grupos de Presión", no obedece a la idea de considerar a ambas -- figuras como idénticas, toda vez que su esencia es divergente. A pesar de ello, tanto los grupos de presión como los partidos políticos, trabajan en un campo semejante: en el político. Se lucha por obtener poder, aunque en diverso sentido, los primeros sólo aspiran a él con el propósito de obtener beneficios; -- mientras que los segundos, pretenden conquistar el poder por -- la vía formal, de asumir el control de los órganos gubernamen-

tales.

a) CONCEPTO DE PARTIDOS POLITICOS

Innumerables han sido las definiciones elaboradas por -- los estudiosos de la Ciencia Política, en el caso de los Partidos Políticos; todos ellos han vertido sus conocimientos al delimitar el objeto de estudio que nos ocupa, caracterizándolos de acuerdo a las peculiaridades del sistema social y la época en que se sitúan; mencionaremos algunas posturas al respecto, para finalizar enunciando la propia.

Los partidos políticos, sostiene González Uribe, "constituyen asociaciones organizadas de ciudadanos para conquistar el poder y desde él encauzar la marcha de los asuntos públicos hacia el bien común". (56)

"Llamamos partidos a las formas de "socialización" que -- descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen -- como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una -- asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o -- ambas cosas)". (57)

(56) GONZALEZ URIBE, Héctor. Op. cit. pág. 427

(57) WEBER, Max, Op. cit. pág. 275

El partido político, refiere Mendieta y Nuñez, "es una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principios y mediante la retención o la conquista directa del poder estatal, o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo". (58)

Luis Sánchez Agesta, define a los partidos políticos --- como "grupos societarios y secundarios, cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder político organizado para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que responden a las convicciones comunes de sus miembros". (59)

El tratadista mexicano, Andrés Serra Rojas nos dice que "un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente, para representar a una parte de la comunidad social con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental". (60)

Los partidos políticos, de acuerdo a nuestro criterio, son asociaciones jurídicas que se integran por un número de--

(58) MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. Los Partidos Políticos, 2a. Ed., Ed. Porrúa. México, 1973, pág. 20

(59) SANCHEZ AGESTA, Luis, Principios de Teoría Política, Editora Nacional. Madrid, 1976. pág. 254

(60) SERRA ROJAS, Andrés. Teoría General del Estado. Ed. Porrúa. México, 1980.

terminado de ciudadanos, con posibilidad de carácter permanente, cuya finalidad es la conquista del poder materializado en el ejercicio de la función gubernamental o la participación en el mismo, de acuerdo al criterio establecido por sus documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos).

b) CONFORMACION DE PARTIDOS

La conformación social de los partidos, se subordina a la estructura social del Estado en donde se desenvuelve y se refiere a la manera en que el partido se adhiere a sus adeptos; así tenemos:

- b.1) PARTIDOS DE CLASE.- Son aquellos que reclutan miembros de una sola clase social, a la que representan, para la cual pretenden obtener el poder, haciendo a un lado a todas las demás clases sociales existentes.
- b.2) PARTIDOS PLURICLASISTAS.- Sus adeptos, a diferencia del anterior, los consiguen de entre diversas clases sociales, debiendo compartir intereses e ideales comunes.
- b.3) PARTIDOS DE CONFORMACION DIRECTA.- Son los partidos que únicamente admiten adhesiones individuales.
- b.4) PARTIDOS DE CONFORMACION INDIRECTA.- Se caracterizan por que ganan adeptos, únicamente al aceptar organizaciones

completas, con los que sólo tiene relación de manera indirecta, a través de la misma organización.

b.5) PARTIDOS DE CUADROS.- Estos partidos seleccionan a sus miembros por su educación, labor distinguida en sociedad o por su prominente nivel económico. No pretenden allegarse un gran número de partidarios, sino obtener el mayor número de votos, mediante la labor de sus distinguidos adeptos.

b.6) PARTIDOS DE MASAS.- Su preocupación reside en acaparar el mayor número de miembros posibles, afiliando a organizaciones completas (conformación indirecta).

b.7) PARTIDOS DE ELECTORES.- Su objetivo primordial es el de allegarse el mayor número de miembros posible, por medio de posturas políticas que no les represente un gran compromiso ideológico, pero que sean atractivas para un amplio sector de la población.

c) SISTEMA DE PARTIDOS

El sistema de partidos se concibe como el campo específico de actuación de los partidos, en la estructura político-social del Estado en que se desarrollan; dado que los mismos no actúan en sociedad en forma aislada, sino que se conducen en concordancia con el medio político, económico, social y cultural del momento histórico en que se desenvuelven.

Se distinguen dos grandes sistemas de partidos, a saber: los competitivos y los no competitivos.

c.1) SISTEMAS COMPETITIVOS

En esta clase de sistemas intervienen un gran número de partidos, los que se disputan los votos de los electores. La competencia entre los partidos, da lugar a la siguiente subclasi-
ficación:

1o. SISTEMAS MULTIPARTIDISTAS.- Suponen la existencia de tres o más partidos políticos, todos ellos con idénticas posibilidades de obtener posiciones importantes en la representación nacional.

- Multipartidismo Integral.- Diversos partidos con medios similares se disputan el ganar mayor número de electores.

- Multipartidismo Atenuando.- Se presenta cuando al existir varios partidos políticos, éstos se unen en dos grandes bloques, produciendo el fenómeno de la "bipolarización", que consiste en formar dos grupos fuertes, que parten de la existencia de varios partidos que carecen de fuerza por sí solos.

2o.- SISTEMAS BIPARTIDISTAS.- Los grupos de interés o de presión se agrupan y conforman dos partidos políticos, cuyas corrientes se contraponen; se dice que sus ventajas estri-

ban en que los adeptos concilian verdaderamente sus intereses, y al emitir su voto, no sólo expresan su posición política, sino que en realidad elige a aquellos que habrán de gobernar, toda vez que al existir únicamente dos partidos, el candidato de uno de ellos, debe ganar.

- Bipartidismo Perfecto.- Existen sólo dos partidos que luchan por allegarse el mayor número de electores y por ende, de escaños.

- Bipartidismo Imperfecto.- Aparecen en el juego político dos corrientes principales, que al obtener un porcentaje similar en la votación, requieren aliarse con un partido de menor fuerza, para así, alcanzar la mayoría absoluta que les permita gobernar.

2o. SISTEMAS DE PARTIDO DOMINANTE.- Se caracterizan porque tienen predominio sobre los demás que existen en un país.

- Partido Dominante.- Son aquellos que obtienen por largo tiempo, una ventaja electoral sobre los demás partidos, por lo cual, controlan la dirección gubernamental.

- Partido Ultradominante.- Son los partidos que regularmente obtienen la mayoría absoluta de sufragios.

c.2) SISTEMAS NO COMPETITIVOS

Se presenta en los sistemas donde sólo existe un partido; y de acuerdo a sus objetivos, puede ser:

1o. SISTEMA DE PARTIDO UNICO REVOLUCIONARIO.- Se sustenta en

que los partidos son representaciones de clase, que propugnan por desaparecer las diferencias de ésta, dirigiendo a los miembros de la sociedad hacia la búsqueda de la igualdad social. También suelen presentarse al surgir de los movimientos de independencia, en este caso, sus objetivos tienden a lograr la independencia nacional y a organizar al país, una vez consumado este movimiento.

- 2o. SISTEMA DE PARTIDO UNICO CONSERVADOR.- "Se propone conservar un orden de cosas, en ocasiones bajo el disfraz de un propósito de cambio".(61)

d) REGIMEN JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO

Los partidos políticos son regulados jurídicamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por su ley reglamentaria, denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

La Constitución, desde 1977, otorga a los partidos políticos, en su artículo 41, el carácter de entidades de "interés público", lo que permite concebirlos no como simples asociaciones privadas, sino como instituciones integrantes de la vida democrática nacional.

El mismo artículo 41, confiere a los partidos políticos -

(61) ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, Op. cit. pág. 133

tres finalidades definidas, las cuales son:

10. Promover la participación del pueblo en la vida democrática.- Lo que permite que los partidos no restrinjan sus actividades al plano meramente político, sino que participen en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
20. Contribuir a la integración de la representación nacional. Lo anterior implica que los partidos no sólo deben emitir opiniones respecto de los problemas nacionales, sino que deben participar activamente en la resolución de éstos, otorgando su apoyo y ayuda para poder llevar a cabo las decisiones emitidas por los órganos de representación nacional.
30. Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.- Los partidos políticos son integrados por organizaciones de ciudadanos, quienes deben tener la posibilidad de participación democrática interna, que les permita llegar a ejercer el poder público.

Los objetivos constitucionales de los partidos, deben ser materializados de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; ésto es, que los partidos tienen la obligación de actuar conforme lo dispuesto en sus documentos básicos, los que son: la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos (de los que hablaremos más adelante);

en cuanto al sufragio, éste es el derecho de participación --- electoral que da la posibilidad de elegir a los representantes del gobierno.

La Constitución otorga a los partidos el derecho a usar - en forma permanente y gratuita los medios de comunicación so- cial y, a participar en las elecciones estatales y municipa- - les.

Por su parte, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, reglamenta en sus cinco Títulos, lo -- concierne a la estructuración y funcionamiento de los parti- dos políticos, de lo que hablaremos someramente por no ser el objetivo principal de este trabajo.

Los Títulos han sido denominados bajo los siguientes ru- bros: De la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo , de las organizaciones políticas; De la preparación de las -- elecciones; De la jornada electoral; De la libertad y segurí- dad jurídica en las elecciones y, De lo contencioso electoral

10. De la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y - de las organizaciones políticas.

Este Título comprende lo relativo a la elección de los in- tegrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; al vo- - to; al sistema de partidos políticos; a los partidos polí- ticos y asociaciones políticas nacionales y a su pérdida de registro; a los derechos y obligaciones así como, las

prerrogativas de los partidos políticos y de los frentes y coaliciones.

2o. De la preparación de las elecciones

Se contempla lo referente al proceso electoral; a los organismos electorales de la Comisión Federal Electoral, a las Comisiones locales y a los Comités Distritales Electorales; al Registro Nacional de Electores y su inscripción en él; a la credencial permanente de elector; la depuración del padrón electoral; el procedimiento técnico censal; las listas nominales de electores; las circunscripciones plurinominales y fórmulas electorales; el registro de candidatos y representantes; de los actos previos a la elección; las boletas electorales; y, la distribución del material electoral en las casillas.

3o. De la jornada electoral

Comprende lo concerniente a la instalación de las casillas; la votación; el escrutinio y la computación; y, la libertad y seguridad jurídica de las elecciones.

4o. De los resultados electorales

Este Título comprende los cálculos en los Comités Distritales Electorales y de las Comisiones Locales Electorales; del registro de constancias de mayoría y de las constancias de asignación proporcional.

5o. De lo contencioso electoral

Se refiere a las nulidades, recursos y sanciones.

La ley a comento se encuentra debidamente regulada por el Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, de 27 de octubre de 1978.

Los documentos básicos de los partidos, tienen el carácter de manifiestos, en los que éstos proponen al electorado -- las acciones, finalidades y actividades que pretenden llevar a cabo. Su presentación es imprescindible para que se les otorgue su calidad legal de partidos, de acuerdo a la legislación mexicana de la materia, en su artículo 22.

La declaración de principios debe contener las bases ideológicas de carácter político, económico y social que postulan; la obligación de no aceptar acuerdos que los subordine a cualquier organización internacional, o partidos políticos extranjeros; y la obligación de llevar a cabo sus actividades por medios pacíficos y democráticos (artículo 23).

El programa de acción, tiene por objeto hacer del conocimiento de los electores las medidas que utilizará para realizar sus principios y alcanzar sus objetivos; así como, los medios que adopte para lograr sus fines de dirección ideológica, formación política y participación electoral de sus militantes (artículo 24).

Por último, los estatutos regulan la vida interna del par-

tido, su estructura, sus procedimientos de afiliación y de renovación de sus dirigentes, así como, la competencia de sus órganos, los cuales son: una asamblea nacional, un comité nacional o su equivalente, un comité en cada una de la mitad de las entidades federativas o en la mitad de los distritos electorales en que se divida el país y, las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas.

D) EJERCICIO DEL PODER POR CONDUCTO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El poder, por sí mismo, no puede ser ejercido autónomamente por un servidor público, para ello, se requiere que se le faculte expresamente por la ley; es decir, que se le otorgue competencia jurídico-legal, para ejercer legítimamente el poder en nuestra sociedad.

1.- EL GOBIERNO

El objetivo de que los servidores públicos ejerzan el poder es que coadyuven al manejo del gobierno, entendiendo éste como "el conjunto de órganos creados y organizados jurídicamente, que ejercen el poder público a nombre del Estado y que se agrupan en virtud del principio de división de funciones en órganos o conjunto de órganos (también llamados Poderes) Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cuando la forma de Estado es Fe

deral, también se agrupan los órganos en federales y locales". (62) Aún así, los servidores públicos detentarán y harán uso del poder, sólo en la medida en que la ley, a través de la competencia que otorgue a sus órganos y servidores, les permita; para aclarar lo anterior, nos referiremos brevemente a la creación de los órganos de gobierno y a la competencia.

2.- LOS ORGANOS DE GOBIERNO

Los órganos de gobierno son los instrumentos creados por nuestras leyes, para la consecución de los objetivos propuestos por las mismas.

Podemos clasificar la creación de los órganos de gobierno en: primarios, son aquellos que han sido creados por nuestro Máximo Ordenamiento Jurídico, el que les atribuye sus características, funcionamiento y competencia; el segundo grupo se integra por órganos jerárquicamente inferiores, que de igual forma son previstos por la Constitución, pero cuyas peculiaridades se determinan en leyes secundarias; y por último, tenemos a los órganos internos de las Secretarías, que son creados mediante reglamento, derivando de éste su competencia específica.

3.- LA COMPETENCIA

(62) MONDRAGON, Francisco. Apuntes de la materia Clínica del Derecho Administrativo. pág. 10

Hasta aquí, mucho hemos mencionado la palabra competencia, sin haber precisado su significado; ésta es la suma de facultades que se atribuye a un órgano de gobierno, de emitir actos jurídicos, considerando para ello lo preceptuado en los diversos ordenamientos que nos rigen. La ley, en nuestro país, es la única fuente de competencia, a la que podemos clasificar por materia, grado, cuantía, territorio y la genérica.

3.1) CLASIFICACION DE LA COMPETENCIA

10. Por Materia.- Atiende a la actividad específica que le ha sido encomendada al órgano; lo que se fundamenta en la división de funciones.
20. Por Grado.- Tiene su origen en el principio de jerarquía; es decir, el órgano inferior no puede conocer de los asuntos que competen al órgano superior, ni éste puede conocer de lo estrictamente encomendado a aquél. A pesar de ello, el superior jerárquico puede ordenar al inferior -- que conozca de asuntos reservados a éste, pudiendo también avocarse a conocer lo concerniente a la competencia del inferior, siempre y cuando tenga atribuida dicha facultad.
30. Por Cuantía.- Los órganos de gobierno conocerán de determinados asuntos, según el límite económico que la ley les otorgue.
40. Por Territorio.- Se considera en atención al ámbito espa-

cial, en el que el órgano tiene competencia. Originariamente, la competencia de los órganos federales alcanzaba a todo el territorio nacional, más en virtud de la desconcentración administrativa, entendiéndose por ésta "la --- transferencia a un órgano inferior de un poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación". (63); los órganos desconcentrados ejercen facultades en las circunscripciones territoriales que se les han asignado, y que originariamente le pertenecían a los órganos con competencia federal.

Los órganos descentralizados por región, son aquellos que disfrutaban de autonomía técnica y orgánica, los que de --- igual forma se encuentran descentralizados políticamente, en virtud de que los habitantes de dichas regiones, eligen los servidores públicos que estarán al frente de los mismos.

50. Competencia Genérica.- Es definida como la aptitud legal para realizar actos, que requiere ser actualizada mediante la orden del superior jerárquico para poder ser ejercida. Lo que quiere decir que, los titulares de la competencia genérica, no pueden actuar conforme a las facultades que le han sido encomendadas en cualquier momento, -

(63) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 4a. Ed., --- Ed. Porrúa, México, 1968, pág. 523

sino que sólo podrá realizar dichos actos, en el momento en que su superior jerárquico se lo indique.

3.2) DELEGACION DE COMPETENCIA

Es el acto administrativo por medio del cual, el superior jerárquico faculta a su inferior a conocer de asuntos y a emitir actos jurídicos que le correspondían originalmente al primero.

La delegación de competencia es una facultad discrecional con fundamento expreso en la ley, la cual especifica qué atribuciones pueden ser delegadas, cuáles no y con qué órganos puede operar la delegación. Por otra parte, la delegación de facultades, una vez que se encuentra determinada en la ley, puede ser ejercida en el momento en que el órgano delegante lo determine, con el alcance que considere oportuno e incluso, puede reservarse el delegar facultades y revocar las que considere necesarias.

Para que opere la delegación de facultades, el órgano al cual se le delegan, debe existir jurídicamente; no procederá la delegación de Secretarías a Departamento, de órganos federales a locales o de un poder a otro.

4.- INCOMPETENCIA

Se presenta cuando se emiten actos jurídicos por órganos -

que no se encuentran debidamente facultados para ello, que no existan jurídicamente, o que teniendo la facultad que pretenda ejecutar, el órgano que se la atribuyó, haya carecido de competencia. En otras palabras, es la carencia de aptitud legal -- para emitir ciertos actos; también puede presentarse cuando el órgano se excede en el límite de sus facultades; las ejercita fuera de su ámbito territorial asignado, e incluso, cuando sus actos no se apoyen en los artículos de la ley que le otorga -- competencia.

De lo analizado en este apartado, se denota la importan-- cia de que las leyes emanadas de nuestro cuerpo legislativo, - sean redactadas en forma clara y concisa, evitando, en lo posible, dejar al arbitrio de los servidores públicos el interpre-- tarlas, máxime en lo relativo a la competencia de nuestros ór-- ganos de gobierno, ya que a su vez, éstos son la fuente en que habrá de sustentarse el ejercicio del poder por parte de nues-- tros servidores públicos; el que se pretende vaya acorde con - lo expresado en nuestro Pacto Federal y en las leyes que de -- éste emanen, para de esta forma, permitir que los sujetos que detentan el poder, lo ejerzan legítimamente, y sobre todo, con el espíritu de servir a la nación mexicana.

CAPITULO III

FUNDAMENTO JURIDICO DE LAS RESPONSABILIDADES

DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

CAPITULO III

"FUNDAMENTO JURIDICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS"

A) REGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La renovación moral de la sociedad, es sin duda el punto de partida de las reformas a diferentes leyes que integran -- nuestro sistema jurídico; con fundamento en esta premisa, de nuestro actual Presidente, se han llevado a cabo; desde 1982, una serie de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; entre otras, la publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de --- 1982, por medio de la cual, se modificó y adicionó el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, en sus artículos 108 a 114.

El Título reformado y adicionado, ha sido denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", y en él, - se ha tratado de regular, de una manera más amplia y precisa el régimen adecuado de responsabilidades de los trabajadores del servicio público.

La exposición de motivos de este ordenamiento, hace refe-
rencia a la necesidad y exigencia del pueblo mexicano para --
combatir la corrupción que existe en su sistema social; por -
lo que se hace necesario que se precisen los medios idóneos, -
para exigir de cada uno de los servidores públicos las responu

sabilidades en que pudieran incurrir y por supuesto, para imponer las sanciones conducentes.

En la iniciativa del Ejecutivo Federal enviada al H. Congreso de la Unión, se cambia la denominación anteriormente conocida, como "funcionarios públicos", aludiéndose que, al resultar insuficiente este concepto, es necesario sustituirlo por el de "servidor público", que abarca a todas las personas que participan en la administración de los recursos del pueblo. Este cambio tiene el propósito de que el sujeto que trabaje en beneficio del Estado, acentúe el carácter de servicio a la sociedad en cualquier empleo, cargo o comisión que desempeñe.

Por primera vez en la historia constitucional mexicana, se definen con precisión los ámbitos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, ya que anteriormente no se especificaba terminológicamente la denominación de la responsabilidad en que se incidía; actualmente se prevén cuatro clases de responsabilidad, a saber:

- 1a. Responsabilidad Política.- Cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Esta se aplica mediante el juicio político;
- 2a. Responsabilidad Penal.- Cuando el servidor público en ejercicio de sus funciones, comete una conducta tipificada por el Título Décimo de la ley sustantiva de la mate-

ria; para su aplicación, en algunos supuestos, se requiere de la declaración de procedencia;

- 3a. Responsabilidad Administrativa.- Procede por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, - imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones del servidor público; esta responsabilidad se exige en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de -- los Servidores Públicos; y,
- 4a. Responsabilidad Civil.- Procede en términos del Código - Civil, cuando se cause daño moral. Esta clase de responsabilidad no es mencionada expresamente en la Iniciativa del Ejecutivo; sin embargo, queda contemplada en el artículo 111, antepenúltimo párrafo de la Constitución General de la República.

Para lograr el cambio en las disposiciones concernientes al Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue necesario reformar algunos otros ordenamientos, como son: el Código Penal en su Título Décimo, el Código Civil en lo relativo al Daño Moral; y, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así mismo, se consideró conveniente la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que de acuerdo a las reformas y adiciones al Título Cuarto Constitucional, se implementara el marco jurídico apropiado para lograr la renovación moral de la sociedad.

1.- PERSONAS CONSIDERADAS COMO SERVIDORES PUBLICOS

Tomando como medida las reformas y adiciones al Título - Cuarto de nuestra Máximo Ordenamiento Legal, el ámbito personal de lo anteriormente llamado "funcionarios públicos", que comprendía solamente a los altos representantes de nuestros - principales órganos de gobierno, se extendió a "servidor público", con el propósito de incluir, tanto a los primeros, -- como a todos aquellos trabajadores que desempeñan alguna función en el servicio público.

El reformado artículo 108 Constitucional, amplió el criterio que hasta diciembre de 1982 tuvo vigencia. En efecto, - el mencionado numeral cambió en su totalidad, argumentándose en la exposición de motivos relativa, que el cambio en la denominación del Título a estudio, que se conocía como "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", tuvo su razón de ser, en la necesidad de acentuar el carácter de servicio a la sociedad, que debe observar el trabajador público en su empleo, cargo o comisión.

Siguiendo el criterio del propio artículo 108, podemos - clasificar a los sujetos considerados como "servidores públicos", en tres grupos, que se integran de la siguiente manera:

- 1a. Los Representantes de Elección Popular; los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal; a los Funcionarios y Empleados Públicos y, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de ---

cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. Dentro de este grupo de personas consideradas como servidores públicos, encontramos el cambio de criterio de nuestros legisladores, al amplificar el número de sujetos susceptibles de ostentarse como tales;

- 2a. El Presidente de la República; y,
- 3a. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

La reforma al numeral invocado, es sin duda una acertada decisión de nuestros legisladores, ya que no únicamente los "altos funcionarios públicos", como se les denominaba antiguamente, trabajan en beneficio de la sociedad en general, sino que también, los empleados públicos de menor jerarquía, realizan funciones de gran trascendencia que reditúan en beneficio de la administración pública, en consonancia con las atribuciones y facultades que a cada "servidor público" corresponden.

2.- CLASES DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

2.1) RESPONSABILIDAD POLITICA

La Iniciativa de Reformas al Título Cuarto Constitucional, de fecha 17 de diciembre de 1932, consideró necesario am-

pliar la hipótesis de responsabilidad en que el servidor público pudiera incurrir, teniendo como primordial motivación, la propuesta del recién electo Presidente de la República, en el sentido de la tan comentada renovación moral de la sociedad; - en efecto, ante la necesidad de resarcir los daños causados en el pueblo mexicano, provocados por el quebrantamiento de la -- confianza en que depositaron en sus entonces "funcionarios públicos", el Licenciado De la Madrid, consideró necesario combatir la corrupción imperante en la vida social del México, que empezaba a gobernar.

Fundamentando su política en la necesidad de un cambio - en la conciencia social del pueblo y de sus "servidores públicos", sentó las bases en la Iniciativa a comento, señalando -- los procedimientos idóneos para exigir cada una de las posi--- bles responsabilidades en que pudieran incurrir los servidores públicos; una de ellas, la responsabilidad política. Al res-- pecto se señaló con precisión, lo que debe entenderse como --- tal, en los siguientes términos: Habrá lugar a la responsabilidad política "cuando los servidores públicos incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; esta responsabilidad se aplica mediante el juicio político". (64)

a) EL JUICIO POLITICO

(64) Diario de los Debates. Año I, Tomo I, No. 52. 17-XII-82. pág. 17

a.1) DEFINICION

Muchas han sido las definiciones que, respecto del juicio político, han sustentado diferentes autores; enumeraremos aquí las tratadas por el Licenciado Raúl F. Cárdenas, en su obra "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". (65)

El tratadista argentino Linares Quintana, sostiene que: "El juicio político es un procedimiento solemne, de carácter esencialmente político, que inicia la Cámara de Diputados y por el cual, ésta acusa ante el Senado como tribunal, a determinados funcionarios públicos, por las causas que se especifican taxativamente en la Constitución, con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los mismos". (66)

Don Mariano Otero, Constituyente del 56, concibió al juicio político, considerando que a los altos funcionarios no se les debía comparar con la condición de otros hombres, por lo que no se les podría castigar, si la falta cometida no se tipificaba como delito. Contraria a la opinión de Otero, se encuentran los criterios sustentados por otros Constituyentes del 56, Mata, Ocampo, Olvera, Guzmán, Zarco, etc.; quienes sostienen que en el juicio político, no se sigue un proceso de carácter judicial, por la comisión de un ilícito, contemplado por la ley penal, sino que el juicio se vincula con la con-

(65) CARDENAS, Raúl F., Op. cit.

(66) Citado por Raúl F. Cárdenas, Op. cit. pág. 314

fianza perdida en el funcionario; así lo señala Mata, al decir que el juicio político es el juicio de la opinión y de la conciencia pública.

Don José María Luis Mora, sustenta el criterio de separar la responsabilidad penal de la política, haciendo notar que en el primer caso, los altos funcionarios deben responder como -- cualquier otro ciudadano; pero en tratándose de la responsabilidad política, debe considerarse si el funcionario es capaz - de continuar desempeñando el puesto que ocupa, convirtiéndose el juicio político en un juicio discrecional, del que conocerá el Senado, cuando el funcionario público deje de considerarse como persona digna de confianza, por haber incurrido en alguno de los supuestos que la Constitución establece.

El maestro González Bustamante, propone la existencia del juicio político, cuando los altos funcionarios de la Federa--- ción cometan, en el ejercicio de su cargo, delitos de carácter oficial; entendiéndose por éstos, los que cometa en ejercicio de sus funciones que además, estén contemplados y sancionados por la Ley de Responsabilidades Oficiales.

José de Jesús Orozco Henríquez, define la responsabilidad política, como " aquella que puede atribuirse a un servidor - público de alta jerarquía, como consecuencia de un juicio polí tico, seguido por presuntas infracciones graves de carácter po lítico, con independencia de que las mismas configuren o no, -

algún delito sancionado por la legislación penal común".⁽⁶⁷⁾

A partir de las reformas comentadas a la Constitución, ésta define en su artículo 109, fracción I, al juicio político: como aquél que debe derivarse, de los actos u omisiones cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En los mismos términos anotados con antelación, lo define la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 6o.

En conclusión, podemos conceptualizar al juicio político, como aquél que procede cuando los servidores públicos de los enunciados en el artículo 111, realicen actos u omisiones derivadas de su empleo, cargo o comisión, que afecten a los intereses públicos de la nación.

a.2) NATURALEZA JURIDICA

La naturaleza jurídica del Juicio Político ha sido analizada por el tratadista Raúl F. Cárdenas,⁽⁶⁸⁾ siguiendo la técnica propuesta por Don José Becerra Bautista, en los siguientes términos:

(67) OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa. México, 1984, pág.117

(68) CARDENAS, Raúl F., Op. cit. págs. 340 a 343

El Juicio Político:

- 1o. Es una sentencia.- El Senado al actuar conforme a la Jurisdicción especial que le otorga la Constitución, puede emitir resoluciones definitivas respecto de alguna cuestión reservada privativamente a dicha Cámara.
- 2o. Fallo del Senado.- El fallo del Senado, es un fallo emitido soberanamente, por medio del cual juzgan si el acusado es o no responsable, para en su caso, imponerle una medida que puede ser de privación del cargo o inhabilitación para obtener otro de igual especie.
- 3o. Tribunal Político.- El Senado es un tribunal político, porque está integrado por miembros de un cuerpo político, que juzga a políticos, respecto de circunstancias políticas.
- 4o. Resolución por Mayoría.- Se requiere de un número determinado de votos, para que el Senado tome decisiones. Lo anterior estuvo vigente hasta 1982.
- 5o. Privación del Cargo.- El Senado resolverá, en el sentido de privar del cargo o inhabilitar al alto funcionario.
- 6o. Facultades del Senado.- La Constitución faculta al Senado, a suspender del cargo o inhabilitar al funcionario.
- 7o. Por un Delito Oficial.- El delito deber ser cometido por el funcionario en el desempeño de sus funciones, que por ley le competen.

80. Materia de la Acusación.- Si la Cámara de Diputados no promueve la acusación, ninguna autoridad puede obligar al Senado a enjuiciar a un alto funcionario.

Considerando la sistemática seguida por el autor consultado y actualizando, podemos resumir la naturaleza jurídica del juicio político de la siguiente manera:

El Juicio Político es el medio idóneo que otorga la Constitución como una jurisdicción especial, con el propósito de sancionar a los servidores públicos de que habla el artículo 110 del mismo ordenamiento, cuando en el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos, lo que obliga a la Cámara de Diputados, a seguir el procedimiento relativo como órgano de acusación, a fin de que la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, juzgue al servidor público inculpado, y de ser procedente, lo sancione con la destitución o la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, sin perjuicio de que sus actos u omisiones puedan sancionarse penal, civil o administrativamente.

b) SUJETOS

En la actualidad, nuestro Máximo Ordenamiento Jurídico, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servido--

res Públicos no distingue a los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política como "altos funcionarios". Así, el artículo 110 de la Carta Magna, en su primero y segundo párrafos, y su Ley Reglamentaria, en su artículo 5o., señalan que podrán ser sujetos de juicio político, los siguientes servidores públicos:

- Los Senadores y Diputados del 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;
- Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
- Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal;
- Los Directores Generales o equivalentes de los Organismos -- Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos.

Los ordenamientos citados, prevén que podrán ser sujetos de juicio político, por violaciones graves a la Constitución General de la República y a las Leyes Federales, así como por

el manejo indebido de fondos y recursos federales, los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales. En el caso citado, la resolución que emita el Senado, sólo tendrá efectos declarativos, comunicándose la misma a las Legislaturas Locales para que actúen de acuerdo a su ámbito de competencia.

El efecto declarativo de la resolución del Senado, cita Orozco Henríquez, "confiere a la legislatura local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución Federal o de una Ley Federal, es quizás, en defensa de éste que se establece; en efecto, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano legislativo local, se evita que la federación cuente con un instrumento más para deshacerse injustificadamente de un "funcionario" estatal. (69)

Con las reformas implementadas al Título Cuarto de la Constitución, se amplió el número de sujetos que pueden verse afectados al juicio político, lo que resulta una decisión acertada, ya que permite que puedan ser sancionados una mayor cantidad de servidores públicos y no como antaño, que tan sólo podía procederse en este aspecto, contra "funcionarios" de alto nivel, lo que beneficia sin lugar a dudas a los intereses públicos, y al buen despacho de la nación.

c) CAUSAS

(69) HENRIQUEZ OROZCO, José de Jesús, Op. cit. pág. 119

Las causales de responsabilidad política, son enunciadas en el artículo 109, fracción I y 110, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 109 en su fracción I, prevé como causas del juicio político, los actos u omisiones del servidor público en el ejercicio de sus funciones, que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En cuanto a los servidores públicos que enumera el párrafo segundo del artículo 110, procederá el juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ésta emanen, así como, por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por último, el artículo 7o. de la Ley Reglamentaria, se encarga de enunciar limitativamente las causales del juicio político que, como ya apuntamos, según lo dispuesto por el artículo 110 Constitucional, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho; así, este numeral prevé ocho hipótesis de procedencia que son:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías in-

dividuales y sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma, o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las -- instituciones;

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

VIII.Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

El artículo transcrito no fue redactado por la comisión respectiva, en términos claros y precisos, dejando una laguna al respecto que, debe ser subsanada de acuerdo al criterio de los miembros del Congreso de la Unión, lo que puede revestir -- innumerables e importantes consecuencias; por lo que consideramos necesario que debe especificarse el contenido exacto de -- cada infracción, con el propósito de no dejar al arbitrio de -- los integrantes de las Cámaras su interpretación.

Existe una excepción con respecto a la procedencia del -- juicio político; no se dará lugar a éste, por la "la mera ex--

presión de ideas"; lo anterior se robustece con lo dispuesto - por los artículos 60. y 61 Constitucionales; el primero prevé, que "la manifestación de ideas no será objeto de ninguna in--quisición judicial o administrativa..."; en tanto que el numeral citado en segundo término, estatuye que "los Diputados y - Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas".

El juicio político se presenta como el medio idóneo para desplazar a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones, hayan demostrado deslealtad contra las institucio--nes o el gobierno, incompetencia, deshonestidad, descuido en - el desempeño de su empleo, cargo o comisión, arbitrariedad, --omisiones, usurpación de funciones, etc., lo que sin duda redi--tuará en beneficio de la sociedad mexicana.

d) SANCIONES

Las sanciones, entendiéndose que proceden de un órgano po--lítico, como lo es la Cámara de Senadores, erigida en Jurado - de Sentencia, consistirán en la destitución del servidor públi--co y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, - cargos o comisiones en el servicio público.

El artículo 80. de la Ley Reglamentaria dispone que, si - la resolución que se dicte en el juicio político es condenato--

ria, se sancionará al servidor público con destitución, pudiendo imponérsele también, la inhabilitación, desde uno hasta veinte años, para desempeñar otro cargo en la Administración Pública.

La Constitución restringe a dos, las sanciones que pueden imponerse: "destitución" e "inhabilitación"; lo que nos parece acertado, toda vez que la imposición de otra clase de sanciones, como lo son, la privación de la libertad, la pecuniaria y la privación del patrimonio, compete a un órgano jurisdiccional, con competencia específica, otorgada por la ley y no a un órgano político.

c) PROCEDIMIENTO

Al existir una denuncia formulada por cualquier ciudadano, presentada bajo su más estricta responsabilidad y con los elementos necesarios que prueben alguna de las conductas a que se refiere el artículo 7o. de la Ley Reglamentaria, o de las que se señalan en el caso de los servidores públicos, que se enumeran en el párrafo segundo del artículo 110 Constitucional; una vez ratificada la misma, dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación, ésta se turna junto con la documentación que se acompañe, a las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, que tendrán como función, dictaminar si la conducta atribuida al servidor público inculcado, se encuentra adecuada a las causales ya analizadas -

en el apartado C de este título; además de corroborar si el servidor público se encuentra comprendido en el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria; por otra parte, las Comisiones analizarán, si la denuncia es procedente y por lo tanto, amerita -- que se siga el procedimiento respectivo. En tratándose de denuncias anónimas, no se les dará curso alguno.

Una vez que se han acreditado los elementos comentados, -- la denuncia se enviará, por riguroso turno, a la Sección Instructora, que se conformará con miembros de la Cámara de Diputados; para ello, es necesario que al integrar las Comisiones para el despacho de los asuntos, la Gran Comisión de cada una de las Cámaras, proponga la integración de una Comisión para -- que conozcan del juicio político y de la declaración de procedencia; aprobada la propuesta, por cada Cámara se designarán -- de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes, para que -- formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la -- de Enjuiciamiento en la de Senadores.

La Cámara de Diputados, a través de la Sección Instructora, actuará como el órgano de acusación en el juicio político. A esta sección le corresponde practicar las diligencias que -- considere necesarias para comprobar la conducta del servidor y los hechos u omisiones presuntamente cometidos por aquél. Durante su investigación, debe especificar las características, -- circunstancias del caso y la intervención del servidor público en los hechos denunciados. Posterior a esta etapa, la Sección

cuenta con tres días hábiles contados a partir de la ratificación de la denuncia, para informar al inculpado sobre los hechos que versen en la misma, haciéndole saber que tiene derecho a defenderse, y a comparecer o a informar por escrito sobre el particular, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

La siguiente fase es la de pruebas, teniendo tanto el denunciante como el servidor público y la Sección, un período de 30 días naturales para ofrecerlas; este plazo podrá ampliarse por el tiempo que considere la Sección Instructora cuando durante el primer periodo no hubiese sido posible recibir las pruebas, o cuando existiese la necesidad de allegarse otras.

La Sección admitirá y rechazará, en su caso, las pruebas que juzgue convenientes.

En materia de pruebas, el denunciante, el inculpado, las Secciones y las Cámaras, tienen el derecho de solicitar de las oficinas públicas las copias certificadas u originales de documentos o expedientes ya concluidos, que consideren necesarios para ofrecerlos como probanzas. En caso de que las autoridades a quienes se le soliciten las copias omitiesen dicha obligación o la cumplieren con demora, la Sección o las Cámaras, a petición del interesado, le señalarán un plazo razonable, aplicándoles de imponerles una multa de diez a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. Si el interesado no solicitó las copias, la multa se hará efectiva en

su contra.

Las Secciones y las Cámaras pueden imponer, por acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes, las medidas de apercibimiento que juzguen procedentes.

En el momento en que se dicte una resolución definitiva en el procedimiento, los documentos y expedientes se devolverán a la oficina de su procedencia, pudiendo dejarse copia certificada de las constancias que las Secciones o las Cámaras estimen convenientes.

Concluida la Instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente por tres días, a la vista del denunciante, del servidor inculcado y de su defensor, para que se alleguen los datos necesarios que les servirán para formular los alegatos que presentarán por escrito, dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del plazo concedido, en la vista otorgada.

La Sección Instructora formulará sus conclusiones, una vez que haya fenecido el plazo para formular alegatos, aún cuando éstos no hayan sido entregados.

Con fundamento en las constancias existentes, la Sección analizará detalladamente la conducta y los hechos imputados al servidor, justificando mediante consideraciones jurídicas la conclusión o continuación del procedimiento.

Si se concluye el procedimiento por considerar inocente -

al encausado, se propondrá que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho que motivó la denuncia; en tanto, si se reputa como probable responsable, en las conclusiones propondrán la aprobación de:

- 1o. Que se ha comprobado la conducta o el hecho que dio origen a la denuncia;
- 2o. Que existe probable responsabilidad;
- 3o. La sanción que deba imponerse; y,
- 4o. Que se envíen las conclusiones a la Cámara de Senadores, que tendrán efecto de acusación, toda vez que al Senado corresponde fungir como Jurado de Sentencia.

La Sección Instructora entregará las conclusiones a los secretarios de la Cámara de Diputados, para que den cuenta a su Presidente, quien dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción, convocará a una reunión para resolver sobre la imputación. La fecha de la reunión se notificará al denunciante, al encausado y a su defensor para que asistan personalmente y aleguen lo que a su derecho convenga.

Si el inculpado no se presenta a comparecer personalmente, cuando así se le requiera, o no lo haga por escrito, en los casos que lo estime la ley, se considerará que contesta en sentido negativo a las cuestiones que conforme al procedimiento procedan. En estas condiciones, si las Cámaras no demuestran fehacientemente que citaron al inculpado, su defensor y al de-

nunciante o querellante, no podrán erigirse en órgano de Acusación o en Jurado de Sentencia.

Cuando no se requiera la presencia del denunciado, un Juez de Distrito practicará las diligencias que correspondan a su jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras. Las comunicaciones oficiales que se envíen para la práctica de estas diligencias, se entregarán personalmente o se enviarán por correo certificado con acuse de recibo.

El lapso de tiempo con que cuenta la Sección para practicar las diligencias y para formular sus conclusiones, es de sesenta días naturales, contados a partir de que recibió la denuncia, pudiendo ampliarse este plazo hasta por quince días, cuando por causa razonable y fundada no haya podido realizar los trámites enunciados.

Una vez que la Cámara de Diputados se reúna para resolver sobre la imputación hecha al servidor público, se erigirá, previa declaración de su Presidente, en órgano de Acusación; acto seguido se dará lectura a todo lo actuado por la Sección, concediéndosele la palabra al denunciante y al servidor público o a su defensor, para que aleguen lo que a su derecho convenga. Si el denunciante replica, el inculcado y su defensor podrán nuevamente hacer uso de la palabra. Al retirarse las partes señaladas, se procederá a discutir y a votar las conclusiones de la Sección.

En cuanto a la votación, la ley reglamentaria señala las

bases que deben seguir ambas Cámaras, y son las siguientes:

10. No podrán votar los miembros de las Cámaras que hubiesen presentado la denuncia o querrela; ni los que aceptaron el nombramiento de defensor, aún cuando después hayan renunciado al cargo.
20. Las votaciones, en todos casos, serán nominales.

Si la Cámara resuelve que no es procedente acusar al servidor público, éste continuará ejerciendo su empleo, cargo o comisión; caso contrario, se pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, remitiéndose a ésta la acusación y designando a tres Diputados para que la sostengan ante el Senado.

La Cámara de Senadores, al recibir la acusación, la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados, encargada de la acusación, al acusado y su defensor, para que formulen alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido este plazo, la Sección de Enjuiciamiento -- formulará sus conclusiones, considerando los elementos de la acusación y de los alegatos -si se presentaron-, proponiendo y fundamentando la sanción que deba imponerse al servidor responsable.

Si la Sección considera necesario, para integrar sus conclusiones, podrá escuchar a la Comisión de la Cámara de Diputados, al acusado y a su defensor, y podrá practicar las dili

gencias que juzgue pertinentes. Sus conclusiones las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

El Presidente del Senado, dentro de las veinticuatro horas siguientes, a la que recibió las conclusiones la Secretaría, anunciará que debe erigirse en Jurado de Sentencia y citará a las partes a una audiencia, en la que se dará lectura a aquéllas; acto seguido, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al encausado y a su defensor. Cuando éstos se hayan retirado, se procederá a discutir y a votar las conclusiones, así como, a aprobar los puntos en que estén de acuerdo, conforme a los cuales el Presidente hará la declaratoria que proceda.

Si se tratara de un servidor público de los que contempla el artículo 110, párrafo segundo, de la Constitución, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales, contados a partir de que se recibieron las conclusiones; la sentencia que se dicte, tendrá efectos declarativos y se comunicará a la Legislatura Local correspondiente para que actúe conforme a su competencia.

El Juicio Político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público esté en ejercicio de sus funciones y dentro del año siguiente al en que cesó en el desempeño de éstas (artículo 114 Constitucional).

Los acuerdos y determinaciones de las Cámaras en el Juicio Político, se tomarán en sesión pública; y en audiencia se-

creta, cuando se ataque a las buenas costumbres o el interés general; y se comunicarán a la Cámara que pertenezca el acusado, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si se tratase de un integrante del Poder Judicial Federal, al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales y, a las Legislaturas Locales, si así procede.

Las resoluciones y declaraciones aprobadas por la Cámara, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, serán inatacables y las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, contado a partir de que se inició el procedimiento.

Por último, la ley prevé que podrán excusarse o ser recusados los miembros de las Cámaras que intervengan en el juicio, por las causas que señala supletoriamente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 74, como son: el parentesco, la amistad o enemistad con alguna de las partes, el interés personal, etc.

En cuanto a la recusación de los miembros de las Secciones Instructoras o de las Cámaras, el inculpado sólo podrá solicitarla, con expresión de causa.

El incidente para la excusa o la recusación, se calificará dentro de los tres días naturales siguientes a la presentación de éste; y se sustanciará, ante la Sección a la que no se le haya señalado impedimento para actuar o ante los miembros suplentes de las Secciones, si hay excusa o recusación para --

los integrantes de ambas Secciones. Se escucharán al promov
te y al recusado, quienes podrán presentar las pruebas perti-
nentes; finalmente las Cámaras decidirán sobre la procedencia
o no, de la excusa o recusación.

2.2) RESPONSABILIDAD PENAL

El artículo 109 Constitucional en su fracción II, prevé -
lo relativo a la responsabilidad penal de los servidores p^ubli-
cos, aduciendo que la comisión de delitos por parte de cual-
quier servidor público, será perseguida y sancionada en térmi-
nos de la legislación penal.

a) DECLARACION DE PROCEDENCIA

La responsabilidad penal en que incurran los servidores -
p^ublicos, no podrá ser objeto de un procedimiento penal en ---
iguales circunstancias para todos los servidores, toda vez que
nuestro Máximo Ordenamiento Jurídico, clasifica a los servido-
res atendiendo a la jerarquía de cada uno de ellos, y aunque -
tácitamente no se habla de grupos, implícitamente el artículo
111 hace tal distinción.

La responsabilidad penal, en función de la inmunidad pro-
cesal que con anterioridad fue conocida como desafuero, en la
actualidad ha sido llamada declaración de procedencia, que es
establecida a favor de ciertos servidores públicos, a los cua-
les no se les podrá seguir un procedimiento penal, hasta en --
tanto no se haya agotado lo dispuesto, para que tenga lugar la

declaración de procedencia. De esta manera, el artículo 111 - Constitucional, nos señala a los servidores públicos, contra - los que se puede proceder penalmente, por delitos cometidos du - rante su encargo:

I.- Contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Na--- ción; los Jefes de Departamento Administrativo; el Jefe - del Departamento del Distrito Federal; el Procurador Gene - ral de la República y el Procurador General de Justicia - del Distrito Federal. Para ello, es necesario que la Cá - mara de Diputados declare por mayoría absoluta de sus --- miembros, presentes en sesión, si ha lugar o no a proce-- der contra el inculpado.

En efecto, para que tenga lugar la declaración de proce-- dencia de los servidores públicos a que se refiere el co - mentado artículo 111 de nuestra Carta Magna, la Cámara de Diputados, reunida en sesión, deberá emitir el número de votos, que sume la mayoría absoluta de sus miembros pre-- sentes en la asamblea, para decidir sobre la declaración de procedencia. Si a juicio de la mayoría absoluta de -- los integrantes de la Cámara de Diputados, ha lugar a la declaración de procedencia, el servidor público quedará a disposición de la autoridad competente, para que se actúe conforme a lo dispuesto por la ley del acto, quedando a - la vez, separado de su encargo, en tanto esté sujeto a --

proceso penal. Si al término del mismo, la sentencia tiene carácter de absolutoria, el inculpado podrá volver a ejercer las funciones que hasta antes de su consignación tenía a su cargo; si la sentencia fuese condenatoria y el delito de que se trate hubiese sido cometido durante el ejercicio de sus funciones, no se le concederá al servidor público, el indulto.

En caso de que la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de sus miembros, decidiera que no ha lugar a la declaración de procedencia, se suspenderán todos aquellos procedimientos que se estén realizando en contra del servidor público, sin perjuicio de que en el momento que el inculpado concluya en el ejercicio de su encargo, continúen su curso todas las averiguaciones pertinentes, por la probable comisión del delito que se le impute; lo anterior debido a que la resolución de la Cámara de Diputados, no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación.

II.- El segundo grupo se encuentra integrado por los Gobernadores de los Estados; los Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.- Para proceder penalmente contra estos servidores públicos, en la comisión de delitos federales, se seguirá el mismo procedimiento a que ya hemos hecho referencia; sin embargo la declaración de procedencia no tendrá el efecto de separar de su encargo al inculpado, sino que la conse-

cuencia de dicha declaración, será el que se comuniqué a las Legislaturas Locales, que ha lugar a proceder contra el servidor público, para que la Legislatura correspondiente proceda conforme al ejercicio de sus atribuciones; es decir, actúe de acuerdo al grado de su competencia.

III.-El último grupo cuenta solo con un integrante, el Presidente de la República, a quien sólo habrá lugar a acusarlo, ante la Cámara de Senadores -quien resolverá con fundamento en la legislación penal vigente- y durante el tiempo de su encargo, por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

En todos los supuestos mencionados, las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores, son inatacables.

Existe una excepción relativa a la no necesidad de la declaración de procedencia a que se refiere el artículo 112 en su párrafo primero; ésta opera con los servidores públicos que fueron agrupados en la clasificación número I. Esta excepción tiene lugar, cuando dichos servidores públicos cometen un delito durante el transcurso de tiempo en que se encuentren -por cualquier motivo - separados de su encargo. Más en cuanto el servidor público - continúa diciendo el artículo 112 - vuelva a desempeñar sus funciones o sea nombrado o electo para desempeñar otro cargo de los enumerados por el artículo 111, se debe proceder conforme a los lineamientos del propio numeral.

La Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, prevé en su título Segundo, Capítulo Tercero, el procedimiento a seguir para obtener la declaración de procedencia, aludiendo que una vez que exista la denuncia o querrela, presentada por particulares, o el requerimiento del Ministerio Público, además de los requisitos procedimentales para ejercitar la acción penal, se deberá actuar conforme a lo analizado en el apartado relativo a la responsabilidad política, en lo referente al juicio político ante la Cámara de Diputados.

Siguiendo el procedimiento relativo ante dicha Cámara, la Sección Instructora debe practicar las diligencias necesarias a fin de decretar la existencia del hecho ilícito; la probable responsabilidad del servidor público, así como determinar sobre la subsistencia o no, del fuero constitucional del servidor, que se solicita sea removido. Una vez que la Sección Instructora, concluya con la averiguación señalada con antelación, deberá dictaminar si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado. Si la Sección considera que la imputación es improcedente, lo comunicará en forma inmediata a la Cámara de Diputados, con el objeto de que sea ésta la que decida si debe continuarse o desecharse, sin perjuicio de que se pueda reanudar el procedimiento, si surgieran nuevos motivos que lo evidenciaran.

El término con que cuenta la Sección Instructora para realizar la investigación, es de sesenta días hábiles, pudiendo am

pliarse en caso de que así lo considere la Sección; para ello, se tomará en cuenta lo referente a la ampliación del plazo --- para la recepción de pruebas en el juicio político, que al tenor del artículo 14 de la citada ley, podrá ampliarse en la medida que resulte estrictamente necesario.

La Sección Instructora dará cuenta al Presidente de la Cámara de Diputados, del dictamen correspondiente; una vez recibido, el Presidente de la Cámara, anunciará a ésta, que debe erigirse en Jurado de Procedencia, desde el día siguiente al que se haya depositado el dictamen; esta decisión se dará a conocer al inculpado y a su defensor; al denunciante o querellante y al Ministerio Público.

Habiéndose erigido la Cámara en Jurado de Procedencia, se designará un día para que ésta conozca en Asamblea, el dictamen emitido por la Sección. En esta sesión, se dará lectura al dictamen o a una síntesis que contenga los puntos esenciales de la Sección Instructora, concediéndosele, si así lo sollicitan, el uso de la palabra al servidor público o a su defensor y al denunciante, quienes podrán alegar lo que a su derecho convenga.

El denunciante, si lo considera necesario, podrá replicar y en este caso, el imputado o su defensor podrán hacer uso de la palabra en iguales términos. Acto seguido, se retirarán -- éstos, para que se proceda a discutir y votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora

Si la Cámara de Diputados considera que debe procederse contra el servidor público inculcado, se le separará de inmediato de su empleo, cargo o comisión, y quedará a disposición del tribunal competente. En caso contrario, cuando no haya lugar a la declaración de procedencia, no podrá procederse contra el inculcado, en tanto subsista el fuero, lo que no implica el que pueda continuar su curso el procedimiento, cuando el servidor se separe de su encargo.

Quando la declaración de procedencia involucre a cualquiera de los servidores públicos que menciona el cuarto párrafo del artículo 111 Constitucional, por delitos federales; ésta se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que actúe conforme al ámbito de su competencia; y en caso de considerarlo necesario, ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal, o del órgano jurisdiccional respectivo.

Si el proceso penal se siguiera a un servidor público de los señalados por el artículo 111 Constitucional, sin haberse decretado la declaración de procedencia, la Secretaría de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, mediante oficio al tribunal que conozca del asunto, le comunicará que suspenda el procedimiento, en tanto se reconsidera si ha lugar a la declaración de procedencia.

b) REFORMAS AL CODIGO PENAL

La Iniciativa de Reformas al Título Décimo del Código Penal, fue obra del Presidente de la República y fue enviada al

H. Congreso de la Unión para los efectos constitucionales consiguientes, el 3 de diciembre de 1982.

En dicha Iniciativa, se hace mención a la necesidad de la renovación moral de la sociedad, requiriéndose para tal efecto, prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público. Nos dice el Ejecutivo de la Unión, que la sociedad tiene como última instancia, para protegerse de la inmoralidad de los servidores públicos, el ejercicio de la acción penal; por lo que resulta por demás indispensable, que "la legislación penal contemple como delitos las conductas a través de las cuales se manifieste la corrupción pública y establezca las sanciones efectivas para prevenir y castigarla". (70)

La Iniciativa contempla como delitos, las conductas que se han venido desarrollando en México por sus servidores públicos, por más de medio siglo, y ante las cuales, la Ley había permanecido inmune; asimismo impone sanciones tendientes a hacer efectiva la prevención, -y en su caso-, el castigo efectivo para sancionar tales conductas.

Las reformas propuestas en la Iniciativa, han sido diseñadas para ir acordes a las reformas y adiciones al artículo 111 Constitucional; ya que siguiendo los principios de nuestra Carta Magna, regula las penas para los delitos patrimoniales, de acuerdo a los beneficios económicos obtenidos o a los daños, -también económicos, causados con su conducta.

(70) D. de Debates. Año I, Tomo I, No. 46, 3-XII-82, p. 26

La Iniciativa agrupa sus reformas en cinco apartados, que son:

10. Tipos Penales Nuevos.- Se propone tipificar conductas que ostensiblemente sustentan la corrupción pública, estableciendo seis nuevos tipos penales:

- Uso Indebido de Atribuciones y Facultades; que sanciona el manejo ilícito de recursos económicos públicos y de facultades para regular la economía;
- Intimidación; sanciona al servidor público que mediante la violencia física o moral, inhiba a cualquier persona a presentar denuncia, querrela o aportar información relativa a un acto ilícito;
- Ejercicio Abusivo de Funciones; sanciona el uso del empleo, cargo o comisión del servidor público, para promover sus intereses económicos personales, los de sus familiares y los de sus afines, así como, de personas con las que tengan vínculos afectivos o económicos;
- Deslealtad; sanciona la infidelidad del servidor público, tanto por no proporcionar información para prevenir daños graves a los intereses del Estado, como para sustraer, destruir, difundir, transmitir, ocultar e inutilizar ilícitamente información que el servidor público custodia o a la cual tenga acceso en virtud de su empleo, cargo o comisión. Esta figura no fue aprobada y parte de su contenido quedó comprendido en el ilícito de Ejercicio Indebido del Servicio Público;

- Enriquecimiento Ilícito; sanciona la adquisición de bienes cuyo valor exceda materialmente el monto de los ingresos de los servidores públicos y cuya procedencia legítima no puedan justificar.

20. Adecuación de Tipos Penales existentes.- La Iniciativa amplía los tipos penales existentes.

"El delito de Abuso de Autoridad se amplía con el otorgamiento de empleos, cargos o comisiones en el servicio público; con la taxativa de que éstos no serán desempeñados, con el otorgamiento de acreditaciones falsas en el servicio público; además con la contratación de personal inhabilitado".(71)

"El delito de Cohecho se amplía con la solicitud de cualquier dádiva por parte del servidor público para cualquier tercero".(71)

"El delito de Peculado se amplía con el uso de fondos públicos y de facultades y atribuciones para regular la economía, a efecto de lograr la promoción personal o la denigración de cualquier persona, así como, con la distracción de dichos fondos para usos indebidos, por parte de quienes lo custodian, aunque no sean servidores públicos federales o del Departamento del Distrito Federal".

30. Eliminación y Reordenación de Conductas Delictuosas.- Se

(71) Diario de los Debates. Año 1, Tomo 1, No. 46, 3-XII-82, p. 27

elimina la responsabilidad penal de conductas que no ameritan sancionarse penalmente en razón de su peligrosidad, siendo en estos casos sancionadas administrativamente.

Por otro lado, se eliminan del delito de Ejercicio Indebido o Abandono de Funciones Públicas, las fracciones referentes a acciones u omisiones dentro del servicio público. Se tipifica dentro del delito de Ejercicio Indebido del Servicio Público, la hipótesis relativa a que el servidor público utilice el empleo, cargo o comisión, después de que legalmente lo ha dejado de desempeñar; y se comprende dentro del delito de Uso Indebido de Atribuciones y Facultades, lo relativo a la aplicación ilícita de recursos públicos, que anteriormente se comprendía en el delito de Abuso de Autoridad.

40. Tipificación de la Corrupción Activa.- Se propone sancionar la conducta de todas aquellas personas que promuevan la corrupción delictuosa del servicio público.
50. La Sanción Penal a la Corrupción.- Se propone el cambio de las sanciones a la corrupción, debido a que las previstas por la ley en vez de prevenir el lucro con el patrimonio del pueblo, lo fomenta. Las sanciones propuestas por la Iniciativa son más severas, sobre todo cuando el lucro obtenido, socava el patrimonio del pueblo, produciendo daños sociales que afectan la vida de los mexicanos.

c) ANALISIS DEL CODIGO PENAL EN RELACION CON LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS

c.1) SUJETOS

Las personas consideradas como "sujetos activos" de los delitos contra la Administración Pública, son mencionados, no sólo por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino por el Código Penal en su artículo 212, que nos indica clasificaciones que para estos efectos, se reputan como servidores públicos. En el primero, queda comprendida toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en el Distrito Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Organizaciones y Sociedades asimiladas a éstas, Fideicomisos Públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

La segunda clasificación se conforma, por los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, únicamente en lo que se refiere a los delitos que prevé el Título Décimo del Código Penal y sólo en materia federal.

Como se ha visto, la ley penal en vigor, al hacer mención de los sujetos que pueden ser objeto de responsabilidad penal, ha tratado de no hacer ninguna clase de consideraciones ni excepciones, al incluir a los servidores públicos, ya que como -

dice el Licenciado Alvaro Bunster, "es pues, voluntad de la -- Constitución y de la ley, que nadie que trabaje para el Esta-- do, expresándolo en términos no técnicos, pero suficientemente comprensibles, escape a la eventual responsabilidad penal fundada en preceptos que, a diferencia de los restantes del Código Penal, no amenazan indeterminadamente a todos los súbditos del orden jurídico, sino que recaen sólo sobre personas a ---- quienes incumben deberes especiales, por la posición en que se hallan dentro de la administración. (72)

Con las reformas al Código Penal, se pretendió ampliar el ámbito personal de aquellos sujetos susceptibles de incurrir - en responsabilidad penal, considerando que la administración - pública es una actividad que se encuentra al servicio de la so ciedad, por lo que el sujeto que trabaje para ella, deberá ser objeto de un mayor número de obligaciones, que de prerrogati-- vas, independientemente de la labor que realice, o la jerar--- quía que posea o el ámbito espacial en donde ejerza sus funcio nes, pudiendo ser en la Administración Centralizada o Paraesta tal.

Por otra parte, el mismo artículo 212 del Código Penal, en su párrafo segundo, admite, en algunos casos, que el sujeto activo del delito, cometido en agravio de la Administración Públi ca, puede ser una persona extraña a ésta; es decir, que no ---- desempeñe funciones dentro de la Administración Pública; seña--

(72) BUNSTER, Alvaro. Las Responsabilidades de los Servidores - Públicos. "La Responsabilidad Penal del Servidor Público", Ed. Porrúa. México, 1984. pág. 13

lando que se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate, a "cualquier persona" que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título, o en el subsecuente (Décimo o Décimo Primero).

De acuerdo con las reformas, podemos diferenciar dos grupos que consideran como sujeto activo del delito, a personas - que no desempeñan funciones dentro de la Administración Pública; éstos son:

- 1o. En casi todas las figuras delictivas que prevé el actual Título Décimo del Código Penal, se considera como sujeto activo del delito, no sólo al servidor público, sino que también prevé, que el delito puede ser realizado "por interpósita persona"; tal es el caso de los siguientes tipos penales: Ejercicio-Indebido de Servicio Público en su fracción IV; Intimidación, fracción I; Ejercicio Abusivo de Funciones, fracción I; Tráfico de Influencia, fracciones I y III; y Cohecho, en su fracción I.
- 2o. Las sanciones penales no sólo son aplicables al servidor público responsable, sino que alcanzan al extraño que intervino en la comisión del delito. Esta concepción importa una verdadera novedad legislativa, ya que la mayoría de las legislaciones han contemplado este problema desde el punto de vista de la coparticipación o coautoría; debido a que los sujetos no clasificados como servidores públicos, son considerados como extraños para la Administra

ción Pública. Pese a ello, la legislación penal mexicana, considera que no sólo obra ilícitamente aquél, que -- con motivo de su encargo delinque, sino que también será responsable penalmente, todo sujeto extraño a la Administración Pública, que participe en la comisión del delito o que obtenga favores, beneficios, lucro, etc., como consecuencia del mismo.

c.2) CAUSAS

Con relación a las causas de responsabilidad penal, el actual Código Penal para el Distrito Federal y para toda la -- República en materia del Fuero Federal, considera que figuras delictivas pueden ser cometidas por un servidor público en --- ejercicio de sus funciones. Con respecto a la creación de nuevos tipos penales, han existido innumerables críticas. Algunos estudiosos de la materia, consideran que las reformas al - Título en estudio fueron hechas al vapor; que el reformador, - preocupado por no alterar sustancialmente la numeración del Có digo, se vio obligado a adicionar a cada figura, un sinnúmero de fracciones, que en muchos casos no concuerdan con el rótulo que posee; lo que viene a ser un disfraz verbal, de un mismo y reiterado concepto; que además, el legislador no se preocupó - por dar sistema y claridad a los tipos adicionados y que, al - parecer, el fin de los legisladores tan sólo fue aumentar noto riamente el número de tipos penales del Título Décimo del Códi go Penal vigente.

Pese a todas las críticas, las reformas existen. Analiza remos ahora, cada uno de los nueve tipos penales que integran el Título denominado "Delitos cometidos por servidores públicos".

1o. Ejercicio Indevido de Servicio Público

Se encuentra regulado en el artículo 214 y se compone de cinco fracciones, las cuales nos dan las hipótesis que, - al actualizarlas, crean el tipo a estudio.

Comete el delito de ejercicio indevido del servicio público, aquel servidor que:

- I. Sin haber tomado posesión legítima o sin satisfacer - todos los requisitos legales, ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- II. El que a pesar de saber que se ha revocado su nombramiento, que se le ha suspendido o sustituido, continúe ejerciendo las funciones propias de un servidor público.
- III. Cuando el servidor público que por razón de las funciones que desempeñe en la Administración Pública ya sea Federal o Centralizada, conozca que alguna dependencia o entidad puede verse afectada en su patrimonio o intereses, no lo informe por escrito a su superior jerárquico o, si está dentro de sus posibilidades, lo evite.

IV. Cuando sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice información o documentación a la que tenga acceso o de la que tenga conocimiento. No importando que la actividad delictuosa la realice directamente el servidor o éste ejecute la acción valiéndose de otra persona.

2o. Abuso de Autoridad

Este ilícito se encuentra contemplado en el artículo 215 del Código Penal en vigor; se compone de doce fracciones, las cuales indican que cometen el delito de Abuso de Autoridad, los servidores públicos que:

- I. Cuando utilice la fuerza pública con el objeto de impedir que se ejecute una ley, decreto o reglamento, - el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial.
- II. Cuando sin causa legítima actúe con violencia, insulte o moleste a cualesquier persona en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.
- III. Cuando retarde o niegue el servicio que deba prestar a los particulares o impida la presentación o el curso de una solicitud de manera indebida.
- IV. Cuando se niegue injustificadamente a realizar las -- funciones establecidas en la ley en los casos de la - administración de justicia.

- V. Cuando un encargado de la fuerza pública, que haya -- sido requerido legalmente para prestar auxilio, se -- niegue indebidamente.
- VI. Cuando el encargado de un establecimiento carcelario en cualquiera de sus modalidades, reciba a una persona como presa, detenida, arrestada o la mantenga privada de su libertad, sin dar aviso a la autoridad competente, niegue informes sobre personas detenidas o no cumpla con la orden de libertad que le gire la autoridad correspondiente.
- VII. Cuando no informe de inmediato de una privación ilegal de la libertad, o en su caso, la haga cesar.
- VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.
- IX. Cuando obtenga sueldos o dádivas de un subalterno.
- X. Cuando otorgue cualquier tipo de empleos o contratos remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio.
- XI. Cuando con conocimiento de la inhabilitación, autorice a una persona a desempeñar labores en el servicio público.
- XII. Cuando otorgue identificaciones a personas que no --- desempeñen el empleo.

30. Coalición de Servidores Públicos

Cometen este delito los servidores públicos que se coaliguen para tomar medidas en perjuicio de la Administración Pública Federal o Centralizada, en los casos en que actúan contrariamente o impidan la ejecución de una ley o reglamento, dimitan de sus puestos para impedir o suspender la Administración Pública en cualquiera de sus ramas, con excepción de los que se coaliguen en sus derechos constitucionales o de huelga.

40. Uso Indebido de Atribuciones y Facultades

Se encuentra previsto este tipo penal en el Capítulo V, del Título Décimo, artículo 217

Comete el delito de Uso Indebido de Atribuciones y facultades:

- I. El servidor público que otorgue concesiones de prestación del servicio público, de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación; permisos, licencias o autorizaciones de índole económica, franquicias; exenciones, deducciones o subsidios sobre cualquier clase de ingresos fiscales, sobre precios y tarifas de los bienes producidos o prestados por la Administración Pública Federal o el Distrito Federal, o cuando realice o contrate con recursos económicos públicos.
- II. Las personas que participen en cualquiera de las acti

vidades que enumera la fracción I.

III. El servidor público que dé diversa utilización a los fondos públicos.

5o. Concusión

El artículo 218 de la Ley Sustantiva de la Materia, indica que comete este delito, el servidor público, que con tal carácter, exija por sí o por otro, cualquier cosa indebida o en mayor cantidad de la que señala la ley, a título de impuesto, contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento.

6o. Intimidación

De conformidad con el numeral 219 del Código Penal vigente, comete este delito, el servidor público que:

- I. Por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona, para evitar que ésta o un tercero denuncie, se querelle o aporte información, relativa a la probable comisión de un delito, sancionado por la ley penal o la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- II. Cuando por motivo de lo dispuesto por la fracción anterior, el servidor público, realice u omita cualquier conducta que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero -

que tenga vínculos familiares, de negocios o afectivos.

7o. Ejercicio Abusivo de Funciones

Se encuentra regulado por el artículo 220 del Código Penal, el cual nos dice que comete el delito de Ejercicio Abusivo de Funciones, el servidor público que:

- I. Por sí o por interpósita persona, con motivo de sus funciones, otorgue contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurdico que produzca beneficios económicos al servidor, su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, o cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos, de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las demás personas mencionadas formen parte.
- II. Cuando el servidor público valiéndose de la información que posea en razón de su cargo, y que no sea del conocimiento público, por sí, o por cualquiera de las personas mencionadas en la fracción anterior, obtengan beneficios económicos indebidos.

8o. Tráfico de Influencia

El artículo 221 de la Ley Punitiva, señala que comete el delito de tráfico de influencia:

- I. El servidor público que por sí o por interpósita persona, tramite o resuelva ilícitamente negocios ajenos a su función pública.
- II. Cualquier persona que promueva la conducta del servidor público a que se refiere la fracción anterior.
- III. El servidor público que por sí o por interpósita persona, influya indebidamente en la resolución de cualquier acto inherente a otro servidor público, que le produzca beneficios económicos para sí o para las -- personas a que se refiere el artículo 220, fracción I de este Código.

90. Cohecho

Se encuentra tipificado en el Título Décimo, Capítulo X, artículo 222, y señala que comete el delito de Cohecho:

- I. El servidor público que por sí o por interpósita persona acepte dinero, dádivas o promesas, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones. En este sentido se pronuncia la Ley Federal de Responsabilidades, en su artículo 88, --- párrafo cuarto.
- II. El que de manera espontánea, dé u ofrezca dinero o - dádivas a las personas señaladas en la fracción I, -

para que hagan u omitan un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

10. Peculado

Este delito se encuentra regulado por el artículo 223, en cuatro fracciones.

Comete el delito de Peculado:

I. El servidor público que distraiga de su objeto, para su uso propio o ajeno, cualquier cosa perteneciente a la Administración Pública Federal o Centralizada o a un particular, si las hubiere recibido en administración o depósito.

II. El servidor público que utilice indebidamente fondos públicos, o que realice las conductas del delito de Uso Indebido de Atribuciones y Facultades, con el fin de promover una imagen política o social de su persona, de su superior jerárquico o de un tercero, o con el fin de denigrar a cualquier persona.

III. Cualquier persona que acepte realizar las conductas de la fracción anterior a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados del artículo 217 de este ordenamiento.

IV. Las personas que sin ser servidores públicos federales, distraigan los recursos públicos federales para usos propios o ajenos o les dé un uso diverso al que

se les destinó.

11.- Enriquecimiento Ilícito

Con respecto a este ilícito, la Constitución General de la República, en su artículo 109, fracción III, párrafo segundo, sostiene que las leyes determinarán en que supuestos se deberá sancionar penalmente a los servidores públicos, cuando éstos durante el tiempo de su encargo o con motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio substancialmente, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, sin que puedan justificar la procedencia lícita de los mismos. Asimismo, dicho párrafo indica que, las leyes penales, lo sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de los bienes adquiridos en contravención con la ley.

Por su parte, el artículo 224 del Código Penal señala que, "existe enriquecimiento ilícito, cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquéllos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

El mismo precepto en su párrafo segundo indica que, incurrir en responsabilidad penal, quien se ostente como dueño de los bienes que el servidor público adquiriera en contravención de lo dispuesto por la ley.

Por último, la Ley Federal de Responsabilidades de los -- Servidores Públicos, en su artículo 86, señala que, serán sancionados, conforme a la ley penal, los servidores que incurran en enriquecimiento ilícito.

c) SANCIONES

Las sanciones estipuladas por el Código Penal para los de litos comprendidos en el Título Décimo del Código Penal para - el Distrito Federal, en materia del Fuero Común, y para toda - la República en materia del Fuero Federal, varían de un ilícito a otro; sin embargo, todos coinciden en señalar una pena -- corporal, una sanción pecuniaria y la destitución o inhabilita ción del empleo, cargo o comisión.

La pena o sanción corporal, consiste en la privación de - la libertad del sujeto activo del ilícito, la cual será preven tiva durante el tiempo que dure el procedimiento penal, y ten drá lugar en cualquiera de los tres Reclusorios Preventivos -- que actualmente existen; en tanto que dictada una sentencia de finitiva condenatoria, la pena de prisión se compurgará en un establecimiento distinto, que se avocará a la readaptación so cial del sentenciado.

La sanción pecuniaria consistirá en una multa, que será - fijada a criterio del juez, conforme lo dispuesto por los ar tículos 51, 52 y 213 del Código Penal, la que se fijará, to man do en consideración los límites establecidos por la Ley Puniti va de la materia; atendiendo al salario mínimo diario vigente

en el lugar en que se cometió el ilícito y en el momento de la comisión del mismo.

La destitución o inhabilitación del empleo, cargo o comisión, son sanciones previstas por el Código a comento, resultando accesorias a la pena privativa de la libertad; se cumplen por mandato judicial, aún y cuando las acate la autoridad administrativa, como en las penas de prisión. Estas sanciones se analizarán en el apartado referente a la Responsabilidad Administrativa.

La destitución consiste en privar al servidor público de su empleo, cargo o comisión, en tanto que la inhabilitación -- tiene por objeto declarar al servidor público incapaz de ejercer u obtener algún empleo, cargo o comisión en el servicio -- público.

El Código Penal vigente prevé las sanciones que a continuación se mencionan, para los delitos cometidos por servidores públicos, por las personas que coadyuven con ellos en la comisión de las conductas consideradas como delitos o por las personas que reciban beneficios en virtud de los mismos.

Artículo 214.- Ejercicio Indebido del Servicio Público.

Fracciones I y II:

- Pena Corporal: De tres días a un año de prisión.
- Sanción Pecuniaria: Multa de tres a trescientas veces - el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal

en el momento de la comisión del delito.

- Destitución e inhabilitación de un mes a dos años.

Fracciones III y IV:

- Pena Corporal: De dos a siete años de prisión.
- Sanción Pecuniaria: De treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.
- Destitución e inhabilitación de dos a siete años.

Artículo 215.- Abuso de Autoridad.

- Pena Corporal: De uno a ocho años de prisión.
- Sanción Pecuniaria: De treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.
- Destitución e inhabilitación de uno a ocho años.

Las mismas sanciones se impondrán a los que acepten nombramientos, contrataciones o identificaciones.

Artículo 216.- Coalición de Servidores Públicos.

- Pena Corporal: De dos a siete años de prisión.
- Sanción Pecuniaria: Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.
- Destitución e inhabilitación de dos a siete años.

Artículo 217.- Uso Indevido de Atribuciones y Facultades.

Las sanciones se impondrán en atención al salario mínimo

diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, de acuerdo al monto de las operaciones a que se refiere dicho artículo:

- Cuando el monto de las operaciones no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo:
 - Pena Corporal: De tres meses a dos años de prisión.
 - Destitución e inhabilitación de tres meses a dos años.
- Si el monto de las operaciones excede de quinientas veces:
 - Pena Corporal: De dos a doce años de prisión.
 - Destitución e inhabilitación de dos a doce años.

Artículo 218.- Concusión.

La penalidad se aplicará de acuerdo a la cantidad o al valor de lo exigido indebidamente.

- Cuando la cantidad o el valor exigido no excede de quinientas veces el salario mínimo o no sea valuable:
 - Pena Corporal: De tres meses a dos años de prisión.
 - Sanción Pecuniaria: Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.
 - Destitución e inhabilitación de tres meses a dos años.
- Si excede de quinientas veces el salario mínimo:
 - Pena Corporal: De dos a doce años de prisión.
 - Sanción Pecuniaria: Multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo.

en el Distrito Federal o no sea valuable:

- Pena Corporal: De tres meses a dos años de prisión.
 - Sanción Pecuniaria: Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.
 - Destitución e inhabilitación de tres meses a dos años.
- Si excede de quinientas veces el valor del salario mínimo -- diario vigente en el Distrito Federal:

- Pena Corporal: De dos a catorce años de prisión.
- Sanción Pecuniaria: Multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.
- Destitución e inhabilitación de dos a catorce años.

Las dádivas o dinero entregadas al servidor público, no se devolverán a éste, ya que se aplicarán en beneficio del Estado.

Artículo 223.- Peculado

- Si el fondo de lo distraído, o los fondos utilizados indebidamente, no exceden de quinientas veces el salario mínimo -- diario vigente en el Distrito Federal o no es valuable:
 - Sanción Corporal: De tres meses a dos años de prisión.
 - Sanción Pecuniaria: Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.
 - Destitución e inhabilitación de tres meses a dos años.

- Si excede de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal:

- Pena Corporal: De dos a catorce años de prisión.
- Sanción Pecuniaria: Multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.
- Destitución e inhabilitación de dos a catorce años.

Artículo 224.- Enriquecimiento Ilícito.

- Si el monto del enriquecimiento ilícito no excede de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal:

- Pena Corporal: De tres meses a dos años de prisión.
- Sanción Pecuniaria: Multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.
- Destitución e Inhabilitación de tres meses a dos años.

- Si excede de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal:

- Pena Corporal; De dos a catorce años de prisión.
- Sanción Pecuniaria: De trescientas a quinientas veces el salario mínimo.
- Destitución e inhabilitación de dos a catorce años.

Otra de las sanciones aplicables, es el decomiso en benefi

cio del Estado de los bienes cuya procedencia no se acredite de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El mismo ordenamiento penal analizado, prevé las características del servidor público que deberán ser consideradas --- para individualizar la pena correspondiente. El Código Penal, en su artículo 213, previene que el juez debe tomar en cuenta si el servidor público es trabajador de base o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes en el servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.

El contenido de este numeral, ha sido criticado, ya que a juicio del Licenciado Alvaro Bunster,⁽⁷³⁾ la anterior disposición resulta superflua, pues se convierte conceptualmente en el artículo 51 del mismo ordenamiento invocado, que se refiere a las reglas generales para la aplicación de sanciones.

Existen dos circunstancias que el juez debe considerar en el momento de aplicar las sanciones: la categoría de funcionario o empleado de confianza; éstas darán lugar, de acuerdo al arbitrio judicial, a la individualización de la pena.

Como último comentario, debemos señalar que las penas de los delitos analizados, son más severas que las sanciones previstas, antes de la reforma de 1982.

(73) BUNSTER, Alvaro, Op. cit. pág. 28

d) PROCEDIMIENTO

Una vez que ha prosperado la declaración de procedencia - ante la Cámara de Diputados, podrán seguirse todas las fases - de la represión criminal; es decir, se iniciará con una denuncia o querrela, hasta integrarse la averiguación correspondiente, para en su caso, ejercitarse la acción penal, consignando ante el órgano judicial competente al servidor público considerado como presunto responsable.

En el momento en que el servidor público se encuentre a disposición del juzgador, se seguirán todos los periodos que conforman el procedimiento penal, el cual culminará con una sentencia, que se podrá impugnar en segunda instancia; teniendo el acusado, expedito su derecho, con posterioridad a la emisión de ésta, de solicitar el Amparo y Protección de la Justicia Federal.

Los plazos para la prescripción de las sanciones son continuos y corren desde el día siguiente en que el condenado se sustraiga a la acción de la justicia, si las sanciones son privativas o restrictivas de la libertad, y si no lo son, desde la fecha de la sentencia ejecutoria.

La acción penal prescribe en un año, si el delito sólo merece multa; en un plazo igual al término medio aritmético si el delito merece pena privativa de la libertad, y en dos años, si el delito sólo merece destitución, suspensión, privación de

derecho o inhabilitación; si el delito sólo se persigue por -- querrela, prescribe en un año.

Para el cómputo de la prescripción de la acción penal, se estará a lo dispuesto en el Título Quinto, Capítulo VI, artícu los 100 a 118 del Código Penal.

En los casos de los servidores públicos que gozan de fue-ro, la prescripción no correrá, hasta que haya sido despojado del mismo.

2.3) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La Constitución Política hace referencia a la responsabi-lidad administrativa en los artículos 109, fracción III, 113 y 114, párrafo tercero, al establecer que los servidores públi-cos, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comi-siones, tienen el deber de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de éstos, pudiendo ser san-cionados por los actos u omisiones en que incurran en el ejer-cicio de sus labores; las sanciones que podrán imponerse al ac-tualizarse las hipótesis que prevén estos artículos, serán de naturaleza administrativa, atendiendo a lo dispuesto por las - leyes que sobre responsabilidad administrativa emita el Poder Legislativo. Asimismo la ley determinará, en su caso, los li-neamientos para que opere la prescripción en materia de respon-sabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza de -

los actos u omisiones en que incurra el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

La renovación moral, que tantas consideraciones y comentarios ha suscitado a lo largo de este régimen de gobierno, encuentra un canal importante para positivizarse en lo que respecta a la responsabilidad administrativa, toda vez que el objetivo perseguido por la actual administración, responde a la necesidad de que los servidores públicos cumplan adecuada y eficazmente las tareas encomendadas a cada uno de ellos, y en el supuesto de que no actúen idóneamente al servicio que deben prestar a la sociedad, o en su caso, lo cumplan en forma deshonesta, sean sancionados en atención a lo dispuesto por el artículo 113 de nuestra Carta Magna y 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

a) SUJETOS.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad administrativa, son aquéllos a que se refieren los artículos 108 Constitucional y 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El invocado numeral de nuestra Máximo -- Ordenamiento Jurídico, en su párrafo segundo, estatuye que el Presidente de la República, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común, durante el tiempo que dure su encargo, por lo que debemos excluir al Ejecutivo de los sujetos que inciden en responsabilidad administrativa;

y de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo ya citado, tampoco serán objeto de responsabilidad administrativa, los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales; ya que únicamente serán responsables -según nuestra Carta Magna- por violaciones a la Constitución, a las Leyes Federales y por manejo indebido de fondos y recursos federales.

El artículo 46 de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de nuestro Código Fundamental, indica que incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos que se mencionan en el artículo 2o., de la citada Ley, incluyéndose los mencionados por el párrafo tercero del artículo 108 Constitucional, que como ya dijimos, sólo serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; lo que hace necesario precisar que, la responsabilidad de estos servidores, se encuadra en la política o penal, no así en la administrativa, aún cuando la ley prevea en su artículo 47, analizado a -- contrario sensu, el desvío de recursos, debido a que esta hipótesis conforma un tipo penal, cuya sanción deberá estar a lo dispuesto por el Código Penal.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 2o., señala José Luis Soberanes Fernán-

dez, ⁽⁷⁴⁾ precisa que son sujetos de la misma, las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales; agregando -- que la Ley Suprema no menciona a dichos sujetos, lo que resulta peligroso, ya que con base en lo anterior, se puede reclamar a particulares responsabilidades propias de los funcionarios y empleados públicos, sin embargo -añade-, el artículo 46 de la multicitada ley, señala que incurren en Responsabilidad Administrativa, los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o., interpretándolo, en el sentido de que, a las personas particulares que manejen o apliquen los recursos federales, no siendo servidores públicos, no se les podrá exigir responsabilidad administrativa.

b) CAUSAS

El artículo 113 Constitucional, establece que las causas de responsabilidad administrativa, las determinará la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando -- por actos u omisiones de los servidores públicos se atente contra la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en su empleo, cargo o comisión.

(74) SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. "La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos", Ed. Porrúa, México, 1984, -pág. 132.

Las causas que dan lugar a la Responsabilidad Administrativa, son enumeradas en el artículo 47 de la Ley respectiva, a manera de obligaciones, con las cuales debe cumplir de manera absoluta el servidor público en el desempeño de sus funciones; el incumplimiento de tales obligaciones, dará lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes.

Las causas que dan origen a la Responsabilidad Administrativa son:

- I. La falta de diligencia en el servicio encomendado, el acto u omisión que causa deficiencia en dicho servicio o el abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. Esta fracción alude a la falta de diligencia, sin precisar que debemos entender por "máxima diligencia", lo que permite a los sujetos encargados de aplicar sanciones, el emplear un criterio demasiado vago y subjetivo al sancionar. Además, hace referencia al "abuso o ejercicio indebido" de un empleo, cargo o comisión, lo que evidentemente da lugar a responsabilidad penal y no administrativa - (Art. 215, fracción II del Código Penal).
- II. Ilegalidad en la formulación de planes, programas y presupuestos de su competencia e incumplimiento de leyes y normas relativas al manejo de recursos económicos públicos.
- III. Desvío de recursos, facultades o información a que tengan acceso por razón de su empleo, cargo o comisión (Arts. --

214, fracción IV y 217, fracción III del Código Penal).

- IV. Descuido de la documentación o información que conserve - bajo su cuidado o a la que tenga acceso, permitiendo el - uso, destrucción, ocultamiento, etc., de la misma.

Las fracciones III y IV aluden a lo que podríamos denominar "información confidencial" sin precisar lo que debemos entender por ella, dejando al arbitrio de cada quien, el determinar los casos en que se trata de información -- secreta (Artículo 214, fracción IV del Código Penal).

- V. Mala conducta y faltas de respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que deba tratar.

Encontramos en esta fracción el mismo problema, toda vez que no existen lineamientos que determinen en qué casos - se estará a lo dispuesto por lo señalado en esta hipóte-- sis.

- VI. Inobservancia en las reglas de trato con los inferiores e incurrir en agravios, desviación o abuso de autoridad.

Se da amplias facultades al superior jerárquico, que es - en muchos casos, quien impone las sanciones, de calificar cuando otro superior jerárquico o él mismo, incurren en - responsabilidad, lo que resulta ilógico, puesto que no -- existirá plena justicia y equidad al decidir sobre la --- existencia o no, de la responsabilidad administrativa; a-- demás de que nos habla la fracción, de "abuso de autori--

dad", lo que de ninguna forma da lugar a la responsabilidad administrativa, sino penal, y por lo tanto, ésta debe ser sancionada de conformidad con la legislación penal.

VII. Falta de respeto y subordinación con respecto a los superiores jerárquicos.

Similar problema a la fracción anterior.

VIII. Carencia de información al titular de la dependencia o entidad en la que labore, del incumplimiento de las obligaciones y de las dudas fundadas con respecto a las órdenes que reciba.

IX. Ejercer funciones después de concluido el periodo para el que se le designó o de haber cesado por cualquier otra causa.

La anterior disposición, constituye un delito llamado --- "ejercicio indebido de funciones"; lo que da lugar a responsabilidad penal.

X. Autorizar a un subordinado a faltar injustificadamente a sus labores por más de quince días seguidos o treinta días continuos u otorgar indebidamente licencias con o sin --- goce de sueldo.

XI. Desempeñar otro empleo público o privado, cuando la ley lo prohíba.

XII. Nombrar a una persona inhabilitada por resolución de la autoridad competente, para ejercer funciones en el servi-

cio público.

- XIII. Intervenir en cualquier asunto en que se tenga interés familiar, personal o de negocios, incluyendo aquellos en -- que se puedan beneficiar parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para los terceros con los que tenga relaciones laborales, de negocios, o sociedades de las que el servidor o las personas referidas formen parte. (Artículo 220, Código Penal).
- XIV. No informar al superior de la imposibilidad de excusarse, cuando tenga impedimento en los asuntos a que se refiere la fracción anterior.
- XV. Solicitar, aceptar o recibir cualquier clase de dádivas o servicios para el servidor público o para las personas a que hace referencia la fracción XIII, con motivo de su empleo, cargo o comisión; quedando vigente dicha disposi---ción hasta un año después de que se haya retirado de sus funciones.
- Nuevamente encontramos un error del legislador, toda vez que aquí se configura el delito de "cohecho" que tipifica el Código Penal, lo que origina responsabilidad penal, -- por lo que debe sancionarse de acuerdo a los lineamientos de la ley de la materia.
- XVI. Obtener beneficios adicionales a la contraprestación que le otorga el Estado, por el desempeño de su función.

Podría configurarse, en este caso, responsabilidad penal, (Artículo 222, fracción I del Código Penal).

- XVII. Intervenir en el nombramiento de cualquier persona en la que se tenga interés personal, incluyendo las personas -- señaladas en la fracción XII.
- XVIII. No presentar con oportunidad y veracidad su declaración - patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- XIX. Desatender las instrucciones y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría.
- XX. No informar al superior jerárquico de los actos u omisiones de los servidores públicos a su cargo, que impliquen infracciones a este artículo.
- XXI. Incumplir cualquier disposición jurídica, relacionada con el servicio público.
- XXII. Las demás que impongan las leyes y reglamento.

Las fracciones enumeradas se encuentran redactadas en términos demasiado amplios, lo que lleva a los superiores jerárquicos, que son los sujetos idóneos para aplicar sanciones, a cumplir con su deber, obrando con sustento en su estricto criterio, lo que a todas luces, resulta injusto; además, y tomando en consideración que se trata de una ley de competencia Federal, es necesario uniformar criterios, equilibrarlos y no permitir que cada quien actúe de acuerdo a su sentir y quizá, en muchas oca-

siones, a su conveniencia.

Los superiores jerárquicos a que nos hemos referido al analizar el numeral anterior son, de acuerdo con la ley en su artículo 48, los titulares de las dependencias y, en el caso de las entidades, el coordinador del sector correspondiente; éstos aplicarán las sanciones a través de la contraloría interna de su dependencia.

En los casos en que el servidor público haga del conocimiento de su superior, cualquier irregularidad, éste debe informarla sin demora y bajo su responsabilidad, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación -cuando la ley así lo determine-, la que a su vez, lo hará saber al subalterno interesado. Si el superior omite esta disposición, el servidor público podrá hacerlo motu proprio.

Otras causales de responsabilidad administrativa, son mencionadas en los artículos 50 y 59 de la Ley a comento. El primer artículo citado señala que, el servidor público incurrirá en responsabilidad, cuando evite -por cualquier medio-, que el quejoso formule querrelas, y denuncias, o que, con motivo de ello, realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida, que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten; en tanto el artículo 59, prevé que incurrirán en responsabilidad administrativa, los servidores públicos de las contralorías internas, que injustificadamente se abstengan de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto en la ley.

Por último, la ley incurre en un grave error en el primer párrafo del artículo 47, al señalar que en caso de incumplimiento de sus obligaciones, el servidor público será sancionado en términos de ley, dejando a salvo sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el "servicio de las Fuerzas Armadas". De ninguna manera, el trabajo del servidor público "civil", podrá ser regulado por el fuero militar; para ello, el Código Fundamental estatuye en su artículo 123 apartado B, los principios que regulan el trabajo burocrático, con aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B, supletoria de la Ley Federal del Trabajo.

Los legisladores al discutir y aprobar este numeral, olvidaron que la ley otorga determinada competencia a cada Secretaría, Entidad u Organo del Estado, limitando sus facultades, a atender única y exclusivamente al ámbito de sus atribuciones; por lo que, la legislación militar, sólo será aplicable a las personas que ostentón el carácter de militares o presten sus servicios a las fuerzas armadas, pero nunca podrá aplicarse a civiles, ni mucho menos establece derechos laborales para los servidores públicos.

Al respecto, el Diario de Debates de 30 de diciembre de 1982, al considerar el Dictamen a Discusión de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su apartado VI, nos dice que la ley a comento, "respeto el ámbito de --

competencia de la legislación laboral aplicable a los servidores públicos; por lo que, sus disposiciones no afectan ni conculcan los legítimos derechos de los trabajadores, que son servidores públicos, entre ellos, las conquistas que se concretan en sus respectivas Condiciones Generales de Trabajo...". (75)

c) SANCIONES

Una vez que se positiviza una de las causas a que hemos hecho referencia en el apartado anterior, surge la responsabilidad administrativa, que deberá ser sancionada en términos -- del artículo 115 Constitucional, que nos dice que, además de -- las sanciones que señalen leyes diversas, podrán imponerse --- como estrictamente administrativas las siguientes:

- Suspensión;
- destitución;
- inhabilitación; y,
- sanciones económicas.

Por su parte, el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que las sanciones por falta administrativa, consistirán en:

I. Apercibimiento privado o público;

(75) Diario de Debates. Año I, Tomo I, No. 60., 30-XII-1982. - pág. 9

- II. Amonestación privada o pública;
 - III. Suspensión;
 - IV. Destitución del puesto;
 - V. Sanción económica; e
 - VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- 1o. Apercibimiento Privado o Público.

"Es el requerimiento que el juez (superior jerárquico en cuanto al tema que nos ocupa) hace a alguno para que ejecute lo que le manda, o para que proceda como debe..., previniéndole que sea más cauto en adelante y cuide de no volver a caer en la misma falta o de no dar motivos para que se conciban sopechas de su conducta, bajo la pena de ser castigado con más severidad". (76)

El apercibimiento bien sea privado o público, preceptúa el artículo 56, fracción I, será hecho por el superior jerárquico.

2o. Amonestación Privada o Pública.

Es el requerimiento que se hace al servidor público, con el objeto de que modifique su conducta y no vuelva a incurrir en ella. La amonestación la aplicará el superior jerárquico.

3o. Suspensión.

Acorde con el artículo 56, fracción III, la suspensión -
(76) ESCRIBIE, Joaquín, Op, cit. pág. 383

del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres años, corresponderá aplicarla al superior jerárquico; en caso de que éste no aplique la sanción, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, instrumentará el procedimiento a seguir para aplicarla.

Múltiples críticas ha recibido esta fracción del artículo 56, resaltando las formuladas por los Diputados Antonio Gerhenson y Daniel Angel Sánchez Pérez, que fueron emitidas ante la Tribuna más alta de la Nación, el Congreso de la Unión.⁽⁷⁷⁾ El Diputado Gerhenson subraya que la disposición de que se trata, es violatoria del artículo 5o. Constitucional, que establece el derecho al trabajo, toda vez que este numeral estatuye que dicha libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad; de lo anterior se desprende -dice el C. Diputado-, que no corresponde al superior jerárquico aplicar esta sanción. Además -continúa diciendo- se infringe el artículo 423, fracción X, de la Ley Federal del Trabajo, aplicable a los trabajadores del Estado, por disposición del artículo 11o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; dicha fracción señala que la máxima sanción que puede darse como sanción del trabajo, es de ocho días.

(77) Diario de Debates. Año I, Tomo I, No. 6o. 30-XII-82. págs. 22 y 30.

Por su parte, el Diputado Sánchez Pérez, argumenta que - la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al hablar sobre la suspensión, se relaciona únicamente con los - que manejan fondos, y que ésta no podrá exceder de sesenta --- días; además, en tanto no exista resolución final, el trabajador deberá recibir cuando menos el 50% de sus emolumentos.

4o. Destitución del Puesto.

La destitución de los servidores públicos de confianza, - la aplicará el superior jerárquico. Cuando la autoridad san- cionadora omite aplicar lo dispuesto en la Ley, la Secretaría de la Contraloría, promoverá el procedimiento para hacerlo.

El superior jerárquico, en concordancia con las leyes -- específicas del acto, demandará la destitución del empleo, car- go o comisión de los servidores públicos (Artículo 56, frac- -- ción II).

5o. Sanción Económica.

Estas sanciones se contemplan en el artículo 56, frac- -- ción VI, en el que se indica que serán aplicables por el supe- rior jerárquico, cuando no excedan de cien veces el salario - mínimo diario vigente del Distrito Federal y por la Secretaría de la Contraloría General, cuando excedan de esa cantidad. --- Asimismo, el artículo 55, establece que en la aplicación de -- sanciones económicas se atenderá a los beneficios obtenidos y a los daños y perjuicios causados por el infractor, aplicándo-

se dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

El pago de las sanciones económicas, será fijado en consideración a la equivalencia en salarios mínimos al día de su pago, y será en cantidad líquida. La sanción impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual en el Distrito Federal, entendiéndose por éste, - el equivalente a treinta veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día de su imposición y el cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, al día del pago de la sanción.

De acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, que según dispone la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, deberá aplicarse supletoriamente; en su artículo 107 prohíbe la imposición de multas a los trabajadores, cualquiera que sea su causa o concepto; por lo tanto, esta fracción del artículo 56, viola indudablemente el artículo 5o. Constitucional, que prescribe que nadie podrá ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial; viola también la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal del Trabajo y las condiciones generales del trabajo que tienen los sindicatos, con entidades de la Federación.

6o. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Es la declaración de incapacidad de un servidor público

para ejercer su empleo, cargo o comisión.

Si la inhabilitación se impone como consecuencia de un acto u omisión, que implique lucro o cause daños y perjuicios, - que no excedan de cien veces el salario mínimo mensual en el - Distrito Federal, deberá ser de seis meses a tres años y, cuando sea mayor de dicha cantidad, será de tres a diez años, se-gún lo dispone el artículo 53.

Para sancionar con la inhabilitación se requiere, según - el artículo 56, fracción V, resolución jurisdiccional que dic- tará el órgano facultado para ello, de acuerdo con las leyes - aplicables.

Cuando para el desempeño de un empleo, cargo o comisión, - se requiera al solicitante el registro de inhabilitación, la - Secretaría de la Contraloría, será la encargada de otorgar a - los interesados la constancia que acredite la no existencia de dicho registro.

Para que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sancione con la inhabilitación, debe seguir una demanda ante el Tribunal Federal de Arbitraje, pidiendo el cese o - la terminación del cargo, con el objeto de que exista, como lo dispone la fracción V del artículo 56, una resolución jurisdiccional; en caso contrario, se estaría violando la Constitución, porque se privaría al servidor público de trabajar, sin mediar una sentencia jurisdiccional.

Por otro lado, el Diputado Sánchez Pérez, (78) critica la fracción que comentamos, ya que al hablar de la penalidad a -- que se refiere el artículo 53, se alude al lucro, que a todas luces es indebido o ilícito, por lo que configura un delito -- que se tipifica como peculado y que nada debe hacer en las -- sanciones administrativas; además -agrega-, se habla de daños o perjuicios, por los que no deben imponerse sanciones de carácter administrativo.

Las autoridades que podrán aplicar las sanciones a que -- nos hemos referido son:

- 1a.- El artículo 51 de la ley a estudio, nos indica que en tratándose del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tendrán la facultad de determinar los órganos y sistemas adecuados para investigar y determinar las responsabilidades que prevé el artículo 47;
- 2a.- Cuando los servidores públicos que infrinjan una disposición administrativa, pertenezcan a la Secretaría de la -- Contraloría General de la Federación, la contraloría in--terna de esta dependencia, tendrá a su cargo -como lo determina el artículo 52-, el sancionarlos por incumplimiento de sus obligaciones, en términos de los artículos 113 Constitucional y 53 de la Ley Federal de Responsabilida--

(78) Diario de Debates. Año I, Tomo I, No. 60, 30-XI-82. pág. 30.

des de los Servidores Públicos.

3a.- La contraloría interna -señala el artículo 57, segundo párrafo-, de cada dependencia, será la encargada de determinar y en su caso proceder, en contra de los servidores públicos que con sus actos u omisiones, incurran en responsabilidad administrativa. Las sanciones disciplinarias - que deban imponerse a los servidores públicos, serán señaladas por acuerdo del superior jerárquico.

El artículo 59 indica que las contralorías internas se encuentran facultadas para imponer toda clase de sanciones disciplinarias, excepto las económicas que excedan de --- cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

4a.- En el caso de las entidades, dice el artículo 48, segundo párrafo, el facultado para la aplicación de sanciones administrativas, será el coordinador sectorial correspondiente.

Para la aplicación de las sanciones administrativas, las autoridades competentes en cada caso, deberán atender a lo dispuesto por el artículo 54, que señala diversos elementos que tendrán que ser debidamente analizados al imponer las sanciones correspondientes; sin embargo, la ley no dispone si serán consideradas para agravar o disminuir la sanción a que el servidor público se haga acreedor; dichos elementos, podemos clasificarlos en dos grupos: el primero de ellos, atiende a las -

condiciones personales del servidor público, como son: las --- circunstancias socioeconómicas, el nivel jerárquico, los antecedentes, las condiciones del infractor y su antigüedad en el servicio; en segundo lugar, se considerarán las condiciones exteriores y medios de ejecución, la gravedad de la responsabilidad en que incurran, la conveniencia de suprimir prácticas legales, la reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de sus obligaciones.

Las autoridades facultadas para imponer sanciones administrativas, además de aplicarlas, podrán abstenerse de sancionar al infractor; es decir, perdonarlo por una sola vez, cuando con su infracción no haya ocasionado actos de gravedad ni constituyan conductas tipificadas por la Ley Penal y el daño causado no rebase el equivalente a cien días de salario mínimo. Procederá este perdón, siempre que así lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y que la Dependencia o la Secretaría en cada caso, justifique la causa de la abstención.

Nuevamente nos percatamos que se deja al libre arbitrio de la autoridad aplicadora, el abstenerse o no de sancionar al servidor público, lo que puede prestarse a que se actúe sin atender a los principios de justicia y equidad que deben prevalecer en todo caso, tratándose del servidor público de que se trate.

Por último, al imponer las sanciones administrativas co--

respondientes, las autoridades facultadas para ello, deberán sujetarse a los términos que el artículo 78 señala, para que opere la prescripción, que son:

1o.- Cuando el beneficio obtenido o el daño causado no exceda de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuere estimable en dinero, prescribirán en tres meses.

2o.- En todos los demás casos, prescribirán en tres años.

El cómputo para determinar el plazo de prescripción, se contará a partir del siguiente día al en que se incurrió en responsabilidad, y en tratándose de responsabilidad de carácter continuo, el cómputo se hará a partir del momento en que ésta cesó.

d) PROCEDIMIENTO

El procedimiento a seguir para determinar y aplicar sanciones administrativas, es común a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a las Contralorías Internas.

Anterior al procedimiento, debe existir una queja o denuncia en la que se haga del conocimiento de la autoridad aplicadora, la causa que dio origen al incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Con ese objeto, debe existir en cada dependencia y entidad de la Administración Pública, unidades específicas, a las que el público tenga fácil

acceso para presentar, por escrito, su queja o denuncia, haciéndole saber a la Contraloría Interna de la dependencia o al Coordinador Sectorial en el caso de las entidades, los hechos, que a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa.

Cuando las quejas o denuncias conformen infracciones graves, o cuando la Secretaría de la Contraloría deba conocer del caso y participar en las investigaciones, el superior jerárquico deberá enviar copia de la denuncia a dicha Secretaría.

Una vez que de las investigaciones o auditorías que realice la Contraloría, se desprenda que existe responsabilidad por parte de un servidor público, se informará a la Contraloría -- Interna de la dependencia o al Coordinador Sectorial de la entidad, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria; cuando no sea de su competencia, lo turnará a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que -- ésta determine a la autoridad aplicadora.

El procedimiento estipulado por la ley, es común a la --- Contraloría, a las Contralorías Internas y al Coordinador Sectorial; iniciándose con una audiencia de pruebas y alegatos a la que asistirán el servidor público, su defensor y el representante de la dependencia o sector correspondiente, en la que se desahogarán las pruebas ofrecidas y el inculcado alegará lo que a su derecho convenga. Para ello, deberá citarse con anterioridad al servidor público, para hacerle saber la responsabilidad que se le impute, el lugar, día y hora en que se celebra

rá la audiencia. Entre la fecha de citación y la de audien--
cia, deberán mediar de cinco a quince días hábiles.

Concluida la audiencia y dentro de los tres días siguientes se determinará sobre la existencia o no, de la responsabilidad; en caso de resolver afirmativamente, se impondrán al -- infractor las sanciones administrativas que correspondan y se notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia o entidad y al superior jerárquico.

Cuando la Secretaría de la Contraloría considere que no -- existen elementos suficientes para resolver, o advierta que -- existen diferentes actos u omisiones que den motivo a nueva -- responsabilidad, podrá señalar nuevas fechas de audiencia y -- practicar las investigaciones necesarias que le permitan deter
minar y resolver adecuadamente.

De todo lo actuado se levantará acta circunstanciada que será signada por los que en ella intervengan, debiendo regis--
trarse en los libros respectivos, en uno de ellos, se anotarán los procedimientos disciplinarios y en el otro, las sanciones impuestas, aún las de inhabilitación.

En cualquier momento del procedimiento, se podrá suspen--
der temporalmente al presunto responsable, sin que ello sea mo
tivo para prejuzgar sobre la responsabilidad que se le impute. La suspensión hará cesar todas las obligaciones y derechos del servidor público, hasta en tanto no se de por concluida la mis

ma, que podrá ser en el momento que así lo determine la Secretaría, independientemente del momento procesal del procedimiento. Si el servidor público no resultare responsable, le serán restituidos sus derechos y se le pagarán todas sus percepciones durante el tiempo en que estuvo suspendido.

Para suspender a un servidor público designado por el Presidente de la República, se requerirá la autorización de éste, así como de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, si requirió ratificación.

Si el presunto responsable confesara su responsabilidad, se dictará de inmediato la resolución que corresponda, imponiéndosele dos terceras partes de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, y en los casos de indemnización, deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados. La Ley deja a juicio de la autoridad aplicadora la suspensión, separación o inhabilitación.

Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones que les afecten por dos vías: cuando se trate de fallos emitidos por el superior jerárquico, deben agotar el recurso administrativo de revocación, para posteriormente, en su caso, impugnarlo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; y, cuando las resoluciones provengan de la Contraloría General, el recurso de revocación es optativo, ya que se puede impugnar directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación; quedando a salvo los derechos de los afectados, para impugnarlos por la vía

de Amparo.

Quando el Tribunal Fiscal de la Federación dicte resoluciones anulatorias que causen ejecutoria, restituirán al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado, y en el caso de que la resolución sea absolutoria, podrá ser impugnada por la Contraloría o por el superior jerárquico.

El recurso de revocación se tramitará ante la autoridad que impuso la sanción administrativa, dentro de los quince --- días siguientes a la notificación de la resolución recurrida, mediante escrito en el que se expresen agravios y se ofrezcan pruebas; el ocurso irá acompañado de tantas copias como sea -- necesario y de la constancia de la notificación. La autoridad acordará la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, - desechando las no idóneas; fijando el término de cinco días -- para su desahogo, el que puede ampliarse a solicitud de las -- partes, por una sola vez en cinco días más. Concluido el término probatorio, se dictará resolución en el acto o dentro de los tres días siguientes.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de - la resolución recurrida, si así lo solicita el promovente. -- Esta medida cautelar procederá en los siguientes casos:

- 1o.- Cuando se trate de sanciones económicas, éstas deberán garantizarse como cualquier crédito Fiscal; y,
- 2o.- Cuando las sanciones sean de otra naturaleza, se ajustará

a lo siguiente: debe ser admitido el recurso; la ejecución recurrida debe producir daños y perjuicios de imponible reparación al recurrente y, la suspensión no debe traer como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social y orden público. Estos requisitos son superiores a los que exige la Ley de Amparo para conceder la suspensión, por lo que es procedente recurrir al Juicio de Garantías.

2.4) RESPONSABILIDAD CIVIL

El fundamento Constitucional de la responsabilidad civil, lo encontramos en el octavo párrafo del artículo 111, que a la letra dice: "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

El 3 de diciembre de 1982, el Licenciado Miguel de la Madrid, envió al H. Congreso de la Unión, una Iniciativa de Reformas a los artículos 1916 y 2116 del Código Civil para el Distrito Federal, relativos a la responsabilidad por "daño moral" que prevé el Derecho Civil.

El Presidente de la República en la exposición de motivos referentes a la Iniciativa de Reformas que puso a consideración de nuestro órgano Legislativo, argumentó que, al exigir -

la sociedad una verdadera renovación moral era necesario adecuar las normas relativas a la responsabilidad civil, que produce el daño moral, con el propósito de crear una vía accesible y expedita para resarcir los derechos, cuando éstos son -- afectados ilícitamente.

Al garantizar el respeto a los derechos de la personalidad, denominación que le da la Doctrina Civilista contemporánea, mediante la responsabilidad civil, se logrará una convivencia en la que no se verán atacados los individuos en su honor o reputación.

El Ejecutivo consideró que no hay responsabilidad efectiva, cuando el afectado no puede exigir su cumplimiento; cuando las obligaciones son meramente declarativas; cuando no son exigibles; y, cuando hay impunidad o inadecuación en las sanciones frente a su incumplimiento; por lo que creyó necesario ampliar las hipótesis para la procedencia de la reparación en materia de responsabilidad por daño moral. Lo anterior es particularmente importante -continúa diciendo- en los casos en que por cualquier medio, incluyendo los de difusión, se ataque a una persona, atribuyéndole supuestos actos, conductas o preferencias, consideradas como ilegales o violatorias de los valores morales de la sociedad.

La anterior Iniciativa fue objeto de dos debates en el H. Congreso de la Unión; la primera sesión tuvo lugar el 11 de -- diciembre del mismo año; durante dicha asamblea se consideró -

que la renovación moral de nuestra sociedad, exigía de cada uno de sus componentes una verdadera conciencia solidaria, --- evitando así que se lesionara o afectara injustificadamente a cualquiera de sus miembros, y aún en el supuesto de causar un daño, debía prevalecer el compromiso moral, traducido en la -- obligación legal de indemnizar a la víctima.

La comisión, acorde con la Iniciativa a estudio, manifestó que los artículos 1916 y 2116 del Código Civil vigente, fueron innovaciones que incorporaron los legisladores de 1928, -- las cuales resultan inadecuadas a la vida social de la actualidad, y que a pesar de que la Iniciativa del Ejecutivo Federal se encuadra dentro de las aspiraciones señaladas por el Código Civil, consideraron mejorarla a efecto de evitar interpretaciones incompatibles, con propósito moralizador; determinando expresamente que la obligación de reparar el daño moral, subsiste aún cuando no se cause daño material; pudiendo presentarse como responsabilidad contractual o extracontractual, así como las hipótesis de responsabilidad objetiva que atañe al Estado mismo y a sus funcionarios.

El 14 de diciembre del mismo año, tuvo lugar la segunda - lectura de la Iniciativa, durante la cual hablaron en contra - el C. Diputado Gabriel Salgado del PAN y en pro los CC. Diputados Daniel Angel Sánchez Pérez, Viterbo Cortés Lobato y Alvaro Uribe Salas.

Por su parte, el representante del PAN, consideró que las

reformas propuestas presentan dos objeciones; por un lado, son antijurídicas, toda vez que violan los artículos 5o., 6o., --- 7o., 16 y 21 de la Constitución General de la República, y los artículos 85 y 91 de la entonces Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Albos - Funcionarios de los Estados; en tanto que, la segunda objeción, se presenta desde el punto de vista político y social, pues el dictamen que se comenta, constituye un absurdo, además de resultar incongruente entre lo que se pretende con lo que se pro pone que se haga.

En cuanto a lo primero -sigue diciendo-, viola el artículo 5o. Constitucional al limitar la actividad de los encargados de la información y difusión, quienes tienen el encargo de publicar y denunciar ante la opinión pública, todo aquello que se considere a su juicio y conocimiento indebido, con lo cual afectaría la susceptibilidad de los servidores públicos. Viola el artículo 6o. Constitucional, en el caso de la manifestación de ideas, que para algunos parezcan justas y lícitas, --- para otros sectores constituirán una afeción a sus sentimientos, decoro, afecto, etc. Viola el artículo 16, ya que la --- Iniciativa a estudio no proporciona los elementos para motivar una resolución, puesto que todo se basa en elementos subjetivos que quedan al arbitrio del modo de pensar del juzgador y de la voluntad de la víctima. Viola el artículo 21, al señalar que en caso de que el causante del daño moral, fuese un --

obrero o jornalero, además de indemnizar a la víctima, tendría que pagar la publicación periodística del extracto de la sentencia; cuyo monto rebasaría el importe de su jornal o salario diario.

Se viola también -señala el Diputado-, los artículos 85 y 91 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios, en virtud de que los ciudadanos se limitarán o desistirán a hacer sus de nuncias de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y la acción popular concedida por el artículo 91 de dicha ley, - pues quien pretenda hacerlo tendría que tener toda una averiguación para no provocar daño moral.

En conclusión, el C. Diputado manifestó su oposición a -- esta Iniciativa, aludiendo que las reformas a los artículos -- analizados del Código Civil, constituyen una mordaza que atenta a la libertad de expresión, dándoles un arma a los funciona rios públicos para acallar los medios de difusión, so riesgo - de tener en su contra una demanda civil.

Los CC. Diputados que hablaron en pro de la Iniciativa, - criticaron la falta de técnica jurídica de la misma, más no la intención contenida, razón por la cual fue modificada la ini-- cial y adicionada con el artículo 1916 bis.

El propósito de la Iniciativa fue el inducir una nueva -- conducta social, sancionando las conductas antisociales, sin - olvidar que el Estado también causa daño moral, por lo que él también es sujeto de tal reparación, cosa que no existía en la

legislación mexicana, aunque ya en 1960, el licenciado Gutiérrez y González, en su libro "Derecho de las Obligaciones", pidió la reforma al artículo 1916, argumentando que "esta norma es criticable desde diversos puntos de vista a saber: 1o. Sujeta la reparación del daño moral a la existencia de un daño pecuniario; 2o. Deja en forma potestativa a la autoridad judicial, la posibilidad de condenar al pago moral; 3o. No admite la responsabilidad por daño moral en caso de responsabilidad objetiva; y 4o. Es absurdo que si el hecho ilícito lo produce un funcionario del Estado conforme al artículo 1928 éste no sea reparable por el daño moral"⁽⁷⁹⁾

Lo solicitado por el catedrático Gutiérrez y González, es una clara exigencia de la Doctrina mexicana, lo que no es violatorio de nuestro Máximo Ordenamiento Legal, toda vez que -- nuestra libertad tiene como límite el derecho de los demás; -- así que, cuando un sujeto cause daño moral, tendrá la obligación de reparar ese daño a través de una indemnización en numerario.

Por último, el H. Congreso de la Unión, en la sesión celebrada el 29 de diciembre de 1982, apuntó que "la Iniciativa se fundamenta en la Doctrina Civilista contemporánea de los derechos de la personalidad, la cual tiende a garantizar a la persona en el goce de sus facultades y el respeto al desenvolvi--

(79) Citado por el Diario de Debates. Año I, Tomo I, No. 56, - 14-XII-82. pág. 20

miento de su personalidad física y moral".⁽⁸⁰⁾ Siendo prudente aprobarla en términos del inciso e) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, turnándose al Ejecutivo para los efectos consiguientes.

a) SUJETOS

El Código Civil en sus artículos 1913 y 1916, segundo párrafo, 1916 bis y 1928, hace alusión a los sujetos, que pueden ser considerados afectos a incurrir en responsabilidad civil.

Tienen obligación de reparar el daño moral, aquellos que incurran en responsabilidad objetiva; es decir, las personas que al hacer uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas o por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, causen daño, aunque obren lícitamente.

La responsabilidad objetiva, es también conocida por la Doctrina Civilista a propuesta de Ripert, como Teoría del Riesgo Creado, y "se parte de la hipótesis de que la fuente de las obligaciones, es el uso lícito de cosas peligrosas, que por el hecho de causar un daño, obligan al que se sirve de ellas, que puede ser el propietario, el usufructuario, el arrendatario, o

(80) Diario de Debates, Año I, Tomo I, No. 59, 29-XI-82. pág. 187

el usuario en general, a reparar el daño causado". (81)

Conforme a esta Teoría, cuando por el ejercicio de una actividad peligrosa, que indudablemente cree un riesgo para los demás y se cause un daño, se hace responsable al agente de --- los daños, sin necesidad de que se investigue si hubo o no culpa de su parte. En este caso, el daño que el hombre por su actividad puede provocar, es de carácter patrimonial, por lo que no se deja al arbitrio del juzgador el criterio para repararlo, sino que atiende a un criterio objetivo, que indica que -- las ganancias y las pérdidas deben corresponderse.

La única limitante a la reparación del daño moral por responsabilidad objetiva, surge cuando el sujeto considerado como el agente que provocó el daño, demuestre que éste se produjo - por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

El segundo párrafo del artículo 1916, dispone que el Estado y sus funcionarios, tendrán obligación de reparar el daño - moral en términos del artículo 1928 del Código Civil, que ---- prevé que el Estado debe responder por los daños causados por sus "funcionarios", únicamente cuando éstos se encuentren en - ejercicio de sus funciones. La responsabilidad del Estado opera subsidiariamente y sólo puede hacerse efectiva contra éste, cuando el funcionario responsable no tenga bienes o no los --- posea en cantidad suficiente para responder del daño causado.

(81) ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano, Ed. Porrúa. México, 1961. pág. 68

Al respecto, es evidente que los artículos invocados, ---- no están acordes con las reformas implementadas a la Constitu-- ción, en diciembre de 1982; debido a que a partir de esa fecha, el vocablo "funcionarios" dejó de existir en la connotación ju-- rídica de nuestro país, cambiándose por la de "servidores públi-- cos".

El artículo 1928, limita la responsabilidad del Estado a - responder del daño moral que cause un servidor público en ejecu-- ción de sus funciones, lo que no consideramos conveniente, cre-- yendo que la responsabilidad debe ser solidaria, debido a que - el servidor no actúa en nombre propio, como lo señala el Código Civil, sino a nombre del Estado, razón por la que ambos deben - responder por igual en lo relativo a la indemnización, como re-- sarcimiento del daño causado.

También consideramos que es realmente muy difícil que se - actualice la hipótesis, en cuanto al daño moral causado por un servidor público, sobre todo, cuando gozan de cierta jerarquía, ya que la Constitución y la Ley Reglamentaria del Título Cuarto del mismo ordenamiento, exigen que la persona que pretenda po-- ner en movimiento el órgano jurisdiccional contra cualquier ser-- vidor público, deberá reunir las pruebas conducentes y suficien-- tes para hacerlo, de lo contrario, su acción no procederá. Lo anterior implica serios problemas para la persona interesada - -en este caso-, para que se le indemnice por el daño moral que se le cause, debido a que resulta difícil allegarse por sí mis-- mo, todos los elementos necesarios para ejercitar su derecho, -

a través de la vía civil, con el objeto de que se le repare el daño causado, sin contar que corre el riesgo de que él mismo se vea inmerso en el caso contrario; es decir, que sea el presunto responsable o servidor público, el que demande el pago del daño moral.

El artículo 1916 bis, exceptúa de la reparación del daño moral, a todos aquellos que ejerzan los derechos que les otorgan tanto la libertad de imprenta como el derecho a la información, en los términos y limitaciones de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República.

Concluyendo, además de los ya citados, podrán incurrir en responsabilidad civil, propiciada por daño moral, todos aquellos servidores públicos a que hacen mención los artículos 108 Constitucional y 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; entre otros, los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los Gobernadores, los integrantes del Congreso de la Unión, los servidores que presten sus servicios en dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, etc., sin necesidad de que medie declaración de procedencia, como lo estatuye el artículo 111, octavo párrafo de nuestra Carta Magna.

b) CAUSAS

Nuestro Código Civil vigente, establece como causales de

Responsabilidad Civil, como producto de un daño moral, las siguientes: la afectación de una persona en sus sentimientos, --- afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, -- configuración y aspectos físicos o consideración que de sí misma tienen los demás y, el daño moral provocado por responsabilidad contractual o extracontractual, en cuyos casos debe acreditarse la ilicitud de la conducta del demandado, así como el --- daño que dicha conducta causó.

Todo sujeto, por el solo hecho de vivir inmerso en una sociedad perfectamente estructurada, en la que se ha limitado jurídicamente la conducta de sus integrantes, tiene el deber de respetar y evitar cometer abusos o afectar moralmente a cualesquier persona, ya que al lesionar los valores espirituales de éstas, causará un daño moral.

Las causales que prevén el daño moral, no sólo atienden a la lesión de los valores espirituales del ser humano, sino que éste también podrá sobrevivir cuando sean causados por "todo -- tipo de interferencia en la persona, en la conducta o en la esfera jurídica, que no esté autorizado por la norma jurídica. - Esta interferencia indebida se manifiesta tanto en el incumplimiento de los deberes contractuales, como extracontractuales".⁽⁸²⁾

La responsabilidad contractual o extracontractual, es regulada por el párrafo segundo del artículo 1916 bis. Por deberes

(82) ROJINA VILLEGAS, Rafael, Op. cit. pág. 135

contractuales debemos entender, todos aquellos que, por disposición de la Ley Sustantiva Civil, transfieren obligaciones y derechos, los cuales son denominados como contratos. El incumplimiento del contrato celebrado entre las partes, si se acredita que se debió a una conducta ilícita del demandado, dará origen al daño moral.

Los deberes extracontractuales, interpretando lo dicho con anterioridad a contrario sensu, son aquellos que no devienen en consecuencia de obligaciones, tales como la transferencia de -- obligaciones y derechos, sino que crean, modifican o extinguen obligaciones, y en algunos casos incluso, no producen consecuencias jurídicas, hasta en tanto no se demuestre que el agente -- obró ilícitamente, lo que daría lugar, como ya dijimos antes, a una causal de daño moral.

El artículo 1916 enuncia una serie de causas de daño moral, que no han sido definidas con elementos de técnica jurídica, -- sino que su concepto se ha dejado abierto a la persona que considere que se le ha afectado en su honor, honra, reputación, -- prestigio, sentimientos, afecciones, etc., y al albedrío del -- juzgador, quien en última instancia será el indicado para determinar la existencia o no, del daño moral; por tal motivo, la -- Iniciativa de reformas a este artículo, fue severamente crítica da en el seno del Congreso de la Unión; sin embargo, consideramos que es imposible definir en qué supuestos estaremos en posibilidad de afectar a la persona, ya que lo que dañe a uno, no necesariamente perjudicará a otro: la misma subjetividad de los

conceptos, implica que se deje un amplio margen para considerar los, además de que se confía en la buena voluntad del que ejercita su derecho y en el amplio criterio jurídico y humano del juzgador, al momento de emitir su fallo.

La responsabilidad objetiva es otra causal de responsabilidad civil, en su modalidad de daño moral, que se actualiza en los supuestos a que se refiere el artículo 1913 del Código Civil vigente, los cuales estriban en que una persona haga uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas.

La Doctrina civilista ha criticado el contenido del artículo invocado, al decir que las cosas no son "peligrosas por sí mismas", sino que el peligro emana del uso que se les dé o de la función que presten; aunque en ambos casos, el hombre será responsable del manejo y uso que se les dé a las cosas.

La peligrosidad se aprecia de acuerdo a la naturaleza funcional de la cosa; es decir, en cuanto a su uso, dentro de los límites normales. Las únicas cosas que se reputan como peligrosas por sí mismas, son las sustancias explosivas o inflamables, ya que su propia naturaleza, puede convertirlas en sustancias inseguras y amenazantes.

El artículo 1913, por tanto, prevé dos grupos de cosas peligrosas, las que entrañan peligro por sí mismas y las que por

la velocidad que desarrollen, por la corriente eléctrica que -- conduzcan o por su naturaleza explosiva o inflamable son consideradas como tales; por lo que sólo incurrirá en responsabili-- dad, el sujeto por estas hipótesis, cuando ponga en funciona--- miento la cosa; dicho de otra forma, cuando cree un riesgo, a - excepción de las que verdaderamente son peligrosas por sí mis-- mas.

La última causal de daño moral, no atañe al servidor públi-- co como tal, más haremos mención de ella, en atención al tema - tratado.

El Código Civil vigente en su artículo 143, prevé la exis-- tencia del daño moral, cuando en el caso de los esponsales, el prometido sin causa grave, falte a su compromiso, o en los ca-- sos en que por la duración del noviazgo, la intimidad estableci-- da entre los prometidos, la publicidad de las relaciones, o la proximidad del matrimonio, le cause un grave daño a la reputa-- ción del prometido inocente.

Puede apreciarse que el daño moral que preceptúa el artícu-- lo 143 del ordenamiento invocado, queda comprendido en las cau-- sales señaladas por el numeral 1916, en lo relativo a la afecta-- ción que con el rompimiento de los esponsales sufre en sus sen-- timientos, afectos, honor, reputación, y en su vida privada el prometido inocente.

Las causas que dan lugar al daño moral, son de diversa ín-- dole, pero todas contemplan el espíritu del legislador, quien -

ante todo consideró necesario garantizar el que no se lesione - física y moralmente a una persona, el pleno uso y goce de sus - derechos y en general, el respeto a los relativos a la personalidad de los individuos protegidos por la Constitución Política de nuestro país.

Independiente de la responsabilidad civil producida por -- daño moral, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en el Capítulo IV del Título Décimo Segundo, regula el Recurso de Responsabilidad.

El artículo 728 del ordenamiento citado, prevé que los jueces y magistrados incurrir en responsabilidad civil, cuando infrinjan las leyes por negligencia o ignorancia inexcusables, -- con motivo del desempeño de sus funciones.

El Recurso de Responsabilidad busca hacer efectiva la responsabilidad civil de jueces y magistrados, siendo sus únicas - causales la negligencia o ignorancia del servidor público; para ello, es necesario exigirla a través de un juicio ordinario civil; de ahí que exista un error en la denominación del capítulo, que como ya apuntamos, se denomina "Recurso de Responsabilidad"; en atención a que no se trata de un recurso, sino de un - auténtico juicio.

En cuanto a las causales ha quedado apuntado, que únicamente procederá esta clase de responsabilidad civil, por negligencia o ignorancia, respecto de lo cual, nos dice Obregón Here---

día, ⁽⁸³⁾ que el artículo 2o. establece el principio llamado --- iura novit curia, confirmado con jurisprudencia, que afirma que el juez conoce el Derecho, por lo que no podrá nunca existir el supuesto de la ignorancia inexcusable; y por lo que se refiere a la negligencia, -afirma el autor- es sabido por los abogados postulantes que, de manera desgraciada, uno de los principales adornos de nuestros jueces, es la negligencia, y que al conocer éstos, de una demanda instaurada en contra de un miembro del -- cuerpo judicial, no determinarán jamás esa responsabilidad.

En atención a lo expresado por el autor, podemos hacer dos críticas: primero, es bien sabido que no todos los jueces, por el hecho de serlo, conocen el Derecho a la perfección, y aún -- cuando así fuera, pueden llegar a cometer errores derivados de la ignorancia, que deben ser resarcidos a través de los medios que el Código de Procedimientos Civiles ofrece; y en lo relativo a la negligencia, creemos difícil que un juzgador o magistrado se arriesgue a incurrir en cualquiera de las responsabilidades previstas en la Constitución, por proteger a un similar; ya que el impedir o retardar la acción ejercitada por el actor, -- bien pudiera ocasionarle serios perjuicios, inclusive la separación de su encargo, dependiendo de la clase de responsabilidad que se constituya con sus hechos u omisiones.

c) SANCIONES

(83) OBREGON HEREDIA, Jorge. Código de Procedimientos Civiles para el D. F. Comentado y Concordado, Jurisprudencias, Tesis y Doctrina, 1a. Ed., Editorial Obregón y Heredia. México, 1983. pág. 585

Los estudiosos del Derecho Civil, mucho han discutido si el daño moral puede y debe ser reparado, arguyendo al respecto que, una vez que los valores espirituales del individuo se han lesionado, jamás podrán ser restituidos a su estado anterior.

Previa a las reformas de 1982, la legislación civil preveía la reparación del daño moral, sólo en aquellos casos en que coexistiera un daño patrimonial, limitando a su vez el monto de la indemnización a la tercera parte del daño pecuniario, lo que limitaba y restringía la cantidad que a título de reparación debía recibir el sujeto a quien se le lesionaran sus derechos de la personalidad, impidiendo una compensación equitativa para los daños extrapatrimoniales.

El Ejecutivo Federal consideró obsoleta la disposición anterior, señalando que en "materia de responsabilidad por daño moral, era necesario ampliar la hipótesis para la procedencia de la reparación".⁽⁸⁴⁾ Igualmente, la Comisión de Justicia del H. Congreso de la Unión, apreció que "la obligación de reparar el daño existe, aunque no se cause daño material, que puede presentarse en responsabilidad contractual y extra-contractual, -- así como en las hipótesis de responsabilidad objetiva, que pese también sobre el Estado y sus funcionarios".⁽⁸⁵⁾

El Código Civil vigente, en su artículo 1916, segundo párrafo prevé que cuando un hecho u omisión ilícitos, produzcan -

(84) Diario de Debates, Año I, Tomo I, No. 46, 3-XII-86. pág.24

(85) Diario de Debates, Año I, Tomo I, No. 49, ii-XII-82. pág.4

un daño moral, el responsable se verá obligado a repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado un daño material. Al respecto, Mazeaud considera que si bien es cierto que el dinero no puede resarcir el dolor humano, también lo es que sería aún más injusto el que la víctima ni siquiera obtuviera una reparación imperfecta, refiriendo que "ocurren ciertos casos en que el dinero es perfectamente capaz de borrar, ora totalmente, ora en parte, un perjuicio, aunque este perjuicio no tenga carácter pecuniario".⁽⁸⁶⁾

En la actualidad el que el daño moral se repare mediante una indemnización en dinero, es un principio unánimemente aceptado por las legislaciones y por la jurisprudencia, desechando los escrúpulos pasados en valorar pecuniariamente un bien de índole espiritual.

El mismo numeral, en su párrafo tercero, indica que el monto de la compensación pecuniaria, será fijada por el Juez, debiendo considerar los derechos que hayan sido lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y de la víctima, además de todas las circunstancias del caso.

Aún cuando el juzgador se encuentra facultado para señalar la cantidad que a título de reparación moral deba pagar el demandado, tiene la obligación de atender a las peculiaridades de ca-

(86) Mazeaud. Compendio del Tratado Teórico y Práctico de la Responsabilidad Civil. Tomo I. Ed. Colmex. México, 1945. p.154

so en específico, lo que nos lleva a concluir que en estos supuestos, la norma jurídica carece de los elementos que la integran, y que son generalidad, abstracción, e impersonalidad, --- toda vez que el juzgador no podrá actuar de igual manera con todos los que se encuentren en los supuestos de la responsabilidad civil, sino que deberá analizar individualmente las características personales del actor y demandado, concretamente, en -- cuanto a su situación económica, los derechos lesionados del -- primero y la responsabilidad del segundo, así como todas las -- circunstancias de los hechos controvertidos.

De manera independiente a la indemnización por daño moral que señale el juez, se condenará al demandado al pago del daño material causado, si es que éste existió; y aún en los casos en que el daño haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, se sentenciará, a petición del actor, a que el responsable del daño, publique, a su costa, un extracto de la sentencia, que denote su naturaleza y alcance; a través de alguno de los medios informativos a su alcance. Además, cuando el daño se haya ocasionado por un acto difundido en esos medios informativos, el juez le ordenará a los mismos, que den publicidad al extracto de la sentencia, con la importancia que se le dio a la difusión original.

El daño moral causado con motivo del rompimiento de los esponsales, será reparado mediante el pago de una indemnización - que será prudentemente fijada por el juez, tomando en considerada

ción los recursos del prometido culpable y la gravedad del perjuicio causado al inocente, con independencia del pago de los gastos que este último hubiera hecho con motivo del matrimonio a celebrarse. El artículo 143 era el único (antes de las reformas) que regulaba el daño moral en forma autónoma del daño pecuniario.

Para que el sujeto que incurra en responsabilidad objetiva se vea obligado a reparar el daño, deben coexistir tres elementos, que son, a saber:

- 1o. El uso de cosas peligrosas.- La peligrosidad, señala la Doctrina Francesa, debe apreciarse tomando en cuenta la naturaleza funcional de la cosa, ya que las cosas no pueden ser peligrosas por sí mismas, pues es indispensable la intervención del hombre para hacerlas funcionar. Por lo anterior, el artículo 1913 del Código Civil, debe interpretarse que las cosas peligrosas a que se refiere, lo son en tanto que cumplan una función.
- 2o. La existencia de un daño moral independiente del patrimonial.- El daño moral será valorado por el juzgador, según lo indican los artículos 1916, párrafos segundo, cuarto y quinto, a los que ya nos hemos referido. El daño patrimonial atenderá al menoscabo o pérdida material sufrida, --- "así como en la privación de toda ganancia lícita, cuando ello se deba a la violación de un deber jurídico de cual--

quier naturaleza: contractual o extracontractual". (87)

30. La relación de causa a efecto entre el hecho y el daño. -- Se considera la conducta del demandado en relación con el daño patrimonial ocasionado, y desde 1982 a la fecha, con el elemento subjetivo que ocasionó el daño moral.

El artículo 2116, indica que con relación a la reparación del daño moral ocasionado, fijará el valor y deterioro de una cosa, en atención al precio estimativo o de afecto, si se prueba que el responsable destruyó o deterioró la cosa, con objeto de lastimar los sentimientos o afectos del dueño.

Existen tres hipótesis que exceptúan del pago de la indemnización al causante de un daño moral, y son:

10. Los que ejerzan sus derechos de opinión, crítica, expresión e información, en relación con lo dispuesto por los artículos 6o. y 7o. Constitucionales;
20. Cuando en los casos de responsabilidad contractual o extra contractual, no se demuestre que el demandado obró ilícitamente, así como tampoco se compruebe fehacientemente el daño causado; y,
30. En los casos de responsabilidad objetiva, cuando no demuestre el demandado que el daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

(87) ROJINA VILLEGAS, Rafael, Op.cit. pág. 135

Para finalizar, el párrafo tercero del artículo 1916, esta tuye que la acción de la reparación, no es transmisible a terce ros, por actos entre vivos, y sólo pasa a los herederos de la - víctima, cuando ésta haya intentado la acción en vida.

d) PROCEDIMIENTO

Para exigir el cumplimiento de la reparación del daño mo-- ral, la parte interesada deberá demandar al causante del daño - sufrido, a través de un juicio ordinario civil, el cual se en-- cuentra regulado por la Ley Adjetiva de la Materia, en sus ar-- tículos 255 al 428, cuyas reglas no trataremos por no ser obje-- to de este estudio.

La obligación de reparar el daño ocasionado, prescribe en-- dos años, de conformidad con el artículo 1161 del Código Civil, que nos dice en sus fracciones IV y V, que prescribirá en ese - lapso de tiempo la responsabilidad civil que nace del daño cau-- sado por personas o la proveniente de actos ilícitos que no --- constituyen delitos.

La prescripción comienza a correr a partir del día en que se causó el daño.

El procedimiento a seguir para exigir la responsabilidad - civil, proveniente de la negligencia o ignorancia inexcusable - de jueces y magistrados, sólo podrá tramitarse a instancia de - la parte perjudicada o de sus causahabientes, mediante un jui--

cio ordinario y ante el superior jerárquico del que incurrió en ella.

Señala el artículo 729 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que para poder promover la demanda de responsabilidad civil, debe existir con anterioridad a ello, una sentencia o auto firme en el que se determine el pleito o causa que le -- han causado agravio al actor. Otro requisito previo a la presentación de la demanda civil contra un funcionario judicial -- versa en lo relativo a que el actor debió haber agotado todos -- los recursos legales ordinarios contra el auto o sentencia que le ocasionaron agravios, en caso contrario, será improcedente -- su acción.

La competencia para conocer de las demandas por responsabilidad civil, atiende a las siguientes reglas:

- 1o. Si la demanda se dirige a un Juez de Paz, no se tomará en cuenta la cuantía y conocerá el Juez de Primera Instancia de la materia de que se trate;
- 2o. De las demandas presentadas contra los Jueces de lo Civil y Familiar conocerán las Salas del Tribunal Superior; y,
- 3o. De las demandas entabladas en primera y única instancia -- contra los Magistrados, conocerá el Pleno.

La demanda de responsabilidad civil debe acompañarse de -- certificación o testimonio en que se contenga: la sentencia, -- auto o resolución que causó agravios; las actuaciones que de-- muestren la infracción de la ley, del trámite o de la solemnidad.

dad bajo pena de nulidad y que demuestre que se entablaron los recursos o reclamaciones procedentes, y la sentencia o auto firme que puso fin al pleito o causa.

Si la sentencia dictada por la autoridad competente es absoluta, se condenará en costas al actor y las impondrá al demandado cuando en todo o en parte se acceda a la demanda. Las sentencias pronunciadas en atención a las demandas de responsabilidad civil, nunca alterarán la sentencia firme que haya recaído en el pleito que ocasionó los agravios.

Unicamente procederá el Recurso de Apelación en ambos efectos, contra las sentencias dictadas por un juez de Primera Instancia, en relación con las demandas instauradas contra un Juez de Paz, si el juicio por su cuantía es considerado como apelable. Contra las resoluciones de las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Pleno, no procederá recurso alguno.

El plazo para que prescriba la acción de demandar la responsabilidad civil es de un año, contado desde el día siguiente al día en que se hubiere dictado la sentencia o auto firme que puso fin al pleito.

B) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El Presidente de la República envió a la H. Cámara de Senadores, el 2 de diciembre de 1982, la exposición de motivos de -

la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El propósito de esta Iniciativa, fue el reglamentar las re formas y adiciones del Título Cuarto Constitucional, que sienta las bases conforme a las cuales se va a exigir la responsabilidad de los servidores públicos.

El objetivo de la Ley es que los servidores públicos se -- comporten con honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia; además define las obligaciones políticas y administrativas, implementa las bases para la sustanciación del juicio político y de la declaración de procedencia, así como, las sanciones que ---- corresponden al servidor, dependiendo del caso específico del - incumplimiento.

En cuanto a la Responsabilidad Política, determina las con ductas que afectan a los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho; señala las pautas a seguir en el juicio político, otorgando al encausado las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional y determina las sanciones que puede im ponerles la Cámara de Senadores en materia política, que son -- destitución e inhabilitación, hasta por veinte años.

La Ley regula el procedimiento de Declaración de Procedencia, considerándolo como un requisito de procedibilidad, para -- que se actúe contra el servidor público, una vez que ha sido -- desafortado, conforme a la legislación penal.

La Responsabilidad Administrativa es independiente de la - Política y Penal; se funda en una serie de obligaciones que ---

enuncia el artículo 47 de la Ley, las cuales deberán vigilar -- que se cumplan, los superiores jerárquicos y los órganos de control de las dependencias y entidades, los que además, están facultados para imponer las sanciones correspondientes, como el - apercibimiento, amonestación, destitución, suspensión, etc., -- sin perjuicio de las que señalen otras leyes.

Para asegurar la operatividad y eficacia de la ley, los -- servidores públicos deben rendir año con año su Registro de Situación Patrimonial; así también, deberán manifestar sus bienes al tomar posesión del cargo y al cesar en el ejercicio de sus - funciones. Esta obligación atañe a los servidores públicos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal - correspondiente.

La ley prohíbe a los servidores públicos, recibir dádivas u obsequios de personas vinculadas con sus funciones, con el -- fin de evitar la corrupción e imparcialidad, que deteriora su - dignidad.

Las disposiciones generales de esta ley, regulan en su artículo 1o. que el objeto de la misma es reglamentar el Título - Cuarto Constitucional, en los siguientes aspectos: los sujetos de responsabilidad y las obligaciones en el servicio público; - las responsabilidades y sanciones administrativas; el juicio po lítico; las autoridades competentes y los procedimientos para - aplicar sanciones; la declaratoria de procedencia del juicio a los servidores que gozan de fuero; y, el registro patrimonial -

de éstos.

En cuanto a la aplicación de la ley, se faculta a las siguientes autoridades:

- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- El Departamento del Distrito Federal;
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- El Tribunal Fiscal de la Federación;
- Los Tribunales de Trabajo; y,
- Los órganos que determinen las leyes.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace referencia en su Título Segundo, al Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia; asimismo, en el Capítulo Cuarto del mismo Título, prevé las disposiciones comunes en ambos casos; - en su Título Tercero, dispone lo relativo a las Responsabilidades Administrativas, las sanciones y el procedimiento para aplicarlas. Por último, en el Título Cuarto, alude al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, tema al que nos referiremos a continuación, en atención a que los demás aspectos de la Ley quedaron totalmente agotados, en sus apartados respectivos.

1.- REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es la dependencia creada por el Ejecutivo para que, entre ---- otras cosas, lleve el registro de la situación patrimonial que, bajo protesta de decir verdad, deberán rendir dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión de su en-cargo; dentro de los treinta días naturales siguientes a la con-clusión de éste, y durante el mes de mayo de cada año, los si-g-uientes servidores públicos:

- Del Congreso de la Unión: Diputados, Senadores, Oficiales Ma-yores, Tesoreros, Directores de las Cámaras y Contador Mayor de Hacienda.
- Del Poder Ejecutivo Federal: Los servidores desde el nivel - de Jefes de Departamento hasta el Presidente de la República, y todos los servidores públicos de confianza de la Secreta-ría de la Contraloría.
- De la Administración Pública Paraestatal: Directores Genera-les, Gerentes Generales, Subdirectores Generales, Subgeren-tes Generales, Directores, Subdirectores, Servidores Públi-cos equivalentes de los órganos Descentralizados, Empresas - de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociacio-nes asimiladas y Fideicomisos Públicos.
- Del Departamento del Distrito Federal: Desde Jefes de Depar-tamento hasta el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Delegados Políticos, Subdelegados, y Jefes de Depar-tamento - en Delegaciones.

- De la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: Desde Jefes de Departamento hasta los Procuradores respectivos, Agentes del Ministerio Público y Policías Judiciales.
- De la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Ministros, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios Judiciales y Actuarios.
- Del Poder Judicial del Distrito Federal: Magistrados, Jueces, y Secretarios Judiciales.
- De los Tribunales Administrativos y del Trabajo: Magistrados, Miembros de la Junta y Secretarios.

La Secretaría de la Contraloría expide las normas, formatos, manuales e instructivos, conforme a los cuales el servidor público debe presentar la declaración de situación patrimonial, considerando los bienes que hayan adquirido, aquellos sobre los cuales se ostenten como dueños, los que reciban o de los que -- dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, -- salvo que acrediten que los obtuvieron por sí mismos.

En las declaraciones anuales se manifestarán las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición, acompañada de una copia de la declaración anual presentada por personas físicas, para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

En la declaración inicial y final de situación patrimonial,

se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

Cuando se omita la declaración inicial o la anual, quedará sin efectos el nombramiento.

La Secretaría decidirá, en acuerdo general, las características que debe reunir la declaración, cuando se trate de bienes muebles.

La Secretaría de la Contraloría está facultada para realizar visitas de inspección y auditorías, cuando la riqueza de los servidores no vaya acorde con los ingresos lícitos que recibía.

El servidor público puede, en caso de que se le practique la visita, interponer el Recurso de Inconformidad ante la Contraloría de la Federación, contra los hechos contenidos en las actas. El recurso lo presentará por escrito, dentro de los cinco días siguientes al término de la visita, en el que debe expresar los motivos de inconformidad y ofrecer pruebas, las que se desahogarán dentro de los treinta días siguientes a la interposición del recurso.

Las actas que se levanten deben ir firmadas por el servidor público y los testigos; si se negaren a firmar, se hará constar en la misma.

Los servidores públicos tienen prohibición expresa de la ley, para recibir, solicitar o aceptar por sí o por interposición de persona, dinero, donaciones, títulos de valor, bienes inmuebles,

cesiones de derechos, dádivas, empleos, cargos o comisiones para sí, para su cónyuge o parientes consanguíneos por afinidad o civiles o para aquellos con los que tenga relaciones laborales, de negocios, sociedades, etc. Esta prohibición estará vigente durante el desempeño de sus funciones y hasta un año después de concluidas.

Cuando los servidores públicos reciban obsequios, donativos o beneficios en general, cuyo valor sea superior a diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de su recepción, debe dar aviso a la Secretaría de la Contraloría, para que ésta los ponga bajo su disposición.

En los casos en que el servidor público no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio, de los bienes adquiridos o de los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hará la declaratoria correspondiente al Ministerio Público.

C) LEYES ORGANICAS DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DEL FUERO COMUN DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

Estos ordenamientos tratan lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, señalando las faltas en que pueden incurrir, de manera independiente a la responsabilidad que pueda configurarse, sea penal, política, administrativa o civil. -

De igual manera, disponen el procedimiento idóneo para proceder contra el servidor público que incurra en actos u omisiones que afecten el desempeño de sus funciones, las sanciones procedentes y los órganos o sujetos facultados para determinar las responsabilidades.

Es importante mencionar que estas leyes no consideran en su terminología, los conceptos reformados en el año de 1982, ya que ambas, en la mayoría de los casos, se refieren en cuanto a los sujetos, como funcionarios, sin considerar que la Constitución Política vigente emplea la expresión "servidores públicos".

1.- LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DEL FUERO COMUN DEL DISTRITO FEDERAL.

La Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, en su Título Décimo Segundo, trata lo relativo a las Responsabilidades Oficiales. Este ordenamiento determina que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces del Orden Común del Distrito Federal y todos los --- miembros de la judicatura del ramo, serán responsables de las - faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos, quedando suje - tos a las sanciones que determina esta ley, la Ley Federal de - Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás aplica - bles.

El procedimiento inicia con una denuncia o queja contra el servidor público de la Administración de Justicia, la que será

recibida por la persona designada para tomar la declaración e imponer la pena; pudiendo ser recibida además, por la presidencia del Tribunal. El encargado formará el expediente relativo, indicando el día y hora en que se reciba la queja, con el fin de computar el término para su conclusión, que será dentro de los treinta días siguientes a su recepción. De no cumplir con el término previsto, se aplicará una multa de un día de salario; si se tratare del Pleno, la multa será de tres días de salario.

La queja por la que se denuncien faltas en que incurran los servidores públicos, debe hacerse por escrito, expresando el domicilio y firma del denunciante, que puede ser: las partes en el juicio, las personas o corporaciones a quienes se les desconozca personalidad, los litigantes, el Ministerio Público, las asociaciones de abogados, etc.

La ley señala que podrá iniciarse el procedimiento de oficio, cuando a juicio del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, las faltas cometidas sean notorias en las visitas practicadas a los juzgados o dentro del ejercicio de las funciones del servidor público.

Las faltas de los servidores serán computadas y al reunir cinco, en el desempeño de un mismo cargo, será suspendido de inmediato por su superior, por un término de dos a cinco meses.

Cuando exista responsabilidad por faltas, el servidor público de que se trate, dejará de conocer del asunto en que hu-

biese cometido las mismas, anotándose el hecho en su expediente y aplicándole una multa de cinco a diez veces el salario diario que perciba. Si no se considera responsable, se publicará dicha declaratoria en el Boletín Judicial o en un periódico del Distrito Federal; la primera publicación es gratuita y la segunda a costa del quejoso.

Las faltas en que pueden incurrir los servidores públicos de la administración de justicia, han sido clasificadas en relación a las funciones que desempeñen y se encuentran previstas por los artículos 288 a 294 y 299 al 301 del ordenamiento a comentario.

Las sanciones serán impuestas, dependiendo de las facultades que les otorgue la ley, por los jueces y presidentes de las Salas respectivas, por el magistrado visitador y por el Tribunal Pleno. Las sanciones que podrán ser aplicadas, atienden a la falta que hubiese cometido el servidor público responsable y pueden ser: apercibimiento por escrito, multa de tres a seis días y suspensión de cinco a treinta días sin goce de sueldo. De todas las sanciones impuestas al servidor, se tomará nota en su expediente, para efectos del cómputo de las mismas.

El procedimiento a seguir cuando se trate de imposición de sanciones a los Jueces del Distrito Federal, Secretarios de --- Acuerdos, Auxiliares, Actuarios y Servidores Públicos del Ramo Judicial, se inicia cuando el órgano facultado para imponer las sanciones, declara que el servidor incurrió en una falta, de---

biendo escuchar a éste y al denunciante, calificando las explicaciones o justificaciones del caso; formará expediente y lo -- concluirá con una sentencia, dentro de los treinta días siguientes al inicio del procedimiento.

Si las faltas fueren de los Magistrados del Tribunal Superior, la declaración de que dicho servidor incurrió en actos u omisiones contrarios a los de su competencia, la hará el Pleno siguiente a la fecha en que se reciba la queja, mediante votación, por unanimidad o por mayoría de sus integrantes; en caso de empate, se le concede voto de calidad al Presidente del Tribunal Pleno, para que decida sobre la responsabilidad del servidor.

2.- LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación propone algunos preceptos aislados en relación con la responsabilidad de los servidores públicos; así, en su artículo 12, concede facultades expresas a la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno, para remover por causa justificada a los servidores públicos de confianza y para resolver sobre las renunciaciones que presenten a sus cargos.

El mismo numeral antes citado, pero en su fracción IX, se refiere a las responsabilidades administrativas o penales en -- que pueden incurrir los funcionarios, actuarios, defensores y -

jefes de éstos, imponiéndoles como sanción, por vía de corrección disciplinaria, la suspensión en sus cargos o empleos, y -- cuando aparezcan relacionados con la comisión de un delito, con signarlos al Ministerio Público, para que actúe de acuerdo a lo señalado por la ley.

El precepto ya invocado prevé, en lo que se refiere a la responsabilidad penal, que en los casos en que se comprueben el cuerpo del delito y los datos suficientes para considerar la -- probable responsabilidad del funcionario, a solicitud de la autoridad judicial competente, se suspenderá de su cargo al incu pado, comunicando esta resolución a la autoridad que realizó el pedimento. En estos casos, el Pleno determinará el sueldo del funcionario suspendido que no podrá ser menor al 50% de sus per cepciones durante el tiempo que dure el proceso.

Para iniciar cualquier proceso judicial o para determinar la aprehensión de los Magistrados de Circuito o de los Jueces de Distrito, es menester que hayan sido suspendidos en su cargo; en caso de no observarse esta disposición, se impondrá al res ponsable, prisión de quince días a un año y destitución del car go o empleo.

Por último, la fracción XXX del multicitado numeral, con templa la imposición de correcciones disciplinarias a los Magis trados de Circuito y Jueces de Distrito por faltas graves en el ejercicio de sus funciones, así como, la suspensión de las mis mas y su consignación al Ministerio Público, cuando se encuen--

tren vinculados con la comisión de un delito.

El Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, recibirá las quejas relativas a las faltas que ocurran en el despacho de los negocios de la competencia del Pleno y las Salas; de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, imponiendo las correcciones si se tratare de faltas leves; si fueren graves, dará cuenta al Pleno, para que actúe conforme le corresponda.

La Ley a comento, reglamenta lo relativo al Jurado Popular, disposición que nos parece obsoleta, toda vez que ha caído en desuso.

En lo relativo al tema a estudio, faculta al Jurado Popular a conocer de las responsabilidades por los delitos o faltas oficiales de los funcionarios o empleados de la Federación, conforme al artículo 111 de la Constitución. Cabe señalar, que la legislación actual en la materia, ya no hace referencia a "delitos o faltas oficiales"; por ello, este ordenamiento no va acorde con nuestro Pacto Federal.

Los Ministros de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, sólo serán privados de sus puestos como lo determina la Constitución en su Título Cuarto; en tanto que los demás servidores del Poder Judicial Federal, con excepción del Secretario General de Acuerdos, el Subsecretario de Acuerdos, los Secretarios de Estudio y Cuenta, los Secretarios de Acuerdos de Sala, el --

Contralor y el Tesorero, podrán ser separados de su cargo por - faltas graves en el desempeño de sus funciones; por notoria --- ineptitud o descuido en el desempeño de ellas, y en su caso, -- ser consignados al Ministerio Público; en lo referente a faltas de menor entidad se les amonestará y se les impondrán correcciones disciplinarias.

CAPITULO IV

**LA REPERCUSION SOCIAL DEL ABUSO DEL PODER
EN MEXICO**

CAPITULO IV

"REPERCUSION SOCIAL DEL ABUSO DEL PODER EN MEXICO"

Hablar del ABUSO DEL PODER es remontarnos a la Roma antigua de Nerón (37-68), quien gobernó con crueldad e incluso --- hizo matar a Agripina, su madre; de Adolfo Hitler (1889-1945), cuyas agresiones provocaron en 1939, la Segunda Guerra Mun--- dial; de Richard Nixon, Presidente de los Estados Unidos de -- América, a partir de 1969, quien originó el caso Wattergate, -- que lo llevó a la renuncia de tan elevado cargo; y en nuestra - Patria, de Victoriano Huerta, Presidente de la República (1913), a virtud del derrocamiento de Francisco I. Madero, consumado de la sangrienta manera que todos conocemos; es hablar de un 2 de octubre de 1968 con Gustavo Díaz Ordaz; de un 10 de junio de - 1971 con Luis Echeverría Alvarez; de la designación de Arturo - Durazo Moreno como Director General de Policía y Tránsito del - Distrito Federal, previo ascenso a "General de División", sin - tener carrera militar, durante el régimen de José López Porti- llo; y de la imposición de Gobernadores y otros servidores de - elección Popular, sin el concenso y respeto que la ciudadanía - merece, en el de Miguel de la Madrid.

Como una cuestión previa al desarrollo de este capítulo, - se considera necesario hablar, dentro de la época post-revolu- cionaria, del exceso de poder de los Presidentes de México.

Al dejar la Presidencia de la República el General Plutar

co Elfas Calles,"vio la necesidad de institucionalizar la Revolución, con un amplio partido político que diera cabida a las ambiciones e intereses de sectores normalmente contrarios;" por ello decretó la existencia del Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.), que"incorporaba a todo tipo de facciones liberales, socialistas e intelectuales y absorbía a la creciente burocracia e incluso al Ejército."⁽⁸⁸⁾

Todos aquellos que estaban dentro del gobierno o en torno a él, fueron declarados miembros de dicho partido, que"nació -- con un poder perpetuo, virtualmente garantizado. Adoptó los colores nacionales e instantáneamente fue sinónimo del Estado."⁽⁸⁸⁾

En 1929, el Partido Nacional Revolucionario, hizo su primera aparición, y aunque la convención del partido favoreció al General Aarón Sáenz, para suceder en la Presidencia de la República a Emilio Portes Gil, Calles impuso al General Pascual Ortiz Rubio.

En 1932, después de despedir Ortiz Rubio a varios ministros protegidos de Calles, éste ordenó se redactara la renuncia del Presidente, misma que Ortiz Rubio débilmente firmó. - El Congreso lo reemplazó por el General Abelardo Rodríguez, - persona elegida por el propio Calles.

En diciembre de 1933, el Partido se reunió para elegir a su candidato para las elecciones de 1934; Calles era partida-

(88).- RIDING, Alan. Vecinos Distantes, Un Retro de los Mexicanos. Ed. Planeta. Sexta reimpresión. México, 1985. pág. 68

rio de Manuel Pérez Treviño, primer Presidente del Partido Nacional Revolucionario, pero tuvo que aceptar por presión de -- la convención, al General Lázaro Cárdenas del Río, a la sazón - Gobernador del Estado de Michoacán. La elección de este último era algo sabida desde antes, pero cuando Cárdenas se hizo - cargo del puesto, sintió e hizo notar, que el poder se lo debía al pueblo y no al "Jefe Máximo" (Calles), a grado tal que, después de varias desavenencias entre ellos, en abril de 1936, Cárdenas ordenó que se aprehendiera a Calles en unión de varios de sus ayudantes, los subió a un avión y los mandó al exilio a Los Angeles, anunciando al país su determinación y manifestando que la época de los caudillos revolucionarios había - terminado.

Sin embargo, a pesar de haber sido Cárdenas una líder -- atrevido y visionario, al tomar posesión en 1934, encontró que el Partido Nacional Revolucionario reflejaba el poder personal de Calles, por lo que, emulando a éste, lo reorganizó en cuatro grupos (obrero, campesino, popular y militar) y guiado por un Comité Ejecutivo Nacional y un Presidente nombrado por él - mismo, se encontró presto a convertirlo en la máquina invencible que es ahora. En 1939, el Partido Nacional Revolucionario, fue nuevamente bautizado, ahora con el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (P.R.M.).

Al empezar la lucha por la sucesión presidencial, Cárdenas dio su apoyo al entonces Secretario de la Defensa, General

Manuel Avila Camacho; y en diciembre de 1940, al igual que --
Calles antes que él y que todos los presidentes desde enton--
ces, Cárdenas le entregó el poder al sucesor que había elegi--
do.

Por su parte, Manuel Avila Camacho hizo lo propio en la
convención del Partido de la Revolución Mexicana de 1946, don
de además de apoyar y postular a Miguel Alemán Valdez, le can
bió el nombre al partido, noniéndole el de Partido Revolucion
ario Institucional (P.R.I.) que lleva hasta la fecha.

En 1952, Alemán eligió a Adolfo Ruiz Cortines y éste a --
Adolfo López Mateos para las elecciones de 1958.

En 1964, Gustavo Díaz Ordaz, Secretario de Gobernación, -
fue seleccionado como sucesor de López Mateos. En noviembre -
de 1969, convencido de que México séguía amenazando por la --
izquierda, en razón de los acontecimientos suscitados en ----
1968, Díaz Ordaz eligió por sucesor a Luis Echeverría Alva---
rez, partidario de la línea dura.

Echeverría eligió a su Secretario de Hacienda, José Ló--
pez Portillo, como sucesor, ambos eran amigos de la infancia
y en razón de ésto, Echeverría le fue dando una serie de pues
tos; "primero, Subsecretario de Patrimonio Nacional; después,
Director de la Comisión Federal de Electricidad; y en mayo -
de 1973, Secretario de Hacienda. Por tanto, su elección para
la presidencia parecía reflejar la decisión de Echeverría de

perpetuar su influencia una vez terminado su mandato."(89)

En medio de la crisis económica más importante de la historia en México y ante la ausencia de un vacío de mando, López Portillo eligió a su Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid Hurtado, en septiembre de 1981, para sucederle en la Presidencia de la República, pensando en cierto sentido, que De la Madrid era el hombre adecuado para ese puesto dados sus sólidos antecedentes económicos. Toca ahora al actual Presidente dar a conocer al individuo por él seleccionado, para sucederle en la Primera Magistratura del país, imponiendo con ello, como sus antecesores, su voluntad personal por encima del sufragio electoral.

Lo anotado anteriormente, es el descanso sobre el mito-verdad de la omnipotencia del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente, después de todo, es el heredero de una tradición de autoritarismo que emana del centralismo político imperante; y la sumisión que se debe a cada uno de ellos, proporciona continuidad en el sistema. Es el mito del símbolo del poder unificador que está por encima de las críticas del pueblo, pero toca a éste en la actualidad, ubicarlo en su justa medida, para finalizar con el sometimiento de que ha sido objeto por tanto tiempo.

"Durante su sexenio, el Presidente no sólo domina al Estado, sino también a la vida pública de la Nación; controla al Congreso, a los funcionarios judiciales y a los gobernadores

(89).- RIDING, Alan. Op. cit. pág. 81

estatales, así como al partido gobernante y a la burocracia; determina la política económica y las relaciones exteriores; y los medios de comunicación le tratan con reverencia solemne; el poder que detenta lo envuelve en un aura casi imperial; se le bombardea con alabanzas y sus caprichos personales llegan a no distinguirse de la política pública. Por ello, no es sorprendente que varios presidentes se hayan intoxicado de poder mientras detentaban el mando."(90)

Para adaptarse a los caprichos de los presidentes, por ejemplo, el Congreso ha enmendado la Constitución 369 veces entre 1917 y 1984;"el mismo Congreso que alabó que López Portillo nacionalizara la banca en septiembre de 1982, obedientemente endosó la decisión de Miguel de la Madrid de vender el 34% de las propiedades de los bancos tres meses después."(90)

Sentado lo anterior, y conscientes por ello del exceso de poder de los presidentes, pasaremos a formular un somero estudio del ABUSO DEL PODER por sus detentadores, el que tendrá como sustento, las etapas sexenales de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Alvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado, dado lo extenso del tema y por considerar a dichos mandatarios tópicos de actualidad.

A) EL ABUSO DEL PODER DURANTE LA GESTION PRESIDENCIAL DEL
LICENCIADO GUSTAVO DIAZ ORDAZ (1964-1970)

(90).- RIDING, Alan, Op. cit. págs. 90 y 88

Gustavo Díaz Ordaz fue seleccionado por López Mateos, -- gracias a ser proestadunidense y políticamente conservador, - cualidades exigidas por el sector privado interno y externo.

Su autoritarismo y el exceso de gastos destinado a los - preparativos de los juegos olímpicos, causó en el ánimo de es tudiantes e intelectuales una manifiesta inconformidad que -- los llevó a hacerla patente con enfrentamientos con la poli-- cía, mismos que se iniciaron el 22 de julio de 1968. Cuatro días después, manifestantes de izquierda que celebraban el XV aniversario de la Revolución Cubana, fueron atacados por la - policía al dirigirse hacia Palacio Nacional. En contestación, líderes de izquierda de la Universidad Nacional Autónoma de - México y del Instituto Politécnico Nacional, proyectaron una huelga de protesta; estudiantes de bachillerato levantaron ba rricadas en la Escuela Nacional Preparatoria, causando que el Ejército disparara un mortero contra la puerta del plantel, - destrozándola, golpeando y deteniendo a estudiantes. Esta ac ción corrió a cargo del Secretario de Gobernación (Luis Echeverría Alvarez), del de la Defensa Nacional (Marcelino García Barragán) y del Regente de la ciudad (Alfonso Corona del Ro-- sal).

La represión sólo aumentó el descontento de las masas, - ya que estaba en juego su libertad.

El 13 de agosto y semanas subsiguientes, desfilaron en-- tre ciento cincuenta mil y trescientas mil personas, manifes--

tando oposición al régimen. El 13 de septiembre, se hizo una dramática marcha de silencio, encabezada nada menos que por el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Javier Barros Sierra.

El 2 de octubre se convocó a una reunión en la plaza de Tlatelolco. Como a las diecisiete treinta horas, había unas diez mil personas, entre hombres, mujeres y niños. Entonces, un helicóptero que volaba a baja altura sobre los congregados, lanzó una señal luminosa que fue el inicio de una intensa ráfaga de armas de fuego de cientos de soldados y de agentes secretos, contra los manifestantes. Cercana al lugar se encuentra la iglesia de San Francisco, donde varias personas corrieron a refugiarse, pero hasta ahí fueron perseguidos, -- golpeados y detenidos algunos y otros asesinados.

Vehículos del ejército se llevaron los cadáveres, mientras que camiones de bomberos lavaban la sangre. El gobierno reconoció que murieron treinta y dos personas, pero hay quien asegura que fueron en el orden de los trescientos.

La masacre cumplió su objetivo, ya que el movimiento de protesta se desintegró y Díaz Ordaz, el 3 de octubre informó a los medios de difusión, que el "foco de agitación se había terminado".

Díaz Ordaz asumió la responsabilidad de la masacre. Los presos de 1968, fueron condenados a cumplir penas privativas

de libertad, entre los tres y los diecisiete años.

La respuesta del régimen a la inconformidad estudiantil, socavó la legitimidad del sistema; y si bien es cierto que el gobierno y en particular la persona que detenta el poder, tiene facultades constitucionales para imponer el orden y hacer valer la soberanía de la Nación; no debemos olvidar que no es la represión el camino idóneo para ello, sino que existen --- otros medios legales y racionales para conseguirlo.

El Gobierno actuante en ese entonces ya no pudo rescatar su imagen y prueba de ello, en los veintiseis meses restantes de su sexenio, Díaz Ordaz rara vez volvió a aparecer en público.

El anterior apunte nos lleva a considerar el desmedido - abuso del poder del Presidente de México en ese entonces; y - aunque mucho se habla de que no fue él quien diera la orden - de masacrar al pueblo, su responsabilidad no mengua; pues si - la misma emanó de sus subordinados, aflora su falta de carácter y autoridad, pasividad que no le es permitida al Primer - Mandatario, custodio legítimo de las garantías individuales - que tutela la Constitución, ahora, si como se asegura él la -- dio, es evidente que su alta investidura no lo facultaba para actuar en esa forma, dado que existían otros cauces legales - para conocer y solucionar los problemas existentes, sin menos - cabo de su personalidad; ésto, aún cuando el Presidente de la

República, de acuerdo a la filosofía política imperante, sea considerado como un "Dios-hombre", incapaz de equivocarse o de retroceder en sus determinaciones.

B) EL ABUSO DEL PODER DURANTE EL REGIMEN DEL PRESIDENTE
LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ (1970-1976)

Nato personificador de la burocracia mexicana, fue ascendiendo niveles políticos hasta llegar, en 1958, a ocupar la Subsecretaría de Gobernación; y en 1969, fue designado sucesor de Díaz Ordaz.

Ya candidato a la Presidencia disintió del pensamiento y obra Díaz-Ordacista, y una vez Primer Magistrado, implantó su muy personal política, que llevó a la traición a un caos que hasta la fecha se padece.

Hablar de este Presidente, abarcaría todo un tratado; -- por ello, sólo nos referiremos a un evento en el que se denota el ABUSO DEL PODER, el 10 de junio de 1971. Ese día jóvenes inermes fueron agredidos a la vista de miles de testigos. Desfilaban por las calles aparentemente en apoyo a una huelga estudiantil en Monterrey. Mientras se reunían, fueron atacados por una banda paramilitar conocida con el nombre de "Los Halcones", quienes les cayeron encima a palos y golpes de karate. Ante la mirada impasible de la policía fueron asesinados cuando menos treinta personas; muchos escaparon heridos,--

Aunque la represión no se pudo dar sin la autorización de --- Echeverría, la voz serena de éste ofreció justicia, y después de presidir una masiva manifestación de apoyo en el Zócalo, - el 15 de junio, cesó al Regente Alfonso Martínez Domínguez y al Jefe de la Policía Rogelio Flores Curiel, echándoles tácitamente la culpa de la matanza.

Más tarde se sabría que el Coronel Diplomado de Estado - Mayor, Manuel Díaz Escobar, era el autor material de esa brutal acción.

Echeverría utilizó la crisis para consolidar su poder; - pero al correr el tiempo, tuvo opositores en todos los sectores, principalmente del privado, quien disminuyó sus inversiones, lo que motivó contratación de préstamos en el extranjero, para financiar el inflacionario gasto público; dando como consecuencia lo anterior, la devaluación de la moneda mexicana, el 31 de agosto de 1976, por primera vez desde 1954.

C) EL ABUSO DEL PODER DURANTE EL GOBIERNO DEL LICENCIADO
JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-1982).

Aún a pesar de su poca experiencia política José López - Portillo, Secretario de Hacienda fue elegido por Echeverría - para sucederle.

En su toma de posesión trató de restaurar la confianza - del sector público; impuso un programa de austeridad elabora-

do con el Fondo Monetario Internacional; permitió manifiestaciones de protesta y dio cabida al registro de partidos nuevos, inclusive el comunista.

En 1978, los grandes descubrimientos de petróleo aumentaron un auge económico ilimitado. El valor del peso mexicano se estabilizó y la proliferación de la corrupción en todos los medios oficiales, amén de los choques de López Portillo con el gobierno de los Estados Unidos de América, su marcada defensa a Cuba y Nicaragua y una baja repentina de los precios mundiales del petróleo, acarrearón otra devaluación de la moneda, en febrero de 1982, ahora con un 40% y otra en agosto de ese año. El primero de septiembre López Portillo impuso el control de cambios y decretó la nacionalización de la banca privada del país, culpándolo del desastre económico.

López Portillo es identificado con la corrupción oficial que imperó en su sexenio. A la fecha se sabe de las facilidades que otorgó a sus más cercanos colaboradores para amasar grandes fortunas. Se habla también de una impresionante fuga de capitales por parte de esos funcionarios, del mismo López Portillo y de sus familiares, a quienes con el más acendrado "orgullo de su nepotismo", como él mismo pregonó, impuso en puestos claves que les dieron poder y fortuna.

Salvo algunos altos funcionarios, ahora servidores públicos como Ramírez Limón, Díaz Serrano y Durazo Moreno, que se encuentran en la cárcel sujetos a proceso; el grueso de ----

ellos, fieles subalternos de López Portillo y otros de menor envergadura, pasean por el mundo y nuestro país sus ostentosas riquezas, provenientes del saqueo de las arcas propiedad del pueblo mexicano; en tanto que López Portillo se convirtió en blanco de una hostilidad generalizada, que dio lugar a llamarse a sí mismo, "un presidente devaluado".

D) EL ABUSO DEL PODER EN LA ACTUAL ADMINISTRACION.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)

Secretario de Programación y Presupuesto en el régimen de López Portillo, De la Madrid fue designado sucesor de éste, quizás creyendo que por sus conocimientos económicos sacaría al país del problema monetario en que había caído; pero han pasado cuatro años y la deuda pública se ha acrecentado; la moneda se devalúa día a día y por si eso fuera poco, la corrupción en los medios oficiales se acrecienta en todos los ámbitos, a grado tal que el descontento popular ha originado problemas tan serios como el electoral de Chihuahua y Sinaloa, donde el partido en el poder (P.R.I.), avalado por el propio Presidente, ha impuesto como Gobernadores de esas Entidades, a personajes impopulares y totalmente desacreditados.

Siendo Secretario de Programación y Presupuesto, De la Madrid, cooperó para que José Ramón López Portillo ascendiera a Subsecretario de esa Dependencia, sin embargo, al asumir el

poder, criticó el nepotismo con que actuó su antecesor. ¿Con tradictorio verdad?.

Haciendo caso omiso de los criterios emanados por los -- partidos de oposición y del consenso popular, De la Madrid ha seguido endeudando a la Nación y pensando que las determina-- ciones presidenciales no deben ser discutidas sino obedecidas, cesó a su Secretario Silva Herzog, por el sólo hecho de no co mulgar con su política hacendaria.

Aún faltan dos años p...a que esta administración conclu-- ya e ignoramos cual es el camino que se nos depara, pero eso sí, estamos conscientes de que la voluntad presidencial seguirá imperando, en estricto abuso del poder, lo que nos hace olvidar el tan popular slogan utilizado en su campaña electo-- ral "Renovación Moral", toda vez que de ello no ha quedado NI RENOVACION, NI MORAL.

Hemos tratado a grandes rasgos, algunos de los abusos de poder en que han incurrido los Presidentes de México en tur-- no; ellos nos demuestran la omnipotencia de su cargo y la su-- jeción en que se encuentran los otros dos Poderes de la Unión con respecto a los mismos, ya que sus integrantes no son capaces de hacer notar privada y menos públicamente, las faltas - en que incurren, precisamente, por deberles el cargo que de-- tentan.

El párrafo segundo del artículo 108 Constitucional seña--

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

La transcripción anterior nos lleva a pensar, si los distintos abusos del poder a que se ha hecho referencia, no encuadran dentro de ese supuesto y si así fuere, entonces que esperamos.

E) PROBLEMATICA DEL ABUSO DEL PODER EN LA SOCIEDAD MEXICANA.

Sociedad, del latín *sekrétas-atis*; agrupación natural o pactada de personas que constituyen una unidad distinta de cada cual de sus individuos con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o algunos de los fines de la vida.

En nuestro país dichos fines, en su gran mayoría se encuentran reglamentados por las leyes emanadas de la Constitución de 1917, y llevan como bandera el epígrafe de la Revolución, que los gobiernos de esa fecha y los actuales, han tomado para acreditar o tratar de probar la eficacia y legalidad de sus actos para con la propia sociedad.

Sin embargo, como ya hemos visto con anterioridad, el ABUSO DEL PODER en que han incurrido los detentadores del Mando Supremo y sus más cercanos colaboradores, han redundado negativamente en los logros que se pretenden, dando como resultado la vigente corrupción, que primero se enseñoreó en los

medios oficiales y después contaminó a la sociedad, quien la practica como defensa a los actos gubernamentales que la someten de manera inadecuada e ilegal.

Hemos hablado con anterioridad de la conducta oficial de varios expresidentes; de ese breve tratado se infiere el grado mayúsculo de omnipotencia en que incurren, sin importarles si perjudican con sus determinaciones, legales y acertadas o no, a una persona, a una familia o a todos los integrantes de la Nación.

La clase en el poder nos ha enseñado que para obtener -- cualquier fin, en el que la misma tenga ingerencia, es necesaria la corrupción, institucionalizada desde los albores de la familia revolucionaria.

La forma más visible de corrupción oficial es la "mordida", que ejerce desde el agente de tránsito que detiene los autos, camiones, automóviles y vehículos en general y, según sea la infracción, extrae un soborno en lugar de multa; hasta el más encumbrado político, quien recibe millones de pesos e incluso, participación en acciones de sociedades por dar o recomendar concesiones de cualquier especie o nivel que, obviamente tengan liga con el Estado. Cualquier cargo con autoridad, implica una oportunidad para mejorar económicamente; y los que ejercen, sin la seguridad de conservar permanentemente su empleo, se ven prácticamente obligados y en la mayoría de las veces por sus superiores jerárquicos, a enriquecerse con obje

to de disfrutar de cierta protección cuando han salido del poder.

La corrupción, de acuerdo a nuestra historia contemporánea, nació con la Revolución, pero aumentó enormemente de los años cuarenta a la fecha, donde se han cosechado muchas riquezas ilícitas que son de la voz popular.

Pero, a quién perjudica la corrupción, obviamente que a la sociedad mexicana, porque su patrimonio exaccionado ha pasado a formar parte del de algunos connotados miembros de la gran familia revolucionaria en mayor escala; y en menor, de modestos servidores públicos que sólo siguen el ejemplo de -- sus superiores, con el mismo resultado conocido, la riqueza - ilegítima.

Esa corrupción, tutelada por el abuso del poder de nuestros gobernantes, ha llevado al país a la quiebra total; tenemos una deuda pública externa de dimensiones tan grandes, que sería utópico pensar en su pago, no por esta generación, sino por otras futuras. Deuda pública que se fue acrecentando, -- tanto por la falta de una política económica acertada, como - por los ilegales desvíos de numerario, que debían estar en -- las arcas nacionales y no en las cuentas bancarias de los modernos, pero corruptos padres de la patria.

Los gobernantes actuales para tratar de enmendar sus --- yerros, piden préstamos a diestra y siniestra a las poderosas naciones que nos han tenido subyugadas por años, pero el dine

ro obtenido de esa manera, no cubre siquiera las mínimas necesidades de los mexicanos, dado que, en su mayor parte, se dedica al pago de tasas de interés causadas por préstamos anteriores. La política de "destapar un hoyo para tapar otro", - continúa llevándose a cabo aún en nuestros días, a pesar de - que nuestros gobernantes supuesta o ciertamente, cuentan con posgrados universitarios que deberían darles luz para sacar a nuestra patria del pozo financiero en que ellos mismos la han metido. Se ha llegado al grado de cautivar aún más al ciudadano, con impuestos injustos y excesivos, como si con ello se pretendiera liquidar el adeudo nacional; pero lo recaudado, - apenas si sirve para los gastos más prioritarios que tiene el gobierno, evidentemente que sin contar aquellos desvíos ilícitos de que se habla y que todavía hasta la fecha están tan en boga; basta acudir a los medios de difusión para confirmarlo.

Tal conducta oficial ha obligado a los integrantes de la sociedad mexicana, a adoptar medidas de defensa contra sus gobernantes; insólito, pero cierto. Se han encontrado vías --- para eludir el pago de impuestos; para introducir artículos - suntuarios extranjeros que en el país se consiguen a precios estratosféricos, pero que por ese medio, resultan más económicos; para importar incluso alimentos, ya que aquí escasean y los existentes están fuera del alcance del pueblo; y sobre -- todo, para evitar el acentuado pago de la "mordida" por la ob tención de servicios oficiales a que se tiene derecho y el go

bernante obligación a darlos.

Como se ve, la conducta oficial ha contagiado a la sociedad, que en su intento por defenderse de la corrupción, ha incursionado en ella de manera eficaz y porque no, placentera; pero debe pensarse que de seguir así pueblo y gobierno, llevarán al país a un caos mayor del que padece. La inoculación ha sido grave y por ello se requiere a gran prisa de un antídoto, y éste, sólo será el arribo de un gobierno limpio, honesto y democrata, impuesto por el pueblo que le paga y le manda y no por los miembros del poder, a fin de que les cubra sus malos manejos. No esperemos que sea la fuerza de un movimiento armado como sucedió en 1910, la que realice el cambio, sino que es necesario apelar a la razón y a la ley.

Existen muchos hombres valiosos, que anteponiendo el deseo de justicia y progreso a los aviesos fines del grupo en el poder, pueden y deben pugnar por la obtención de una Pa---tria mejor; libre, no sojuzgada; honesta, no corrupta; con -- los errores innatos de todos los humanos del orbe, pero con -- la conciencia de que su esfuerzo conjunto dio como resultado el saneamiento de su economía y de su propia personalidad.

No hablamos demagógicamente; atacamos única y exclusivamente lo negativo de los hombres que nos han gobernado y pensamos que, toca a las nuevas generaciones de profesionistas, sobre todo en Derecho, impulsar la ley y hacerla valer en todo su esplendor para llegar a la meta que proponemos. Nues--

tro pasado y nuestro presente hablan por sí mismos; nuestro -
futuro y nuestra historia lo exigen.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- 1.- El abuso del poder por parte de aquellos individuos que lo detentan, se remonta a los orígenes de las grandes civilizaciones de la antigüedad y de la época prehispánica en nuestro país, controlándose el problema con métodos -- severos contenidos en la legislación escrita que fue tajante y concreta.
- 2.- La legislación mexicana en materia de Responsabilidades, nació amalgamando la experiencia de países como España, - Francia e incluso Inglaterra y Estados Unidos; teniendo - mayor influencia el modelo español, del que México adoptó casi en su totalidad el Juicio de Residencia y las Visi-- tas; instituciones que marcaron la pauta en la elabora--- ción de los ordenamientos de las épocas, colonial e inde-- pendiente.
- 3.- Respecto al régimen de Responsabilidades, la evolución de nuestro país ha sido constante, así lo indican los numero-- sos ordenamientos que, desde la época prehispánica, han - regido la vida de los altos Jefes de Estado, funciona--- rios, empleados o servidores de la Nación, sin importar - su denominación o momento histórico. A pesar de ello y - no obstante la experiencia legislativa que, a través de - varios siglos debiera tener nuestro país, los numerosos - ordenamientos surgidos no sólo han sido redactados con --

gran imprecisión y carencia de una verdadera técnica jurí-
dica, sino lo que es peor, han sido interpretados y eje-
cutados de acuerdo a la conveniencia de quien en su momen-
to se ha ostentado como la cabeza de nuestra Patria, lo -
que la ha convertido en una "mina de oro" adaptada a sus
deseos y necesidades, olvidando los intereses del pueblo
mexicano.

En tanto las leyes sólo se hallen escritas, pero no se --
les positivice adecuadamente, no pasarán de ser, lo que -
hasta la fecha han sido: "letra muerta".

- 4.- La legislación surgida en lo concerniente al tema analiza-
do, ha carecido y seguirá careciendo de valor, en tanto -
existan servidores públicos que pierdan la dimensión de -
la realidad de las cosas, que sean detentadoras de poder
amplio y bastante que se han otorgado para sí.
- 5.- El problema del nulo ejercicio de las Responsabilidades -
de los Servidores Públicos, lo encontramos sintetizado en
una simple palabra: PODER, cuyo concepto no se ha entendi-
do como la posibilidad de mantener, a través de la facul-
tad de condicionar y dirigir a grupos sociales, el orden
jurídico establecido en la sociedad mexicana, sino por el
contrario, se ha hallado en él, la posibilidad de manipu-
lar a la población e imponer la propia voluntad, aún con-
tra toda resistencia, en beneficio de una élite privile-
giada que encabeza nuestro propio Presidente de la Repú--

blica.

- 6.- El poder se manifiesta desde su propia formación, como la posibilidad de crear, modificar o extinguir reglas jurídicas, las que desafortunadamente, no velan por el beneficio del Estado Mexicano y del pueblo, sino que traen aparejadas consigo mismas, la omnipotencia de nuestro Jefe de Estado y de Gobierno, al que se le han atribuido no sólo la facultad de presentar proyectos de ley, sino que además, posee la de sancionar cualquier iniciativa, haciendo uso del Derecho de Veto que le otorga el Pacto Federal.

- 7.- El principio de División de Poderes, concebido con el fin de evitar el abuso del poder que se ha venido dando a lo largo de la historia y que no es privativo del momento y lugar en que nos encontramos, no ha sido distinguido y de purado como lo ponderaron Montesquieu y Locke, entre otros; ya que en nuestra sociedad no existe una verdadera separación de funciones o poderes, no obstante que así lo estatuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las razones a la anterior aseveración, bien podrían sintetizarse en una sola: en México todo, absolutamente todo, debe girar en torno al único y verdadero poder existente, el Ejecutivo, a cuyos deseos y caprichos quedarán obligados el Legislativo y el Judicial, so riesgo de ser desplazados de sus puestos los titulares y ser-

vidores de menor jerarquía, de no acceder a las peticiones del Primer Mandatario.

- 8.- El control total de los poderes político y del Estado propiamente dicho, es ejercido por el partido dominante, --- P.R.I.; y en lo que respecta al poder público, en efecto, la Constitución en su artículo 39, señala que dimana del pueblo y que se instituye para beneficio de éste; visto - así, nos parece el logro mayor del Constituyente de 1917, pero la práctica supera a toda realidad posible y nos encontramos que dicho enunciado es tan sólo una utopía, --- dado que el control de este país en todos sus aspectos -- proviene del Ejecutivo, quien además, se haya enlistado - en las filas del P.R.I. .
- 9.- El poder para considerarse como tal, debe reunir los elementos de la relación mando-obediencia, de tal forma, que el agente que induce a un sujeto a actuar en el sentido - en que su voluntad lo manifiesta, debe ser obedecido.
- 10.- La función social del poder, es velar por la adecuada dirección del gobierno, con el propósito de proteger el interés general de la población.
- 11.- Los partidos políticos son agrupaciones integradas por su jetos con intereses comunes, que a diferencia de los grupos de presión, buscan conquistar el poder con el propósito de dirigir el destino de la Nación o cuando menos, lograr su participación en el ejercicio del gobierno.

- 12.- La legislación vigente en materia de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, abarca lo relativo a la responsabilidad Política, Penal, Administrativa y Civil que se regulan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Penal y el Código Civil.
- 13.- La Responsabilidad Penal en que pueden incurrir los servidores públicos, así como sus sanciones, se encuentran previstos en el Código Penal, ordenamiento en el que encontramos numerosas fallas, ya que los tipos penales --- existentes no fueron redactados con claridad, lo que pro voca serias lagunas en su interpretación, dejando al arbitrio del juzgador condenar o absolver al sujeto activo del delito al dictar sentencia; lo que es incorrecto -- porque puede prestarse a que no se actúe con verdadera - justicia y a que se impongan intereses externos que condicionan la voluntad del que juzga. Igual suerte corren las hipótesis que configuran la Responsabilidad Administrativa.
- 14.- En términos generales, consideramos que el régimen de -- Responsabilidades vigente, aunque bien pudiera ser el -- ideal, muy a pesar de sus fallas, no funciona en México; lo anterior se sustenta en la experiencia parlamentaria de los últimos años, la que nos indica que únicamente se ha decretado responsabilidad en algunos servidores meno-

res, y en pocos superiores, que han atentado contra el sistema, quedando fuera de toda responsabilidad, servidores de tiempos pasados y presentes que han provocado con sus actos la crisis política, social y sobre todo económica, que en la actualidad vive México.

15.- El abuso del poder de nuestros Presidentes, ha llevado al país a vivir la peor crisis social y económica de los últimos años, lo que ha mermado la confianza del pueblo, quien ha resentido gravemente los excesos de quienes se han preocupado tan sólo por asegurar su futuro y el de su familia, sin detenerse a pensar en los perjuicios sociales que van dejando y que habrán de arrastrarse por mucho tiempo, sin importar que un gran número de mexicanos viva en condiciones paupérrimas, lo que en lo futuro pudiera provocar movimientos internos (que seguramente habrán de ser reprimidos) que lleven a la "jaula de la abundancia" (para algunos) a la ruina total.

16.- El sistema mexicano se ha convertido en una farsa, al igual que sus elecciones, que en teoría son llevadas a cabo en un ambiente de libertad, permitiendo a los mexicanos elegir a sus representantes, así como, las declaraciones de sus servidores públicos, en el sentido en que vamos superando la crisis, la libertad de expresión, --- etc. Todo ello se ha motivado por la forma en que en este México nuestro se concibe el poder, ya que quien lo -

ostenta, se convierte en un ser omnipotente por seis --- años, además de intocable por otros tantos, único, creador de todo y salvador de nuestros problemas, mismo que se ve lleno de falsas atenciones, adulaciones y alabanzas y lo que es peor, considera que las merece, para lo cual maneja con sólo mover su dedo índice, a sus allegados, quienes le sirven bajo la consigna de que de no acatar sus decisiones, corren el riesgo de "renunciar por - motivos de salud"; el presidencialismo, así como la teórica división de poderes, ha provocado el desbordamiento de la realidad social, que en la actualidad vivimos.

- 17.- Mientras nuestro Presidente y los servidores en general, no se ubiquen en que el poder lo detentan para lograr el beneficio de la sociedad por los medios legales conducentes, en tanto no se den cuenta que las adulaciones -- las hacen en virtud del cargo y no de su titular, y sobre todo, si no toman conciencia de que deben trabajar - con espíritu de servicio y no con el propósito de engrosar sus arcas personales, nuestro país seguirá en el --- total subdesarrollo.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Et., Al.
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
5a. Ed., Ed. Porrúa
México, 1983
- 2.- ANDRADE SANCHEZ, Eduardo
INTRODUCCION A LA CIENCIA POLITICA
Colección Textos Jurídicos Universitarios
México, 1985
- 3.- ARREDONDO MUÑOZLEDO, Benjamín
HISTORIA MODERNA Y CONTEMPORANEA
14a. Ed. Ed. Porrúa.
México, 1974
- 4.- AYALA, Francisco
TRATADO DE SOCIOLOGIA
Tomo II
Ed. Losada
Buenos Aires, 1947
- 5.- BARRAGAN BARRAGAN, José
ALGUNOS DOCUMENTOS PARA EL ESTUDIO DEL JUICIO
DE AMPARO 1812-1861
Instituto de Investigaciones Jurídicas
UNAM
México, 1980
- 6.- BRAVO GONZALEZ, Agustín. Et. Al.
PRIMER CURSO DE DERECHO ROMANO
4a. Ed., Ed. Pax-México
México, 1979
- 7.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
4a. Ed. Ed. Porrúa
México, 1982
- 8.- CAPDEVIELLE, Guillermo F.
LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS
UNAM
México, 1931
- 9.- CARDENAS, Raúl F.
LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS
Ed. Porrúa
México, 1982

- 10.- CARPIZO MC GREGOR, Jorge
LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917
6a. Ed., Ed. Porrúa
México, 1986
- 11.- CASTELLANOS RUIZ, Gregorio
COMPENDIO HISTORICO SOBRE LAS FUENTES DEL DERECHO
Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco
México, 1978
- 12.- CISNEROS VILLARREAL, Fernando
LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS
UNAM
México, 1945
- 13.- CONCHELLO, José Angel
DEVALUACION 82. EL PRINCIPIO DEL FIN...
2a. Ed., Ed. Grijalbo
México, 1982
- 14.- DE MORA, Juan Miguel
NI RENOVACION NI MORAL
Anaya Editores
México, 1985
- 15.- DE MORA, Juan Miguel
TRAMPA EN TLATELOLCO
12. Ed., Ed. Eda-Mex.
México, 1980
- 16.- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA
Real Academia Española
19a. Ed.
Madrid, 1970
- 17.- DIEGO SEVILLA, Andrés
CONSTITUCIONES Y OTRAS LEYES Y PROYECTOS POLITICOS
DE ESPAÑA
Volumen I
Ed. Nacional
Madrid, 1968
- 18.- ELLUL, Jacques
HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES DE LA ANTIGÜEDAD
Ed. Aguilar
Madrid, 1970
- 19.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA
Tomos XVII, XVIII y XXII
Ed. Driskill
Buenos Aires, 1978

- 20.- ESCRICHE, Joaquín
DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA
Tomos I y IV
Ed. Temis.
Bogotá, 1977
- 21.- ESQUIVEL OBREGON, Toribio
APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO
Tomo I
2a. Ed.
México, 1982
- 22.- GANDARA SALAS, Casimiro
LA IRRESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS
PUBLICOS
UNAM
México, 1948
- 23.- GARCIA MAYNEZ, Eduardo
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO
26a. Ed., Ed. Porrúa
México, 1977
- 24.- GARCIA RAMIREZ, Sergio
JUSTICIA Y REFORMAS LEGALES
(Reformas Normativas)
No. 14
Instituto Nacional de Ciencias Penales
México, 1985
- 25.- GARCIA VALDEVELLANO
LAS PARTIDAS Y ORIGENES MEDIEVALES DEL JUICIO
DE RESIDENCIA
Cuaderno II
Boletín de la Real Academia de Historia
Madrid, 1967
- 26.- GIMENEZ, Gilberto
PODER, ESTADO Y DERECHO
2a. Ed. UNAM
México, 1983
- 27.- GONGORA PIMENTEL, Genaro
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1a. Ed., Ed. Porrúa
México, 1983
- 28.- GONZALEZ URIBE, Héctor
TEORIA POLITICA
3a. Ed., Ed. Porrúa
México, 1980

- 29.- HELLER, Hermann
TEORIA DEL ESTADO
7a. Ed., Fondo de Cultura Económica
México, 1981
- 30.- LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
Barragán, José; Bunster, Alvaro; Fix-Zamudio, Héctor;
Conzález, Manuel; Orozco, José de Jesús; Soberanes,
José Luis
Ed. Porrúa
México, 1984
- 31.- LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO
MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES
Tomo VIII
Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. L Legislatura
Ed. Porrúa
México, 1978
- 32.- MAS ARAUJO, Manuel
LA POLITICA
1a. Ed., Ed. Porrúa.
México, 1975
- 33.- MAZEAUD
COMPENDIO DEL TRATADO TEORICO Y PRACTICO DE LA
RESPONSABILIDAD CIVIL
Tomo I
Ed. Colmex
México, 1945
- 34.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio
LOS PARTIDOS POLITICOS
2a. Ed., Ed. Porrúa
México, 1973
- 35.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio
SOCIOLOGIA DEL PODER
2a. Ed., UNAM
México, 1976
- 36.- MEYNAUD, Jean
LOS GRUPOS DE PRESION
6a. Ed., Ed. Universitaria de Buenos Aires
Buenos Aires, 1970
- 37.- MOLINA PINEIRO, Luis Jorge
ESTRUCUTRA DEL PODER
ENSAYOS DE SOCIOLOGIA APLICADA
2a. Ed., UNAM
México, 1980.

- 38.- MORENO, Daniel
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
3a. Ed., Ed. Pax-México
México, 1976
- 39.- OBREGON HEREDIA, Jorge
CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL
COMENTADO Y CONCORDADO, TESTS Y DOCTRINA
1a. Ed., Ed. Obregón y Heredia
México, 1983
- 40.- ORAN R., Young
SISTEMAS DE CIENCIA POLITICA
1a. Reimpresión. Fondo de Cultura Económica
México, 1982
- 41.- RECASENS SICHES, Luis
TRATADO GENERAL DE FILOSOFIA DEL DERECHO
8a. Ed., Ed. Porrúa
México, 1983
- 42.- RIDING, Alan
VECINOS DISTANTES
1a. Ed. en Español. Ed. Planeta
México, 1985
- 43.- ROJINA VILLEGAS, Rafael
DERECHO CIVIL MEXICANO
Ed. Porrúa
México, 1981
- 44.- SANCHEZ AGESTA, Luis
PRINCIPIOS DE TEORIA POLITICA
Editora Nacional
Madrid, 1976
- 45.- SERRA ROJAS, Andrés
DERECHO ADMINISTRATIVO
4a. Ed., Ed. Porrúa
México, 1968
- 46.- SERRA ROJAS, Andrés
TEORIA GENERAL DEL ESTADO
Ed. Porrúa
México, 1983
- 47.- SCHERER GARCIA, Julio
LOS PRESIDENTES
3a. Ed., Ed. Grijalbo
México, 1986

48.- VASCONCELOS, José
BREVE HISTORIA DE MEXICO
Tomo I
1a. Ed., Fernández Editores
México, 1967

49.- WEBER, Max
CIENCIA POLITICA
Cultura, Ciencia y Tecnología al alcance de todos
México, 1976

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- DIARIO DE LOS DEBATES
AÑO I, TOMO I, No. 46, 3-XII-82
AÑO I, TOMO I, No. 49, 11-XII-82
AÑO I, TOMO I, No. 51, 14-XII-82
AÑO I, TOMO I, No. 52, 17-XII-82
AÑO I, TOMO I, No. 53, 18-XII-82
AÑO I, TOMO I, No. 59, 29-XII-82
AÑO I, TOMO I, No. 60, 30-XII-82
- 2.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION
28-XII-82
- 3.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL
Serie Legislación Mexicana
Procuraduría General de la República.
Instituto Nacional de Ciencias Penales
México, 1985
- 4.- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL
40a. Ed., Ed. Porrúa
México, 1985
- 5.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
80a. Ed., Ed. Porrúa
México, 1986
- 6.- LEY DE AMPARO
Ediciones Andrade
México, 1986
- 7.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
21a. Ed. Actualizada, Ed. Porrúa
México, 1986
- 8.- LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DEL
FUERO COMÚN DEL DISTRITO FEDERAL
Serie Legislación Mexicana
Procuraduría General de la República
Instituto Nacional de Ciencias Penales
México, 1985
- 9.- LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
Ediciones Andrade
México, 1986

10.- LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS
ELECTORALES Y SU REGLAMENTO
7a. Ed., Ed. Porrúa
México, 1985

INTRODUCCION

- CAPITULO I

NATURALEZA JURIDICA Y ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. 1

A) NATURALEZA JURIDICA DEL ABUSO DE PODER Y - DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS 1

B) ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. 3

1.- GRECIA 4

 1.1) ESPARTA 4

 1.2) ATENAS. 7

2.- ROMA 9

3.- ESPAÑA 11

4.- FRANCIA. 13

5.- INGLATERRA 14

6.- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. 17

C) HISTORIA DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO 19

1.- GENERALIDADES. 19

2.- EPOCA PREHISPANICA 21

3.- EPOCA COLONIAL 23

 3.1) EL SISTEMA DE RESIDENCIA. 24

 3.2) LAS VISITAS 27

4.- EPOCA INDEPENDIENTE. 29

 4.1) CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA 30

 4.2) DECRETO PROVISIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA O CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814. 33

 4.3) REGLAMENTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1822. 34

4.4)	B. 3 TERCERA Y OCTAVA DEL PLAN DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA NACION <u>ME</u> <u>XICANA</u> DE 1823	35
4.5)	CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS - UNIDOS MEXICANOS DE 1824	36
4.6)	LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836	37
4.7)	PROYECTO DE REFORMAS A LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1840	39
4.8)	PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCION POLITI CA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1842.	41
4.9)	SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCION POLI TICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1842.	43
4.10)	BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA <u>MEXICA</u> <u>NA</u> DE 1843	44
4.11)	PROYECTO DE ACTA DE REFORMA DE OTERO - DE 1847.	45
4.12)	ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE --- ABRIL DE 1847.	46
4.13)	ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE --- MAYO DE 1847	47
4.14)	ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DEL 18 DE MAYO DE 1847.	47
5.-	LA REFORMA.	48
5.1)	ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA -- REPUBLICA MEXICANA DE 1856	49
5.2)	DICTAMEN DE PROYECTO DE CONSTITUCION - POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1856	50
5.3)	CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857	51
5.4)	ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO <u>MEXI</u> <u>CANO</u> DE 1865	53
5.5)	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE 1870	54

5.6)	REFORMAS A LOS ARTICULOS 103, 104 Y 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857	55
5.7)	LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857	56
5.8)	REFORMA DEL ARTICULO 103 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.	58
5.9)	PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO DE 1906.	58
6.-	LA REVOLUCION	59
6.1)	MENSAJE Y PROYECTO DE CONSTITUCION DE -- DON VENUSTIANO CARRANZA DE 1916.	59
6.2)	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.	61
7.-	EPOCA CONTEMPORANEA	63
7.1)	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, -- DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1940.	64
7.2)	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1979.	71

- CAPITULO II

	ESTRUCTURA Y EJERCICIO DEL PODER EN LA SOCIEDAD MEXICANA	77
A)	CONCEPTO Y CLASES DE PODER.	78
1.-	CONCEPTO DE PODER	78
2.-	FORMACION DEL PODER	81
3.-	FORMAS DE PODER	81

3.1)	PODERIO	86
3.2)	MANDO	86
3.3)	INFLUENCIA	86
3.4)	AUTORIDAD	87
4.-	CLASES DE PODER.	87
4.1)	PODER POLITICO	87
a)	ESTRUCTURA JURIDICA DEL PODER POLITICO	88
a.1)	LA ORGANIZACION DEL PODER POLITICO.	88
a.2)	LA LEGITIMACION DEL PODER POLITICO.	89
a.3)	LA LIMITACION DEL PODER POLITICO.	90
b)	ESTRUCTURA REAL DEL PODER POLITICO	90
b.1)	TEORIA ELITISTA	91
b.2)	TEORIA PLURALISTA	91
b.3)	TEORIA CLASISTA	92
c)	FUNCIONES DEL PODER POLITICO	92
4.2)	PODER DEL ESTADO.	93
a)	ESTRUCTURA JURIDICA DEL PODER DEL ESTADO	96
b)	ESTRUCTURA REAL DEL PODER DEL ESTADO (DI VISION DE PODERES)	98
b.1)	PODER LEGISLATIVO	100
b.2)	PODER EJECUTIVO	103
b.3)	PODER JUDICIAL.	105
c)	FUNCIONES DEL PODER DEL ESTADO	108
c.1)	FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO.	108
c.2)	FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO.	114
c.3)	FACULTADES DEL PODER JUDICIAL	117
4.3)	PODER PUBLICO	120
a)	ESTRUCTURA JURIDICA DEL PODER PUBLICO.	121
b)	FUNCIONES DEL PODER PUBLICO.	122
B)	DINAMICA DEL PODER	124
1.-	LEGITIMIDAD DEL PODER.	124
2.-	ORGANIZACION DEL PODER.	126
3.-	CARACTERISTICAS DEL PODER.	127
4.-	RELACION MANDO-OBEDIENCIA.	130

5.-	IMPLICACION DEL DERECHO EN EL EJERCICIO DEL PODER	130
6.-	FUNCION SOCIAL DEL PODER.	131
C)	EJERCICIO DEL PODER POR GRUPOS DE PRESION	133
1.-	CONCEPTO DE GRUPOS DE PRESION	133
2.-	CLASIFICACION DE LOS GRUPOS DE PRESION.	136
2.1)	GRUPOS DE PRESION PERMANENTES Y EVENTUALES	136
2.2)	GRUPOS DE PRESION PUBLICOS, PRIVADOS Y SOCIALES	136
2.3)	GRUPOS DE MASAS Y DE CUADROS	137
2.4)	GRUPOS DE BENEFICIOS Y DE IDEAS.	137
2.5)	GRUPOS CLANDESTINOS DE PRESION	138
2.6)	PARTIDOS POLITICOS	139
a)	CONCEPTO DE PARTIDOS POLITICOS.	140
b)	CONFORMACION DE PARTIDOS.	142
b.1)	PARTIDOS DE CLASE.	142
b.2)	PARTIDOS PLURICLASISTAS.	142
b.3)	PARTIDOS DE CONFORMACION DIRECTA	142
b.4)	PARTIDOS DE CONFORMACION INDIRECTA	142
b.5)	PARTIDOS DE CUADROS.	143
b.6)	PARTIDOS DE MASAS.	143
b.7)	PARTIDOS DE ELECTORES.	143
c)	SISTEMA DE PARTIDOS	143
c.1)	SISTEMAS COMPETITIVOS.	144
c.2)	SISTEMAS NO COMPETITIVOS	145
d)	REGIMEN JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO	146
D)	EJERCICIO DEL PODER POR CONDUCTO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	151
1.-	EL GOBIERNO	151
2.-	LOS ORGANOS DE GOBIERNO	152
3.-	LA COMPETENCIA.	152
3.1)	CLASIFICACION DE LA COMPETENCIA.	152
3.2)	DELEGACION DE COMPETENCIA.	152

4.- INCOMPETENCIA	155
-----------------------------	-----

- CAPITULO III

FUNDAMENTO JURIDICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	157
--	-----

A) REGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	157
--	-----

1.- PERSONAS CONSIDERADAS COMO SERVIDORES PUBLICOS	160
--	-----

2.- CLASES DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	161
---	-----

2.1) RESPONSABILIDAD POLITICA	161
---	-----

a) EL JUICIO POLITICO.	162
--------------------------------	-----

a.1) DEFINICION	163
---------------------------	-----

a.2) NATURALEZA JURIDICA.	165
-----------------------------------	-----

b) SUJETOS	167
----------------------	-----

c) CAUSAS.	169
--------------------	-----

d) SANCIONES	172
------------------------	-----

e) PROCEDIMIENTO	173
----------------------------	-----

2.2) RESPONSABILIDAD PENAL.	182
-------------------------------------	-----

a) DECLARACION DE PROCEDENCIA.	182
--	-----

b) REFORMAS AL CODIGO PENAL.	188
--------------------------------------	-----

c) ANALISIS DEL CODIGO PENAL EN RELACION CON LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS.	193
---	-----

c.1) SUJETOS.	193
-----------------------	-----

c.2) CAUSAS	196
-----------------------	-----

c.3) SANCIONES.	206
-------------------------	-----

c.4) PROCEDIMIENTO.	214
-----------------------------	-----

2.3) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	215
---	-----

a) SUJETOS	216
----------------------	-----

b) CAUSAS.	218
--------------------	-----

c) SANCIONES	226
------------------------	-----

d) PROCEDIMIENTO	235
----------------------------	-----

B)	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	263
	1.- REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	266
C)	LEYES ORGANICAS DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DEL FUERO COMUN Y DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.	270
	1.- LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DEL FUERO COMUN DEL DISTRITO FEDERAL.	271
	2.- LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.	274
- CAPITULO IV		
	REPERCUSION SOCIAL DEL ABUSO DEL PODER EN MEXICO	278
A)	EL ABUSO DEL PODER DURANTE LA GESTION PRESIDENCIAL DEL LIC. GUSTAVO DIAZ ORDAZ (1964-1970)	283
B)	EL ABUSO DEL PODER DURANTE EL REGIMEN DEL PRESIDENTE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ (1970-1976)	287
C)	EL ABUSO DEL PODER DURANTE EL GOBIERNO DEL LICENCIADO JOSE LOPEZ PORTILLO	288
D)	EL ABUSO DEL PODER EN LA ACTUAL ADMINISTRACION (1982-1986)	290
E)	PROBLEMATICA DEL ABUSO DEL PODER EN LA SOCIEDAD MEXICANA.	292
	CONCLUSIONES	
	BIBLIOGRAFIA	