



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

FACULTAD DE DERECHO
U. N. A. M.

"ANALISIS A LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS, EN SUS ASPECTOS,
OBSEQUIOS, DONATIVOS Y BENEFICIOS".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

Ma. de los Angeles de la Fuente Dela



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

A la memoria de mi querida madre,
Sra. Emilia Vela de De la Fuente.

A mis adoradas hijas:

Marigel y Cristy Niño E. de la Fuente, que me motivaron al gran esfuerzo que mi carrera representó para mí y a quienes negue muchas horas de compañía y esparcimiento a causa de mis estudios.

Al Lic. Gabriel Morales Escalante:

Querido maestro y amigo, bajo cuyo impulso, dirección y consejo fué posible la elaboración de este trabajo y a quién debo además la formación profesional adquirida en el transcurso de mi carrera.

Al Lic. Salvador Barros Sierra:

Con cariño y agradecimiento infinitos por -
el apoyo, comprensión y consejo que siempre
me ha brindado en todos los aspectos.

Al Lic. Samuel Morales Casas:

Apreciado amigo, quien con su constante estímulo me ayudó en el curso de mis estudios y realización de esta tesis.

A todos mis maestros, compañeros y amigos que con su apoyo, cariño y ánimo contribuyeron a la culminación de mis estudios, y muy especialmente a - - quienes han compartido conmigo largas horas de estudio, momentos de inmensa felicidad y una entrañable amistad: Rodolfo Aguilera Vargas, Bernardo Espino del Castillo y Cayetano Jiménez González.

Al BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, S. A.,
bajo cuyo amparo y protección pude realizar
mis estudios y publicar esta tesis.

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

Dado el desprestigio que en tan alto grado afecta nuestro sistema político y jurídico, debido a la práctica viciosa por parte de los funcionarios públicos de aceptar o recibir dinero u obsequios para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto, relacionado con sus funciones y vista la crítica situación por la que atraviesa nuestro país, debida no sólo al desmesurado endeudamiento generado en el último sexenio, sino también a la tremenda corrupción, que ha causado, además de cuantiosos daños materiales, un daño moral todavía mayor, hiriendo a la Nación en sus puntos más vulnerables, como son la credibilidad, la seguridad y la dignidad del pueblo, hemos considerado enfocar nuestra atención hacia el aspecto "Obsequios, Donativos y Beneficios" como forma de corrupción. Por lo tanto, esta tesis se avoca a analizar en su alcance y consecuencia las disposiciones que sobre el

particular contiene la Ley de Responsabilidades de los Ser
vidores Públicos, publicada el 31 de diciembre de 1982.

Ahora bien, para realizar tal propósito, fué pre-
ciso estudiar cuidadosamente los antecedentes históricos -
que precedieron dicho ordenamiento, toda vez que de anti-
guo ha existido el anhelo de darnos gobiernos probos y efi-
cientes, servidores públicos que cumplan cabalmente la fun-
ción que el mismo pueblo les confía y, que al desviarla en
su provecho, lo dañan irreversiblemente.

También estudiamos las instituciones que preven -
sustantivamente y regulan adjetivamente estas situaciones,
tanto en los orígenes de nuestra legislación como en las -
extranjeras.

Así mismo, hemos expuesto el proceso legislativo
a fin de ubicar la Ley en su rango correspondiente dentro
de nuestro sistema jurídico y de igual manera analizamos
el antecedente inmediato que motivó la reglamentación de -
"Obsequios y Regalos" y su tratamiento en la Ley vigente,
llegando como colorario del trabajo a las conclusiones con-
secuentes, con ánimo de que nuestra modesta opinión, pueda

servir de alguna manera para que las autoridades encarga -
das de aplicar el referido ordenamiento, reflexionen sobre
las observaciones que al respecto formulamos y se esfuer -
cen en buscar su mejoramiento para un más óptimo servicio
de la sociedad en que vivimos.

C A P I T U L A D O

<u>I.- ANTECEDENTES HISTORICOS.</u>	<u>PAGS.</u>
A.- Legislación Española	1
a) Fuero Juzgo	1
b) Ordenamiento de Alcalá	3
c) Siete Partidas	5
d) Fuero Real de España	8
B.- Legislación Colonial en la Nueva España	12
a) Derecho de Castilla, Leyes del Toro, Nueva Recopilación.	12
b) Principales Instituciones Indianas:	15
1.- Virreyes	15
2.- La Real Audiencia	16
3.- Consejo de Indias	16
4.- Juicios de Residencia	17
5.- Visitas	22

<u>II.- LEGISLACION INGLESA.</u>	<u>PAGS.</u>
A.- El Impeachment en los Estados Unidos y el Juicio Político en Francia	33
a) Connotación de la palabra Impeachment	33
b) Objetivos Originales	33
B.- Juicio Político (Impeachment) en la Constitución Americana	38
a) Su aparición en la Constitución Americana de 1787	38
b) Naturaleza Política del Impeachment en la Constitución Americana	41
c) Preceptos Constitucionales que regulan el Impeachment en Estados Unidos de Norteamérica.	44
C.- Legislación Francesa	51
a) Constitución de 1791	51
b) Constitución de 1958	52
c) Naturaleza Penal	54

<u>III.- LEGISLACIONES DE AMERICA LATINA</u> <u>(DERECHO COMPARADO).</u>	<u>PAGS.</u>
A.- República de Argentina	59
B.- Brasil	64
C.- Honduras	68
D.- El Salvador	70
E.- Uruguay	75
F.- Venezuela	78
<u>IV.- PROCESO LEGISLATIVO EN MEXICO.</u>	
A.- Definición del Proceso Legislativo	87
B.- Origen Histórico del Proceso Legislativo	89
C.- El Proceso Legislativo "Iniciativa, Dis- cusión, Aprobación, Sanción y Publicación" y la Jerarquía de Leyes.	91

V.- <u>ANALISIS COMPARATIVO DE LAS CONSTITUCIONES DE 1824, 1857 Y 1917 Y SU MARCO HISTORICO.</u>	<u>PAGS.</u>
A.- Antecedentes Legislativos	114
B.- Constitución de 1824	123
C.- Constitución de 1857	136
D.- Constitución de 1917	145
VI.- <u>COMENTARIOS AL TITULO CUARTO DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, DE 31 DE DICIEMBRE DE 1982.</u>	
A.- Concepto de Responsabilidad de Funcionario Público	155
1.- Diversos tipos de Responsabilidad	
a) Responsabilidad Civil	
b) Responsabilidad Penal	
c) Responsabilidad Administrativa	157
B.- Inmunidad.	159
a) Connotación de la palabra inmunidad	159
b) Origen del Fuero Constitucional	161

	<u>PAGS.</u>
C.- Fuero	166
a) Connotación de la palabra Fuero	166
b) Definición de Fuero	167
c) Finalidad del Fuero	167
d) Diferencia entre Inmunidad y Fuero	170
D.- Obsequios, Donativos y Beneficios dentro de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos	173
E.- Antecedente Inmediato sobre la Regulación de Obsequios, Donativos y Beneficios. (Proyecto de Ley del Lic. Ignacio González Rubio)	176
F.- Observaciones al Título Cuarto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos: Registro Patrimonial y Reglamentación de Obsequios, Donativos y Beneficios	186
a) Origenes del Registro Patrimonial	186
b) El Enriquecimiento Ilícito como innovación en nuestro Código Penal y su relación con el tema	188
c) Análisis de los Artículos del 79 al 90 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos	190

PAGS.

d) Facticidad de Aplicación de la Ley de 24 de Marzo de 1813, en relación al <u>as</u> pecto Regalos.	209
CONCLUSIONES	219
EPILOGO	

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS

A.- Legislación Española:

Ha preocupado al jurista, desde hace muchos siglos, que la práctica viciosa de obsequiar a funcionarios a fin de obtener beneficios en contra de la ley o aún en seguimiento de la misma, pero tratando de agilizar su aplicación, se proscirba, recurriendo en tal virtud a dictar diversos ordenamientos. Así observamos como en la legislación española existen preceptos en los que claramente se denota este profundo interés.

a) Fuero Juzgo.

Un claro ejemplo lo encontramos en el Fuero Juzgo, obra en la que se advierte una tendencia romanista así co

mo la influencia del Derecho Canónico donde además de establecerse normas represivas a la codicia de los Príncipes, se obliga a estos a declarar por escrito cualquier "cosa" recibida, manifestando a cuenta de "que o porque" la acepta, si el donante la dá voluntariamente o por engaño y de cómo lo adquirido por el Rey quedará para el reino.

"... Que el Principe no tome a nadie su hacienda por suerca, ni por engaño, y -
 sualgc afile tomare, se lo buelva y res-
 tituya al el o sus suceffones; trara -
 que bien adquiridos peru Rey han que -
 quedar al Reino, quales no. Onde como -
 los Príncipes aya aftado muy cobdicio -
 fos debrorcar el pueblo, en los tiempos
 q son paffados ede acrecitar el suteso-
 ro, enos atemos agora la mesquindat de
 los sometidos q tuvieffen, queremos po-
 ner sreno, e termino a la codicia de -
 los Principes..."

"... E si algu ome quifiere dar algunas
 cofa al Principe po su voluntad o el -

Principie ganare de alguna cofa por algú
 algo que el sizo, sea en el escrito, -
 puesto q, gelo da por su voluntad e co -
 mo gelo da, q poraqueito pueda enender
 si se lo da fuerco o por engano del - -
 Principe". (1)

El Ordenamiento de Alcalá, que data de 1348, conte-
 niendo un conjunto de disposiciones que precisan y corrigen
 a las anteriores, que seguían prevaleciendo, ya hace espe-
 cial referéncia, a la pena que se ha de imponer a los Alcal
des, Jueces Ordinarios, delegados de las ciudades, villas y
 lugares del reino, cuando no obraren honestamente en el de-
 sempeño de sus funciones.

b) Ordenamiento de Alcalá.

"... DE LA PENA DE LOS JUDGADORES: ET DE
 LOS ALGUCILES QUE TOMAN DONES: ET DEL OFI
 CIO DE LOS MONTEROS: ET QUE PENA DE BEN -
 AVER LOS QUE FUEREN CONTRA LOS OFICIALES
 DE LA CORTE DEL REY, O DE LOS OTROS LOGA-
 RES DEL SERMORIO.

Que Pena Deben Aver los Judgadores Que -

4.

Toman Dones.

Porque los dones mueven a los judgadores a librar más (2) ayna los pleytos, como non deven tenemos por bien e mandarnos que los nuestros Alcaldes de la nuestra Corte asi los ordinarios como los de las alcadas o quel o aquellos - que ovieren a librar las suplicaciones o otros algunos que ovieren librar pleytos por comision o por otro menera que sea asi oro como platao dineros, o - - pannos, o bestias, o veandas, nin - - otras cosas que qualesquier persona - que andoviere en pleytos entellos, nin de oro por ellos; et qualquier que lo tomare por si o por otro que pierda el oficio, que asi persio nin otro; e peche lo que tomó doblando e sea para la nuestra Camara, e finquen en nuestro - alvedrio, de le dar pena por ello segunt la contia del don que tomo. Et - en esta mesma manera mandamos que lo - fuarden todos los Alcaldes, e Jueces - Ordinarios e delegados de las Cibdades, e Villas e logares de los nuestros rei nos, tambien los del fuero como los de salario e qualquier o qualesquier que contra esto ficieren que hayan las penas sobre dichas (5)

(4) faltan voces mas ayna en los - - -

ejemplos n. 3, n. 4, n. 7.

(5) Es aunque no exactamente I, t, l -
lib II N. Rec, se componen de las L. 1
y del Ordenamiento de Segovia..."(2)

c) Las Siete Partidas.

Aparecen publicadas entre el año de 1256 y 1263,
por el Rey Alfonso "El Sabio". "Las Siete Partidas", -
obra de gran erudicción en su género, muy clara y preci-
sa en sus disposiciones, elegante y rotunda en su expre-
sión, llevando aunada a tan preciadas características, -
la importancia de haber regido en territorio de Nueva Es-
paña, hasta mediados del siglo pasado, (3) en dicho orde-
namiento, encontramos también preceptos relativos a la -
codicia de los reyes, presentes, obsequios, dones, etc...

"... DE TODAS LAS COSAS QUE PERTENECEN
A LA FE CATOLICA QUE HACE AL HOMBRE CO-
NOCER A DIOS POR CREENCIA."

"Cuales presentes deben los Prelados -
recibir sin pecado de simonía".

"Presentes de comer o de beber pueden
rescebir los Prelados sin pecado de -

simonia solamente que non sean muy -
grandes.. pero si alguno diese don o
presente, quier fuesse grande o peque-
ño, con intencion de ganar con el co-
sa espiritual o si el que lo rerescebie
sse la diesse por razon de aquel ser-
vicio... cae en pecado de simonia".

(Simonia es, según la definición del -
Título XVII, Ley I. la venta o la - -
compra de casas espirituales o semejan-
tes. Fué la herejía de Simón Mago, -
que quiso vender las bendiciones y con
ellas la gracia del Espíritu Santo).(4)

"DE LOS EMPERADORES Y DE LOS REYES Y -
DE LOS OTROS GRANDES SEÑORES DE LA TIE-
RRA QUE LA HAN DE MANTENER EN JUSTICIA
Y VERDAD".

Ley VIII. Título I.

"Cual es el poderío del Rey y como debe
usar de él".

...ca el por ninguna cuyta que le venga
en gana non puede apremiar a los del -
Imperio que le den mas de aquello que -
antiguamente fué acostumbrado dar a los
otros Emperadores, si de grado de ellos
non se ficiere... (5)

Ley IV. Título IV.

"Cual debe ser el Rey en si mismo y primeramente en sus pensamientos".

"... Riquezas grandes además no debe el Rey cobdiciar... e aún dijeron más, que el ome que dobdicia grandes tesoros allegar para non obrar bien con ellos, máguer los haya, non es ende señor más siervo..." (6)

Ley VIII. Título IX.

"CUALES DEBEN SER LOS ESCRIBANOS DEL REY E QUE DEBEN HACER".

"... O diessen cartas a otro que las escribiese sin mandado del porque fuese descubierto o fiziesse falsedad en su oficio en cual manera quier sabidas: fariar traycion conocida... como si la diesse su corazón en su poder o en su guarda, como si gelo vendiesse o imaginasse en lugar onde nunca lo pudiesse aver..." (7)

"DE LA JUSTICIA Y DE COMO SE HA DE HACER ORDENADAMENTE EN CADA LUGAR POR PALABRA DE JUICIO Y POR OBRÁ DE HECHO PARA DESEMBARGAR LOS PLEITOS".

Ley III. Título IV.

"... Cuales deben ser los Jueces y que bondades han de averen si..." "que sean leales e de buena forma e sin mala cabbidia..." (8)

Ley VI.

"... E que por amor nin por desamor nin por miedo nin por don que les den nin les prometan dar que no se desvien de la verdad nin del derecho. La desta que en quanto tuvieren los ofios que ellos nin otras por ellos reciban don nin promission de eme ninguno que haya monido pleito ante ellos o que sepan que lo ha de moner... nin de otro que gelo diesse por razon dellos". (9)

d) Fuero Real de España.

Por esa misma época y también auspiciado por Alfonso X, tenemos "El Fuero Real de España", cuya aplicación estaba destinada al pueblo únicamente, excluyendo de su aplicación a nobles que se regían por leyes especiales, anormal situación para la administración de la justicia,

que fué solucionada con el "Ordenamiento de Alcalá" y las "Siete Partidas" como derecho supletorio. En este ordenamiento aparecen disposiciones acerca de un juicio errado, bien sea por descuido o a cambio de un precio: (10)

"DE LOS MANDAMIENTOS DE LOS ALCALDES LEY II".

Si el Alcalde juzga tuerto por ruego o por precio que le den, o quel prometan, o si mandare quitar alguna cosa a laguno din derecho, aquel que tiene la cosa que no debia, peche otro tanto de lo suyo -- aquel a quien lo tomaron sin la entrega que es lo susodicha. E si no hubiere otro tanto como lo que tomó pierda todo lo que hubiere e si no hubiere nada, pierda el alcaldía. E si el Alcalde juzgó tuerto, o mandó tomar alguna cosa por su negligencia que lo nu entiendo jure que no lo hizo por ruego, ni por amor, ni por precio; o no vala lo que juzgó, ni él no haya ninguna pena; e si alguno se querellare del Alcalde a tuerto en esta razon haya la pena sobredicha que el Alcalde habria si tuerto juzgase". (11)

Complementado estos conceptos ejemplares para evi

tar la rapacidad de los funcionarios, existía en España -- una institución que propugnaba por su eficaz aplicación, -- "El Juicio de Residencia", el cual ya se reglamentaba en -- "Las Partidas"; así vemos que, en una de sus leyes, se establece que en el acto en el que debían prestar juramento, los jueces para tomar posesión de su cargo como tales, debían también garantizar con fiadores que una vez concluido su mandato permanecerían en su lugar de "residencia" (donde dijeron la justicia), por un lapso de 50 días, para responder ante todos aquellos que consideraban haber recibido tuerto por derecho. Encargábanse los jueces entrantes, -- después de los pregones que enunciaban la residencia a:

"... Tomar algunos hombres buenos consigo que no sean sospechosos, ni malquerientes de los primeros juzgadores, y debenlos oír con aquellos que se que rellassen de ellos..."

También en las "Leyes de Estilo", publicadas por Alfonso X encontramos disposiciones al respecto:

"... si demandan al alcalde por otras cosas que no son criminales, debe -- cumplir de derecho por sí mismo en --

treinta días, para ante los Alcaldes de aquel lugar donde el fuere alcalde, de todas las querellas que en aquellos treinta días fueron dadas o querrelladas..." (12)

Cabe aclarar que este ordenamiento es más un trabajo doctrinal e interpretativo, que sirvió para aclarar algunas normas de el "Fuero Real", que una legislación con vigencia propia.

Esta institución tiene gran raigambre en España, ya que fortalece la monarquía, haciendo posible el correcto funcionamiento de los diversos organismos administrativos y judiciales, siendo bien aceptada dada su antigüedad y popularidad, en virtud de que dificultaba el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, por medio de dádivas o cohechos, protegiendo asimismo el erario.

En esta primera parte de la presente tesis, hemos expuesto cómo se creó, modificó y perfeccionó, el aparato legislativo español, reforzándose con instituciones como la anteriormente mencionada (de la que hablaremos más en el siguiente inciso) correspondiendo a la necesidad impe -

rante de medidas de control, para contener los abusos, la codicia, la soberbia, en una palabra la inmoralidad de la burocracia española.

Ahora bien, lógico resulta el concluir que tan ventajosa institución de control, sería trasladada y adaptada a sus colonias de ultramar.

B.- Legislación Colonial en Nueva España.

a) Derecho de Castilla, Leyes del Toro,

Nueva Recopilación.

El derecho vigente en Nueva España, estaba constituido por el principal y el supletorio; considerándose principal el derecho indiano, que comprendía tanto leyes - stricto sensu, como regulaciones positivas emanadas de diversas autoridades -Virreyes, Audiencias, Cabildos- que tenían facultades para emitir algunas disposiciones con carácter obligatorio y respecto al Supletorio, el Derecho de Castilla, del cual ya hemos mencionado algunas fuentes: Fuero Juzgo, Fuero Real, las Partidas, el Ordenamiento de

Alcalá, las Ordenanzas Reales de Castilla, las leyes del -
Toro, la Nueva Recopilación. Obstensible es el traslado
de la legislación española al nuevo territorio conquista -
do, así lo demuestran las disposiciones contenidas en la -
Ley 22 Título I, lib. 11 de las Leyes de Indias. Hubo di -
versas compilaciones de estas leyes aplicables en las Colo -
nias, siendo la más importante la "Recopilación de las Le -
yes de los Reynos de las Indias" (1680).

"... en todo lo que no estuviese deci -
dido ni aclarado... por las leyes de es -
ta recopilación o por cédulas, provisio -
nes u ordenanzas dadas y no revocadas -
para las Indias, se guarden las leyes -
de nuestro Reyno de Castilla conforme a
las de Toro (1505). Así en cuanto a la
substancia, resolución y decisión de los
casos, negocios o pleitos, como la for -
ma y orden de substanciar..." (13)

Aunados a este ordenamiento jurídico, aparecen or -
ganismos tanto jurídicos como administrativos que hacen -
efectiva su aplicación, tomando además en consideración -
factores tan importantes como son, la distancia existente
entre las nuevas colonias y la metrópoli, que reclaman un

estricto control tanto político como económico, así como el elemento humano que como es sabido, estaba compuesto sobre todo en los primeros años después de la conquista por hombres aventureros, codiciosos e individualistas, de conducta poco escrupulosa, rayando en lo criminal.

Es importante señalar cómo esta situación se constituye en factor determinante de la conducta psicosocial del pueblo mexicano, en relación a la corrupción de funcionarios, que se empieza a manifestar con el desarrollo de la burocracia colonial, debido a la gran división de clases existente, ya que los altos cargos administrativos que eran detentados por los españoles oriundos de la península que buscaban riqueza y poder a cualquier precio, originando que se propiciaran delitos de carácter administrativo, tales como violación de correspondencia oficial, malversación de fondos de la hacienda real, disimulación de las ordenes del rey, enriquecimiento ilícito, etc...; condición que no se daba en las sociedades precolombinas, debido a que su organización política y social no lo permitía, en primer lugar por la severidad de su régimen educativo con acentuado rigor moral, así como el profundo respeto a sus autoridades, ya que el signo del gobierno indígena era la

religión, que impregnaba todas las instituciones, tanto sociales como económicas y por supuesto, políticas: el Jefe Tlatoani o Tlacatecuti o como lo llamaron los conquistadores "emperador", era al mismo tiempo jefe religioso, por lo que en la vida práctica era reverenciado. (14)

b) Principales Instituciones Indianas.

Pues bien, volviendo a la supervisión tan necesaria que tenía que ejercer la monarquía española sobre sus nuevos dominios, surgen instituciones que llamaremos indianas por el carácter de su misión, como la Real Audiencia y los Virreyes y el Consejo de Indias entre otras, que vigilaban celosamente el cumplimiento de las disposiciones plasmadas en dichas legislaciones, con sus consecuentes procedimientos que se conocieron como "El Juicio de Residencia y las Visitas".

1.- LOS VIRREYES, representaban la máxima autoridad del Gobierno Español en la Nueva España y eran altos funcionarios que tuvieron un conjunto de atribuciones hasta entonces nunca igualadas cuyo poder tuvo que ser limitado a través de la fiscalización de las audiencias.

2.- LAS AUDIENCIAS. Eran tribunales con funciones tanto judiciales en lo civil y administrativo como gubernamentales muy específicas, que al mismo tiempo que estaban sujetas a la autoridad del Virrey, tenían facultades para coadyuvar con él en el ejercicio del gobierno.

En México la primera audiencia fué establecida en 1527, teniendo como origen las denuncias recibidas en España sobre la conducta de Hernán Cortés y sus subordinados, por lo que resolviendo la corona investigarlas envió a Nueva España un juez de residencia a fin de solucionar el problema, así pues, dentro de sus atribuciones estaba el conocer de las "Visitas" y los "Juicios de Residencia", recurso del cual se servían los monarcas para limitar el excesivo poder y los abusos de los funcionarios que componían la administración colonial. (15)

3.- CONSEJO DE INDIAS. Otra institución que se relaciona con la anterior y con el ejercicio del virreynato es el Real y Supremo Consejo de Indias, con amplias y diversas atribuciones, entre las que podemos mencionar como más importantes el fungir como tribunal de segunda instancia en lo civil y en lo criminal; hacer nombrar a los -

funcionarios, a saber virreyes, obispos y oidores; organizar la fundación de instituciones como las Universidades, Consulados, Conventos, las Audiencias, etc.; controlar el comercio y la Real Hacienda, así como la defensa militar de las costas, llegando su competencia hasta supervisar las actividades científicas de las colonias y teniendo también facultad para promover las aludidas "Visitas", cuando consideraba menguados los ingresos fiscales, completando su función de control con los "Juicios de Residencia", al que todos los funcionarios coloniales quedaban sometidos. (16)

4.- JUICIOS DE RESIDENCIA. Dábase ese nombre a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público, al terminar el desempeño de su cargo.

El nombre de este juicio, proviene de la obligación del funcionario de permanecer, en el lugar donde ejerció sus funciones, un tiempo especificado mientras se agotaba la investigación.

Los orígenes del Juicio de Residencia, se remontan a la Biblia, en la que se menciona la exhortación de

Samuel al pueblo judío, para que manifestara las quejas que tenía en su contra.

Nos relata José Mariluz Urquiño que en el Derecho Romano, esta figura aparece por primera vez en el año de 475 cuando Zenón obliga a sus jueces y magistrados a permanecer cincuenta días en los lugares donde habían desempeñado sus cargos, para que el pueblo pudiera presentar sus querrelas en contra de quienes hubieran cometido delitos y en veinte días se dictara la sentencia del caso.

En la Edad Media esta institución sufrió algunas transformaciones, dictadas por los Papas a fin de lograr su mayor eficacia.

Ya mencionábamos como en el Derecho Español, en las Partidas se reglamenta este juicio; también en las Leyes de Estilo y el Ordenamiento de Leyes, obras de Alfonso X, en las Cortes de Alcalá de Henares, se incluyen preceptos referentes a los Juicios de Residencia.

Los Reyes Católicos incrementan el establecimiento de estos juicios, redactando en las Cortes de Toledo y

Sevilla algunas reformas que más tarde fueron recogidas por la Nueva y Novísima Recopilación que como sabemos integró el Derecho Indiano.

Los funcionarios que estaban obligados a dar residencia fueron: Virreyes, Gobernadores, Intendentes, Intendentes-Corregidores, Presidentes de Audiencia, Oidores, Fiscales, Protectores de Naturales, Interpretes, Corregidores Alcaldes Mayores, Alcaldes y Alguaciles de la Santa Hermandad, Contadores, Factores, Visitadores de Indias, Jueces Repartidores, Tasadores de Tributos, Oficiales de la Casa de Moneda, etc. y en general todos los demás funcionarios de las Indias.

El juicio se dividía en dos partes. En la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario y en la segunda se recibían demandas interpuestas por particulares a fin de resarcir algún agravio cometido por el indiciado.

Esta primera parte del juicio era secreta y el juez, formulaba una lista con los cargos que motivaban el proceso, dándosela a conocer al residenciado (enjuiciado)

a fin de que pudiera preparar su defensa.

La segunda parte ya era pública, seguía casi todos los lineamientos de un juicio, pugnándose por la sumaria del procedimiento.

El Juez, cuyo nombramiento a veces estaba deferido al Virrey, otras al mismo Rey o bien al Consejo de Indias, situación que varió según el monarca reinante y las necesidades del momento, solicitaba informes a las demás autoridades del lugar, revisaba libros de Cabildo y examinaba expedientes judiciales y de Gobierno y todo aquello que lo llevara a la verdad.

Abierto el proceso y dada la importancia del período de prueba, se tomaban infinidad de medidas a fin de resolver con justicia, poniendo especial interés de la prueba testimonial, a fin de que no se desvirtuara por bajas pasiones e intereses creados.

Una vez presentados los cargos y descargos, valorizaba el Juez las pruebas y los hechos, para estar en aptitud de dictar sentencia, misma que se podía revisar en

una segunda instancia.

Respecto a la defensa del residenciado, el único indicio que encontramos fué en un artículo publicado en el Diorama de Excelsior 1º de noviembre de 1981, cuyo autor es Francisco de Antuñano, en el que después de explicar el procedimiento del juicio, en la parte conducente dice "... claro está que en este juicio, el inocente mientras no se le probara lo contrario tiene derecho a un defensor..."

Párrafos más adelante dice "El 52º Virrey de esta Nueva España: Juan Vicente de Guemes Pacheco y Padilla, Conde de Revillagigedo quien gobernó de 1789 a 1794 es hasta la fecha, el que se considera el mayor de los virreyes que hubo en estas tierras... no se vió libre del juicio de residencia, en el cual por cierto, el Ayuntamiento de México, presentó muchas acusaciones en su contra, de las que fué totalmente absuelto.

Firmado México, 22 de octubre de 1796, en el documento que el Ayudante Mayor del Regimiento Urbano del Comercio, preparó al "Interrogatorio" que se formuló a la de

fensa del Virrey..." ya, que me ha tocado en suerte de que se me haga el honor de ser uno de los Deponentes de su causa..."

De lo anterior inferimos que si tenía defensor pero que era nombrado dentro de los que integraban la Administración Colonial. Se llegó a la pena corporal (caso del Virrey Iturrigaray, sentenciado a 12 años de reclusión).

En caso de resultar culpable el residenciado, se le aplicaban penas consistentes en multa, inhabilitación perpetua o temporal para desempeñar cargos públicos, según la gravedad del delito y el destierro.

Los lineamientos de este procedimiento eran muy rigurosos, así por ejemplo se establecía la obligación por parte del residenciado, de otorgar una fianza al comienzo del juicio, después reteniéndole parte de sus salarios y también se le prohibía ocupar otros puestos públicos sin haber dado residencia del anterior.

5.- VISITAS. Quedaría poco claro este trabajo si no explicáramos otra institución que hemos venido mencionan

do, junto a los juicios de Residencia, nos referimos a --
"las Visitas", para lo cual recurriremos a establecer las
diferencias existentes entre uno y otro medio de control,
quedando de esta manera claramente determinadas las caracte-
rísticas de ambos:

1° En la Visita podía comenzarse a actuar desde --
antes de publicar los edictos, no así en la Residencia que
requería para su iniciación el pregón del edicto.

2° En la generalidad de los casos los funciona- --
rios vistados permanecían en sus puestos, mientras que los
residenciados debían hacer abandono de ellos durante el --
término del juicio.

3° En las residencias se inquiriere siempre sobre un
período de tiempo anterior al juicio y limitado entre dos --
fechas; la de iniciación del residenciado en el oficio y la
de cesación de él. En la visita puede investigarse sobre --
hechos acaecidos después de publicadas los edictos.

4° Los nombres de los testigos se comunican al re-
sidenciado pero no al visitado.

5° Si las sentencias del Consejo de Indias contuvieren condenaciones de privación perpetua del oficio o pena corporal, pueden ser objeto del recurso de suplicación en las residencias pero no en las visitas.

6° Ciertos funcionarios de la administración indiana estaban exentos de las residencias pero no de las visitas (integrantes del Consejo de Indias, los generales, almirantes, capitanes y otros oficiales de los galeones y flotas).

7° En general el juez gozaba de menos libertad en las residencias que en las visitas, por estar sujeto a un mayor formulismo en el procedimiento.

8° La visita era generalmente (no siempre), despachada para investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto inquirir lo referente al comportamiento de determinados funcionarios, presentando la visita más bien un carácter fiscal.

A pesar de estas reglas generales que acabamos de exponer, cabe aclarar que había gran confusión entre ambas

instituciones, ya que a veces se combinaban los caracteres típicos de cada una, dándose juicios que participaban de una y otra sin ser acabadamente ninguna de las dos; además se podía utilizar cualquier sistema indistintamente según las circunstancias del caso apreciadas muy subjetivamente por las autoridades competentes.

Después del análisis anterior, sólo nos queda concluir acerca de la eficacia de los juicios de residencia, ya que son los directamente relacionados con nuestro tema, dado que las visitas tienen un enfoque más impersonal.

En el estudio comentado (Ensayos sobre los Juicios de Residencia Indianos), este mismo autor nos narra una serie de opiniones, unas en pro y otras en contra, sobre la eficiencia del juicio en cuestión, de las cuales nos limitaremos a ejemplificar las que a nuestro criterio nos parecen más relevantes en uno y otro sentido; (17) Alejandro de Humboldt afirmaba que si el virrey era rico, hábil y estaba apoyado tanto en América como en Madrid por amigos poderosos, no tenía que temer a la residencia al final de su mandato (no es cita textual) "... Lucas Alamán escribe que aunque las residencias tuvieron el objeto muy

laudable de limitar y reducir al ámbito de las leyes una -
autoridad que frisaba con la real, la distancia y la exten-
sión misma de esa autoridad, hacían frecuentemente iluso-
rias las precauciones..." (18)

Escogimos estos autores para destacar las opinio-
nes negativas por ser los más conocidos y por la claridad
de sus expresiones, procederemos a continuación a exponer
las positivas, que aunque no proceden de autores con esas
características, estriba el valor de sus opiniones en el -
estudio profundo y amplio criterio aplicado a la investiga-
ción de esta institución. Hacemos hincapié en esta última
cualidad ya que siendo autores modernos llegaron a estas -
conclusiones después de una comparación con las medidas vi-
gentes en materia de control, como el juicio político, - -
constatando como la residencia lo aventaja en eficacia. -
Así por ejemplo tenemos la opinión de Lucio V. López, - -
compartida por el gran procesalista argentino Tomás Jofré-
nos dice:

"... el juicio de residencia era más eficaz, más
práctico, más intimidador que el juicio político de nues-
tras modernas instituciones; es que ese era el carácter -

distintivo de las leyes coloniales, eran superiores a las actuales de orden procesal".

Otro autor que trató el problema de la eficacia de las residencias con criterio moderno fué Ricardo Levene, en su "Ensayo Histórico sobre la Revolución de Mayo y Mariano Moreno" y luego en su "Historia del Derecho Argentino" expresa:

"... el juicio de residencia no fué como algunos historiadores afirman, una traba inútil que en nada contuvo los pretendidos excesos de virreyes y demás funcionarios..."

Estas afirmaciones están fundadas en lo contenido en los expedientes del Archivo General de Indias donde podemos leer numerosas sentencias de juicios de residencia, que muestran la alta penalidad con que fueron castigados algunos funcionarios. (19)

Tomando en cuenta estos comentarios, y formándonos un criterio personal después de nuestra investigación, nos toca expresar nuestra opinión al respecto y el por qué

de la misma:

Comenzaremos por decir que nos adherimos al criterio de los últimos autores, ya que las ventajas del juicio de residencia, fueron ostensibles, en primer lugar porque lograron la mayoría de las veces su cometido de control político, económico y social, correspondiendo a la intención de los monarcas españoles, quienes supieron ir sorteando y corrigiendo las mañas con que se pretendía violarlo. - - Igualmente aprovecharon las evidencias que a la luz salían durante el proceso, para emendar la forma de gobernar las Indias: servían así mismo para disminuir el tremendo orgullo y arrogancia de las autoridades, ya que sabían que al final de su mandato tenían que dar cuenta de sus actos, como un acto de humildad.

Claro es suponer que también hubo irregularidades y corruptelas, propiciadas inclusive a veces por la Corte, pero a pesar de ello el espíritu de la institución triunfó ya que el temor provocado en los funcionarios los obligaba a cuidar celosamente su actuación como tales, circunstancia que consideramos elemento indispensable en el cumplimiento de la ley, pues bien sabemos que el hombre dejado a

su libre albedrío tiene la libertad de obrar bien o mal, -
lo que está condicionado por los valores inspirados por la
colectividad donde se desarrolló, misma que dictará las -
normas a cumplir y cuya observancia o inobservancia serán
relevantes, solo en el campo de la conciencia, es decir en
la intimidad del sujeto (20) pero hay determinadas actua -
ciones, que afectan no solo la conciencia del individuo, -
sino a terceros y es donde nace el Derecho, como forma de
orden social, valiéndose para cumplir su cometido de la -
"coacción" o coercibilidad, característica de la norma ju -
rídica y si en la sociedad Indiana privaba un estado de De -
recho, no se podía dejar la sanidad de la burocracia india -
na únicamente a la moral individual del funcionario, ya -
que de esta manera se negaría la validez del Derecho como
base del orden social establecido.

Hasta aquí por ahora dejaremos el estudio de nues -
tros ordenamientos jurídicos en relación al tema que nos -
ocupa, ya que en un capítulo posterior nos dedicaremos al
análisis detallado de las leyes que lo contienen, ya en la
etapa del México Independiente.

NOTAS AL TEXTO

CAPITULO I

- 1.- Fuero Juzgo, (Madrid: es officina Petri Mareiti, annu 1600) Lib. 2, Tit. I, Ley V, foja 65.
- 2.- Alfonso XI, El Ordenamiento de Alcalá, Códigos Españoles Concordados y Anotados (Madrid, Jesús del Valle N° 6 Imprenta de la Publicidad a cargo de D. M. Rivadeneyra, 1847) Tit. XX, foja 43.
- 3.- Cabanellas Guillermo, Siete Partidas. Diccionario de Derecho Usual. Ed. Viracocha, S. A. Argentina 1954, - Tomo III pág. 92.
- 4.- Alfonso X. Las Siete Partidas (Madrid. Ed. Antonio de San Martín, 2a. Edición, 1872).
- 5.- Ibidem.
- 6.- Ibidem.
- 7.- Ibidem.
- 8.- Ibidem.

- 9.- Ibidem.
- 10.- Cabanellas G. Op. cit, Tomo II, pág. 234.
- 11.- Alfonso IX Fuero Real de España, Códigos Españoles Concordados y Anotados (Madrid, Jesús del Valle N° 6 - - Imprenta de la Publicidad a cargo de D. M. Rivadeneyra 1847) Tit. XX, foja 57.
- 12.- Mariluz Urquijo José Ma. Ensayos sobre los Juicios de Residencia Indianos (Sevilla, Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispano Americanos de Sevilla).
- 13.- Carrancá Trujillo Raúl, Derecho Penal Mexicano (México Ed. Porrúa , 1977) pág. 114.
- 14.- Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 4a. -- Ed. (México, Ed. Pax-México, 1972) pág. 2425.
- 15.- Sánchez Colín Guillermo, "Las Audiencias y los Juicios de Residencia", Criminalia Vol. XXIX (5); pág. 275, - 1963.
- 16.- Francisco Antuñano "A los Vecinos de México" Dionana - Excelsior, México Nov.1º, 1981.
- 17.- Mariluz Urquijo José Ma. Op. cit. 255.
- 18.- Mariluz Urquijo José Ma. Op. cit. 288.

19.- Mariluz Urquijo José Ma. Op. cit, 282-283.

20.- Recansen Siches Luis, Tratado General de Filosofía del Derecho, 6a. Ed. Porrúa México 1978, pág. 174.

C A P I T U L O I I

LEGISLACION INGLESA

A.- El Impeachment en los Estados Unidos y el Juicio Político en Francia.

a) Connotación de la palabra Impeachment.

El término inglés "impeachment" procede de la palabra latina "impedicare" (pedica: engrillar y pes, pedem: pie), o de la francesa "empêcher" (impedir, provenir, etc.) To impeach significa acusar, denunciar, delatar. (1)

b) Objetivos Originales.

Para determinar el origen del impeachment en la legislación inglesa, nos remontaremos al génesis de la jurisdicción criminal del Parlamento Británico, que parte de

ese mal uso que se le dió, tenemos al Conde de Stafford - uno de los principales colaboradores de Carlos I y cuando la lucha llegó a su climax, este mismo monarca fué victimado, acusándosele de traidor, tirano, asesino y enemigo del pueblo (1649) instaurándose a partir de ese momento - el Commonwealth (patrimonio común), bajo Oliverio Cromwell.

Durante la época de los Tudor, el Parlamento decayó en fortaleza, convirtiéndose en un instrumento del Rey, pues surgieron los Bill Attainers, por medio de los cuales las cámaras con anuencia del monarca, sentenciaban sin observar las formalidades del procedimiento, de lo que se valía éste para deshacerse de enemigos políticos y dinásticos. Esta situación cambiaría radicalmente con el advenimiento de los Estuardo, cuando el Parlamento recobra fuerza y lucha denodadamente contra los excesos de la Corona reivindicando el impeachment su principio original de responsabilidad de los funcionarios reales ante las Cámaras, lo que aseguró a estas el fortalecimiento de su su premacía sobre la Corona. (2)

Entre los logros que se obtuvieron de esta evolución encontramos la "Petitio of Reights", el "Bill of - -

Rights", el "Habeas Corpus" y el "Impeachment". Respecto a este último que es el que nos interesa por su relación con nuestro tema, nos indica Holdsworth que su naturaleza se basa en los siguientes elementos:

a) El fin que deben perseguir los príncipes y --
funcionarios públicos debe ser el de gobernar de acuerdo con la Ley.

b) Las Cámaras coincidieron en el criterio de li
mitar el poder de los Reyes y los favoritos que no gober-
naran bajo el postulado anterior.

c) Con base en lo antes expuesto, es necesario -
un tribunal especial para juzgar estas causas, pensándose
en la Lex Parliamenti como aplicable.

Indispensable es también señalar los dos objeti-
vos fundamentales que rigieron en las primeras aplicacio-
nes de el Impeachment:

1.- Que al castigar a los favoritos y a los pode
rosos por hechos criminales, el Parlamento no lo aprove -

chara para afianzar su supremacía y

2.- Que al estar reservado para los crímenes y delinquentes extraordinarios, se responsabiliza a la nobleza de su conducta criminal. (3)

Deducimos a través de este brevísimo resumen histórico de el Impeachment en Inglaterra, que formó parte de los mecanismos jurídico-políticos que el pueblo representado en el Parlamento utilizó para conseguir sus reivindicaciones sociales, de lo cual concluimos que, además de constituir una regulación de la conducta de los funcionarios reales como medio de control, adoptó también la función socio-política de transformar la filosofía del derecho "de origen divino de los reyes", característica de la monarquía absoluta, por el del "derecho natural de los individuos" robusteciendo la democracia inglesa, antecedente esencial de la "Democracia Universal".

B.- El Juicio Político (Impeachment) en la
Constitución Americana.

a) Su aparición en la Constitución
Americana de 1787.

Como es lógico suponer, el pensamiento político, económico y filosófico (Rosseau, Montesquieu, Diderot, etc.) y las instituciones logradas como resultado de la larga y enconada lucha que sostuvo el Parlamento como representante del pueblo contra la monarquía, fueron trasladados a las colonias de Inglaterra en Norte América, aunándose a estos hechos circunstancias como la lejanía del monarca, la ausencia de la aristocracia recalcitrante que lo rodeaba y las restricciones de tipo económico a que fueron reducidas por la metrópoli, para lo cual se valió de medios poco ortodoxos, como sucedió en la "Masacre de Boston" (1770) en la cual ciudadanos pacíficos fueron sacrificados al enfrentarse a fuerzas inglesas bien petrechadas, provocando todo ello la precipitación hacia la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica. Una vez reconocida ésta por Inglaterra, una Convención reunida en Filadelfia redactó la Constitución de 1787, misma -

que con algunas modificaciones rige aún el país y en la - que éste adopta como forma de gobierno, el de República, Federal y Democrática, dividiendo los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Como el antecedente de la revolución había sido la lucha contra la tiranía, el despotismo, los abusos y - la usurpación del Rey, el criterio del constituyente se - unificó en el sentido de crear un Ejecutivo unipersonal - fuerte y responsable, ya que en el Ejecutivo plural se di - luye esa responsabilidad, pensando desde luego en el Jui - cio Político como elemento esencial de la misma. (4)

Respecto a este punto, es importante señalar que es mayor la responsabilidad que se le exige al Presidente que la que se le puede exigir al Rey, pues como nos dice James Iredel (5) personaje cuya opinión influyó decisiva - mente en la ratificación de la Constitución de Carolina - del Norte; el presidente "es de naturaleza diferente que el monarca". "El es personalmente responsable de cual -- quier abuso a la confianza que le ha sido depositada", es - to se entiende perfectamente ya que el rey no era elegido por el pueblo y asumía el poder por su linaje real, luego es

obvio el mayor compromiso de aquel que es depositario de la confianza pública. Este principio puede ser aplicado también a otros funcionarios públicos de elección popular.

El proyecto de Constitución establecía la remoción del cargo, mediante juicio político (impeachment) por traición y cohecho, mas se consideró limitado el campo de acción y se le agregó, "u otros delitos o faltas graves", entendiéndose por traición en los Estados Unidos (definida por la misma Constitución) el tomar las armas contra ellos o unirse a sus enemigos dándoles ayuda o protección y como cohecho, la donación o recepción voluntaria de cualquier producto de valor como pago corrupto de un acto realizado o a realizarse por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones. (U.S. Federal Code - Annotated, Título 18 2381, 1970); en lo que se refiere a los términos "u otros delitos o faltas graves", es muy necesario explicar ampliamente cómo se deben interpretar estos vocablos, pues nos pueden llevar a confusiones en cuanto a la naturaleza y alcance del impeachment.

b) Naturaleza Política del Impeachment
en la Constitución Americana.

Al respecto existen dos teorías: la judicial y -
la política.

La primera opina que el impeachment se debe apli-
car por ofensas que sean procesables en la jurisdicción -
ordinaria (procesamiento de oficio), este criterio se ba-
sa primero en la interpretación literal del precepto, pues
se arguye que los términos "delito" y "faltas" deben de -
interpretarse en un sentido técnico estricto y ser utili-
zadas con el mismo significado que tienen en el derecho -
común y en segundo lugar, se mantiene que esto representa
una garantía, pues así el Congreso no se dejará llevar por
pasiones políticas. Sin embargo, estos argumentos se pue-
den rebatir aduciendo que, tomando en cuenta que el pre -
cepto señala como causas del juicio en cuestión "traición"
"cohecho" u otros delitos o faltas graves, hace una dis -
tinción entre el delito común y el que aquí se considera,
pues al agregarle el adjetivo "graves" lo que se hace es
modificar su naturaleza ordinaria (subversión contra la -
sociedad, de allí su gravedad) y para contrarrestar la --

idea de que sólo los delitos graves constituyen ofensas susceptibles del impeachment, se agrega "faltas" añadiendo a otras conductas, no precisamente delictuosas, pero que sí atentan contra la buena administración. Ejemplificando esto diríamos que un delito sería el peculado y una falta la negligencia en el cumplimiento del deber, sin graves consecuencias.

La teoría política, por su parte, comprende al impeachment como el procedimiento político mediante el cual se exige responsabilidad al funcionario civil cuya conducta viola las provisiones constitucionales o estatutarias que le ordenan cumplir con su deber oficial o cuyo comportamiento discrecional se ejerza intencionalmente por medio de la corrupción, quedando entendido que al hablar de infracción de preceptos constitucionales no se refiere a un catálogo que contenga las causas del juicio, pues esto sería imposible por excesivamente casuístico, a lo que se opone el carácter consuetudinario del Derecho Anglosajón y la naturaleza (grave) misma del delito o falta, como quedó explicado anteriormente, difiere de los delitos comunes, pero tampoco supone la idea de dejar la determinación de las causas al Congreso. El límite del pre

cepto se fijara a través de una cuidadosa interpretación del texto constitucional. Esta interpretación no podrá ser literal, dado que su sola lectura no nos lleva al trasfondo de lo mismo, así que para encontrar el verdadero sentido recurriremos a la interpretación semántica, es decir al uso que se le dió en el Parlamento de Inglaterra y para esto recordaremos que la expresión de "delitos y faltas" se fraguó en el seno de los procedimientos parlamentarios, convirtiendo al impeachment en arma política contra funcionarios reales que no podrían ser alcanzados por los medios ordinarios o sea que en estos términos se ampliaba el campo de su aplicación, siguiendo desde luego los requerimientos histórico-políticos del momento, pero tomando siempre en cuenta criterios de importancia respecto a las ofensas a la sociedad, por lo que terminó por adoptarse un significado técnico preciso. Por todo ello, el precepto norteamericano, debe interpretarse ajustándose a las líneas básicas de la Historia Inglesa y sin olvidar a la costumbre como origen de su sistema judicial.

Después de haber analizado estas dos teorías, llegamos a la conclusión de que la teoría política es la acertada, máxime si tomamos en cuenta un aspecto de suma

importancia, que la acción del impeachment, se limita a - destituir o inhabilitar (diferencia notable con la práctica de los impeachment ingleses) a un funcionario civil, - cuyos actos u omisiones atentan contra la Constitución, - independientemente de la responsabilidad penal de la cual no lo libera.

Es un acto administrativo apegado a la solemnidad de un procedimiento cuya jurisdicción esta privada de aplicar penas.(6)

c) Preceptos Constitucionales que Regularan el Impeachment en los Estados Unidos - de Norteamerica.

Los preceptos Constitucionales que hacen referencia al tema, los encontramos en:

1.- Artículo II, Sec. 4:

El Presidente, Vicepresidente y los funcionarios civiles de los Estados Unidos, podrán ser removidos de sus cargos mediante juicio político, por

traición, cohecho y delitos graves y faltas u omisiones en que incurran.

2.- Artículo I, Sec. 2

Sólo el Senado podrá juzgar los casos de "impeachment".

Cuando se reuna para este fin, los Senadores prestarán juramento o promesa. Si se enjuicia al Presidente de los Estados Unidos, presidirá la sesión el Juez Presidente del Tribunal Supremo; y ninguna persona podrá ser declarada culpable, sino por los votos de las dos terceras partes de los senadores presentes.

3.- Artículo I, Sec. 3

La sentencia en casos de "impeachment" no podrá extenderse más allá de la destitución del empleo y la privación del derecho a obtener y ejercer cargo de honor, de confianza o remunerado en los Estados Unidos, pero la persona declarada culpa-

ble quedará, no obstante, sujeta a acusación, en juicio, condena y castigo, conforme a las leyes.

4.- Artículo II, Sec. 2

El Presidente (de los Estados Unidos) (...) tendrá facultad para ordenar suspensión de sentencia y para conceder indultos por delitos contra los Estados Unidos, excepto en casos de "impeachment".

5.- Artículo III, Sec. 2

Se celebrarán ante jurado todos los juicios criminales excepto el "impeachment". (7)

Cabe aclarar, respecto al punto N° 1 de la lista de artículos anteriormente citados, que los "funcionarios civiles" son todos aquellos que se hallan en posesión de un nombramiento del gobierno federal, ya sea en sus deberes ejecutivos o judiciales, desde la más alta hasta la más baja escala jerárquica, luego por exclusión quedan -

fuera de esa clasificación los miembros del ejército, que tienen sus propios medios de control y aunque contrariando el espíritu legislativo de Filadelfia, en la práctica existe precedente también para excluir a los miembros del Congreso.

Como podemos apreciar en los preceptos constitucionales norteamericanos mencionados, la facultad de acusar corresponde a la Cámara de Representantes; y al Senado el juzgar, aunque no en todos los estados de la Unión sucede lo mismo, ya que por ejemplo en Alaska es la Cámara de Representantes la que juzga y en otros estados el Tribunal Supremo.

El Senado, al juzgar, lo hace siguiendo la formalidad y solemnidad del procedimiento, siendo judicial en cuanto a los motivos en los que se funda, pero administrativo en lo que hace a su objeto, limitándose únicamente en caso de culpabilidad a proceder a la destitución del cargo que ocupe el inculcado, pudiendo inclusive aminorar la sanción.

Este sistema aparece como un mecanismo necesario

para mantener el equilibrio entre los poderes, consistente en la exigencia del "cumplimiento" de lo que se llama "responsabilidad política" respondiendo cada poder ante los otros y todos ante el pueblo. (8)

Vale hacer la observación de que en el devenir histórico de los Estados Unidos el "impeachment" no ha tenido el éxito esperado; así lo demuestra el hecho de que de 65 investigaciones de "impeachment" ordenadas por el Senado, 55 fueron contra jueces federales, no contra la conducta presidencial, obscureciendo la intención del Constituyente. La Cámara de Representantes ha votado los artículos del "impeachment" en doce ocasiones solamente: una al presidente Andrew Johnson (1868), otra a un Secretario del Departamento de Guerra, una más a un Senador y las nueve restantes a jueces federales, habiendo presidentes que han preferido no intentar la reelección cuando tenían posibilidades para ello (Lyndon B. Johnson) o bien dimitir como sucedió en el caso de Richard M. Nixon, antes de someterse a las presiones morales que este procedimiento implica, "los norteamericanos temen al gran remedio anglosajón para las injusticias presidenciales, más que a las propias injusticias", lo que parece representar

un acto parricida, que les provoca temor e inquietud.(9)

Fenómeno que puede explicarse por varias razones, entre las que podemos mencionar las experiencias no muy satisfactorias que se tuvieron en otros "impeachments", - como el que se siguió contra el ya citado presidente Johnson y varios más que se aplicaron en la década inmediata a la guerra civil, en los que se transformó este juicio - en el medio idóneo de efectuar "cacerías de brujas" autorizadas por la constitución, lo que según criterio de algunos connotados jueces como Arthur J. Goberg, del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, pudo producir agudas divisiones en el país y quebrantar la fé en las instituciones.(10)

Sin embargo, la existencia del "Impeachment" como facultad atribuída al Congreso para controlar la Administración es innegable.

La misma naturaleza del castigo lo hace más temible, ya que equivale a declarar a un enemigo indigno adversario; es más fuerte la sanción arrebatándole únicamente el poder, porque se mancilla en mayor grado su honor.

(11)

De lo anterior se deduce que el propósito esencial del juicio no es castigar al culpable, sino asegurar al Estado contra la indebida conducta oficial, ya que en la destitución o inhabilitación encontramos una pena "sui generis", que no infiere castigo corporal ni sanción económica, entra más bien en el campo ético, ya que es una cuestión de "honor", elemento que estuvo presente en la elaboración de la Constitución por la influencia de la -- Ilustración del siglo XVIII.

Esta consideración sobre el honor, como factor determinante en la sanción que se aplica en el "impeachment", nos hace reflexionar en que, a pesar de que en la época actual existe una crisis de valores, late aún la preocupación por parte de los funcionarios de cuidar su honorabilidad, aunque desgraciadamente a algunos, sólo les interesa su forma externa.

De esta manera, el funcionario verá en él un instrumento disuasorio de una conducta deshonrosa.

Para finalizar diremos a manera de conclusión -- que la eficacia y vitalidad del impeachment como medio de

control de la legalidad de las actuaciones públicas de los poderes ejecutivo y judicial, ha quedado claramente demostrado en el conocido suceso de Watergate, que asociado al nombre de Richard M. Nixon, resume todo lo que a corrupción personal y política se refiere, ya que gracias a esta Institución el pueblo norteamericano restauraría la confianza en su sistema político, recobrando la fé en sus instituciones y reafirmando sus principios democráticos.

C.- Legislación Francesa.

a) Constitución de 1791.

A raíz de la Revolución Francesa, la Asamblea Constituyente trabajó en la redacción de la Ley Suprema que regiría al país a partir de ese trascendental hecho histórico, misma que fué aprobada el 3 de septiembre de 1791. Fué una Constitución moderada, para una monarquía liberal al estilo inglés, en la cual desde luego se advierte el influjo de la Ilustración. En ella se prevee ya el control de los abusos del monarca y sus favoritos, dados los excesos con que habían flagelado al pueblo, así

su artículo noveno dice:

"Los bienes particulares que el rey posea a su advenimiento al trono, pasarán irrevocablemente a ser del dominio de la nación; el rey tiene la disposición de aquellos bienes que adquiere a título particular; si él no dispone de ellos, estos son igualmente incorporados al dominio de la nación al final del reinado". (12)

Se observa ya un avanzado concepto sobre el control de la corrupción a nivel funcionario público:

b) Constitución de 1958.

El espíritu de la Asamblea Constituyente de 1791, se conserva aún en la actual Constitución que rige a la República francesa y que en su artículo 64 establece las responsabilidades del presidente y de los ministros:

Artículo 68.- El Presidente de la República no es responsable de los actos ejecutados en el --

en el ejercicio de sus funciones, sino en caso de alta traición. El Presidente no puede ser acusado sino por las dos asambleas reunidas por ~~un~~ voto idéntico, en escrutinio público y por mayoría absoluta de los ministros que la componen; el Presidente será juzgado por la Suprema Corte de Justicia.

Los Ministros del gobierno son penalmente responsables de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones y calificados como crímenes o delitos en el momento en que sean cometidos. El procedimiento antes definido les será aplicable así como a sus cómplices, en el caso de complot contra la seguridad del Estado. En los casos aquí previstos, la Suprema Corte debe atenerse a la definición de crímenes y delitos y a la determinación de las penas como lo establecen las leyes penales en vigor en el momento en que ocurrieron los hechos.

Al analizar esta norma constitucional, inferimos que la Suprema Corte de Justicia, al juzgar el Presiden -

te, lo hará únicamente por alta traición y respecto de los demás ministros del gobierno, tendrá una facultad más amplia, pues como el precepto califica a los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones (desde luego, - - aquéllos que van en contra de la Constitución), como crímenes y delitos, se convierte esa facultad en concurrente con la de los tribunales comunes, juzgándose también a los simples ciudadanos por el hecho de actuar en complicidad con aquellos.

c) Naturaleza Penal.

Luego la diferencia fundamental entre el Juicio Político en América y el francés, radica en que en Francia los tribunales políticos pueden aplicar disposiciones de naturaleza penal y en América proceden únicamente a destituir o inhabilitar del cargo, dejando el proceso penal a los tribunales federales. (13)

Cabe mencionar que, a nuestro juicio, este mecanismo va en contra del principio de la división de poderes, ya que al proceder las cámaras a juzgar al ejecutivo o a algún miembro de su administración, antes de desafío -

rarlo, se invade la esfera de atribuciones del poder ejecutivo.

NOTAS AL TEXTO

C A P I T U L O I I

- 1.- Pérez Serrano Nicolás y González Pasada C. Constituciones de Europa y América. (Madrid, V. Suárez, 1927) Vol. II, pág. 124-135.
- 2.- Jaues Pirenne "Política de Centralización Monárquica en Inglaterra", Historia Universal, Vol. III, pág.262.
- 3.- W. Holdsworth, A History of English Law, citado por González Rubio I., "El Juicio Político". Procuraduría General de la República. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana. Morales Hnos. Editores, S. A., México 1980, pág. 10.
- 4.- Ellauri Seco Oscar, Los Tiempos Modernos y Contemporáneos. (Buenos Aires: Editorial Kapeluz, 1974, - - pág. 144.
- 5.- González Rubio I. "El Juicio Político" O. Cit. pág. 14.

- 6.- Richar Wooddson: A sistematic view of the Low of --
England, citado por Montero Gilbert José R. "El --
Impeachment en la Constitución de los Estados Unidos
y El Caso del Presidente Richard M. Nixon" Politea -
(Nº 6) 1977, pág. 263.
- 7.- Montero Gilbert José R. Op. Cit. 222-223.
- 8.- Lowestein, Teoría de la Constitución, Ed. Ariel, Bar-
celona, 1964.
- 9.- Montero Gilbert José R. Op. Cit. 238.
- 10.- Ibidem. pág. 218.
- 11.- Toqueville de Alex: De la Democracia en América, París
Editions M-th Génin, 1a. Edición 1835. Vol. I. pág. -
62 (se tradujo).
- 12.- Maurice Dovergere, Constitutions et Documents Politi-
ques. Presses Universitaires de France París 1969 - -
166.
- 13.- Le Systeme politique Francais. La V Republique, - -
Dmitri George Lavroff. Deuxime édition pag. 480 Da -
lloz, citada por González Rubio I. "El Juicio Políti-
co Op. Cit. pág. 18.

C A P Í T U L O I I I

LEGISLACIONES DE AMERICA LATINA (DERECHO COMPARADO)

Hasta aquí hemos expuesto y analizado los antecedentes históricos del fenómeno que nos ocupa, tanto en la legislación española anterior a la Colonia como en la que rigió durante ésta; así también el génesis del "Juicio Político" en Inglaterra, su influencia en el sistema normativo norteamericano y sus características en la - - Constitución francesa.

En este capítulo haremos breves referencias a - - diversas legislaciones que sobre el particular existen - - en países de América Latina, tales como Argentina, Bra - - sil, Honduras, Salvador, Uruguay y Venezuela, cuyas ca - - racterísticas son comunes, desde los puntos de vista his - - tórico, político, cultural, económico y social, mismas - - que han influido en sus sistemas jurídicos.

La práctica consistente en dar regalos a funcionarios públicos con el fin nada edificante de obtener beneficios para el donante, no es privativo de nuestros usos y estilos mexicanos y esto nos conduce a aseverar que es un fenómeno que se observa con frecuencia en especial en esta época, en que el materialismo ha invadido a todas las esferas sociales, tanto privadas como públicas y políticas, por cuanto a que el interés económico prevalece sobre los valores éticos y morales, ya que estos se han ido perdiendo. Así pues, la honestidad, la integridad y los principios, que se suponen deben regular la conducta de los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la administración pública, que tienen la responsabilidad de cuidar los bienes del Estado y preservar el espíritu de las tareas que se les han encomendado, bien sea por elección popular o por designación del Poder Ejecutivo o bien al ocupar puestos en el área judicial o en organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

A.- República de Argentina.

En la administración del Presidente Videla, se

promulgó y sancionó con fuerza de Ley, el Régimen Jurídico de la Función Pública, en cuyo artículo 2º, se especifica como fecha de iniciación de su vigencia, el 30 de abril de 1980.

El ordenamiento se subdivide en XI Capítulos, de los cuales daremos sus denominaciones y comentaremos los que se relacionan con nuestro tema.

En el Capítulo I se determina el ámbito de aplicación de esta Ley y como característica esencial en este sentido, se denota el propósito de unificar los diferentes regímenes diferenciados que existían, estableciendo un Régimen Jurídico único para la función pública. De tal suerte que esta Ley será aplicada a todos los individuos que formen parte de la Administración Pública. Cabe aclarar que no hace una reseña pormenorizada, de los sujetos a quienes obliga solamente exceptúa a los que desempeñan cargos de naturaleza política y a los que prestan servicios en actividades netamente diferenciadas o sea carreras tradicionalmente estructuradas.

En el Capítulo II se habla del Servicio Civil -

de la Nación, entendiéndose por este a un sector de funcionarios administrados según políticas coordinadas que aseguran la estabilidad del empleo público, cimentan la neutralidad política de los mismos y ordenan la carrera administrativa basada en la capacitación y en la experimentación. Se especifica en sus artículos que este sector queda comprendido dentro del Régimen Jurídico Básico, determinando también la existencia de un organismo de la Presidencia de la Nación, para vigilar las funciones de este Servicio Civil y se preve la existencia también de otros ordenamientos que respondan a las necesidades del mismo.

Explicados estos aspectos básicos en cuanto a los sujetos activos de la norma, continuaremos enumerando los capítulos subsecuentes:

El Capítulo III se refiere a los requisitos de Ingreso.

El Capítulo IV enumera los derechos que amparan a la Administración Pública.

Siendo el Capítulo V el que se ocupará de tratar

los puntos referentes a nuestro tema, pues habla de los Deberes y Prohibiciones y en su artículo 28 dice:

"El personal queda sujeto a las siguientes prohibiciones, sin perjuicio de lo que al respecto establezcan otras normas".

Especificándose en el inciso f) del mismo precepto lo siguiente:

f) Recibir dádivas, obsequios u otras ventajas con motivo u ocasión del desempeño de sus funciones.

La sanción que se aplicará en caso de incumplimiento de dicha proscripción, se encuentra contenida en el artículo 32, inciso f) del Capítulo VI, que a la letra dice:

Artículo 32.- Son causas para imponer el apercibimiento o la suspensión hasta por treinta días:

f) ... quebrantamiento de las prohibiciones determinadas en el artículo 28, cuando a juicio de la auto

ridad administrativa por la magnitud y gravedad de la -
falta así corresponda.

El análisis de estos preceptos, nos lleva a re-
flexionar en que dada la gravedad de la falta, la san --
ción que amerita, a nuestro criterio es sumamente suave,
aunque se deduce de la última parte del artículo 28; que
esta sanción es independiente a la que se aplicaría si -
además la falta constituye un ilícito penal, pero a pe -
sar de esta salvedad, insistimos en que el castigo a tal
infracción, no es el adecuado en relación a la trascen -
dencia del hecho, por lo que recurrimos al Reglamento -
que sobre esta Ley se expidió, buscando más especifica -
ciones al respecto, sin ningún éxito pues este artículo
no ha sido reglamentado.

Lo anterior nos mueve a pensar en que teniendo
la Nación Argentina una prosapia jurídica tan ampliamen -
te reconocida, que ha caracterizado a ese país como uno
de los vanguardistas en la ciencia del Derecho, en el as -
pecto materia de nuestro estudio, se ha quedado rezagado
quizá esto se puede explicar por los acontecimientos po -
líticos y sociales que se han venido sucediendo en él; -

quizá el Régimen Político actual ha dado más importancia a otros ámbitos que considera más urgentes de regular, - pero lo cierto es que ha descuidado la reglamentación de fenómeno tan importante.

Hechos los comentarios que nos han sugerido estos preceptos, concluiremos el estudio de esta Ley, describiendo someramente los puntos que se tratan en los - Capítulos restantes:

El Capítulo VII contempla el Recurso Judicial - contra sanciones de cesantía y exoneración; el Capítulo VIII se refiere a la Situación de Revista, en cuanto a - traslados, asistencia, comisiones, disponibilidad, etc. el IX hace mención de los casos en que se dá por concluí da la relación de empleo con la Administración Pública; el X habla de los Reingresos que se explica por sí mismo y por último el Capítulo XI mencionando Disposiciones Ge nerales. (1)

B.- Brasil.

En el periódico oficial de la República de los

Estados Unidos del Brasil, se publicó el 10 de abril de 1950, la Ley N° 1,079 referente a la Responsabilidad del Presidente y de los Ministros de Estado, en ella se describe en primer término cuales son los crímenes considerados de responsabilidad, y entre ellos encontramos uno que es muy específico en relación a nuestro objetivo, es el que se enumera en la lista con el número 5 "La Probi- dad en la Administración", abriéndose un capítulo espe- cial al respecto en el que se estipulan los actos de la Administración estimados como delitos o crímenes:

1.- Omitir o retardar dolosamente la publicación de las leyes o resoluciones del poder legislativo o de los actos del Poder Ejecutivo.

2.- No presentar al Congreso Nacional dentro de sesenta días después de la apertura del período de se- sión legislativa, las cuentas relativas al ejercicio an- terior.

3.- No hacer efectiva las responsabilidades de sus subordinados cuando incurran en delitos o en la - - práctica de actos contrarios a la Constitución.

4.- Expedir ordenes o hacer recusación en forma contraria a las disposiciones expresas en la Constitución.

5.- Infringir las normas legales al otorgar los cargos públicos.

6.- Uso de violencia o amenazas contra funcionarios públicos para constreñirlos a proceder ilegalmente, bien utilizando sobornos o cualquier otra forma de corrupción para el mismo fin.

7.- Proceder de modo incompatible con la dignidad, la honra o el decoro del cargo.

Antes de analizar estos preceptos cabe aclarar que la sanción por infringirlos, es la inhabilitación del cargo hasta por cinco años, pena que será impuesta por el Senado Federal en procesos contra el Presidente de la República o Ministros de Estado o los Ministros del Supremo Tribunal Federal o contra el Procurador General de la República, aún cuando solo se haya intentado la acción delictiva.

Hecha esta interesante aclaración que nos dá una idea de lo estricto de la Ley, procederemos ahora sí a externar nuestra opinión respecto al alcance de los preceptos antes descritos; como se puede observar todos cuidan aspectos muy importantes relacionados con la probidad, más no podemos dejar de señalar el sentido tan amplio del punto N° 3, relativo a la sanción merecida por los funcionarios en relación a la falta de cumplimiento de las responsabilidades exigidas a sus subordinados, cuando estos han cometido algún delito o practicado actos contravenientes a la Constitución. Dicho precepto hace extensiva la responsabilidad hasta los más altos representantes de los Poderes, dándoles un doble deber, el de cuidar por sus actos y por los de sus subordinados, lo que los hará vigilar con más celo las actividades de estos y poner más cuidado en su elección; aspecto relacionado con el punto 5 "Infringir las normas legales al otorgar los cargos públicos".

El punto marcado con el número 6, toca precisamente el fenómeno que estudiamos, sobreentendiéndose por supuesto, que los sujetos activos de esta disposición no sólo son los funcionarios públicos, sino aquellos indivi

duos que traten de desviar a estos de sus deberes, ya sea por amenazas o por soborno o cualquier otro medio de corrupción, aspecto que consideramos de vital importancia, pues al castigar no sólo al que recibe el cohecho en cualquiera de sus formas, sino al que lo dá, se lograría un mayor control al respecto. (Situación que contemplada también por nuestro Código Penal en el Artículo 222). Y por último el punto N° 7 que ofrece una faceta más subjetiva, al tratar de preservar valores como la dignidad, la honra o el decoro del cargo, situación que trataremos ampliamente en las conclusiones. (2)

C.- Honduras.

El 8 de agosto de 1959, en la Gaceta Oficial de la República de Honduras se publicó un Acuerdo, emitido por el Presidente Constitucional y el Consejo de Ministros de dicha República, en el que se expresó que, tomando en consideración la existencia de antiguas costumbres de ciertos empleados y funcionarios públicos de recibir dinero, dádivas o presentes por ejecutar actos relativos al ejercicio de sus funciones que entorpecen la buena marcha de la Administración Pública y que, siendo deber

del Ejecutivo velar porque sus empleados ejerzan las funciones que les ha encomendado con estricto apego a la Ley y a la esfera de sus atribuciones con la mayor honestidad, se prohíbe a dichos funcionarios y empleados recibibir dinero, dádivas o presentes de las personas o entidades que gestionen ante las oficinas en las que aquellos presten sus servicios y se prohíbe igualmente asumir representaciones directas o indirectas en cualquier asunto que se ventile o resuelva en las oficinas públicas, así como redactar solicitudes, recursos o cualquier escrito similar, aunque no cobren por ellos, cuando los interesados sean particulares y que vayan dirigidos a cualquier dependencia del Ejecutivo.

Se acuerda con base en tales prescripciones que, en caso de incumplimiento, se procederá a la destitución inmediata del infractor, amén de seguirse el proceso criminal que podrá promover el Poder Ejecutivo en su contra por el delito de cohecho, lo mismo que a los particulares que hayan participado en la comisión de tal conducta delictiva.

Podemos observar por la lectura de estas dispo-

siciones su carácter terminante y estricto, no sólo en cuanto a que vetan el recibir retribuciones de cualquier especie a los funcionarios y empleados, sino también en lo que mira al acto de "gestionar" en cualquiera de sus formas a favor de terceros ajenos o en contra de la Administración Pública.

Es de señalarse también que se dá el mismo tratamiento a los empleados en general y a los funcionarios, regla muy importante porque en ocasiones la corrupción a nivel inferior (empleados) perjudica tanto o más que la que se dá a altos niveles, ya que es más difícil de controlar. (3)

D.- El Salvador.

Una vez analizado el decreto de Ley emitido por la Asamblea Legislativa de la República del Salvador, - en uso de sus facultades constitucionales y previa opinión de la Corte Suprema de Justicia, sobre el enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados públicos, podemos advertir que la misma no habla específicamente de "obsequios" aceptados o exigidos por funcionarios o

empleados a cambio de beneficios otorgados a los donantes sino que trata el problema desde el punto de vista del aumento desproporcionado del patrimonio respecto a los sueldos o emolumentos que legalmente hayan recibido aquellos durante el ejercicio de sus funciones. Así la legislación comprende a todos los funcionarios y empleados de los organismos, dependencias o instituciones, centralizadas o descentralizadas del estado o municipio y a cualquier persona que de alguna manera maneje o administre fondos por disposición de la ley, de los reglamentos o por designación oficial, sean estos fondos del estado o del municipio, excepto cuando el monto de las cantidades no sea mayor de 500 colones mensuales. Se exceptúan también de la aplicación de esta ley a aquellas personas que desempeñan cargos ad-honorem en entidades oficiales autónomas de utilidad pública o asistencia social.

Se toma como hipótesis de la norma el enriquecimiento ilícito, comprobable con la declaración del patrimonio, que se hará 60 días antes y 60 después del ejercicio del cargo de que se trate ante la Corte Suprema de Justicia, en la inteligencia de que dichas declaraciones podrán ser comprobables, bajo sanción de multa o cesa --

ción del cargo, perdiéndose también el puesto si no se ha
ce la manifestación de bienes, de la que estan exentos -
los funcionarios de elección popular a los que sólo se -
les multará.

En las declaraciones se incluirán bienes y crédi
tos en favor o en contra, tanto del funcionario o emplea-
do, como de su cónyuge.

Se presume el enriquecimiento ilícito cuando el
aumento de capital del funcionario o empleado, de la fe -
cha en que haya tomado posesión del cargo hasta aquella -
en que cese en sus funciones fuere notablemente superior
al que hubiere podido tener, tomando en cuenta sus suel -
dos o emolumentos percibidos legalmente y los incrementos
de su patrimonio por cualquier otra causa legal.

La Corte Suprema de Justicia puede acordar el se
questro preventivo de los bienes del presunto inculcado,
debiéndose inscribir este en el Registro Público de la Propi
edad; asimismo ordenará a la Cámara de lo Civil de la -
Sección a la que corresponda el domicilio del acusado que
inicie el juicio por enriquecimiento ilícito en su contra.

Todo ciudadano puede denunciar ante la Cámara de lo Civil a cualquier funcionario o empleado por la comisión de ese delito, pero tiene que probarlo fehacientemente bajo pena de indemnización por difamación en caso de no hacerlo.

Una vez concluido el juicio civil, se dará cuenta a los tribunales comunes para que decidan sobre la responsabilidad criminal del inculcado, mediante traslado de los asuntos por parte de la Cámara de lo Civil, pudiéndose investigar igualmente al cónyuge e hijos, si se presume su complicidad, aunque desde luego se deja a salvo la defensa de sus derechos.

Como podemos observar esta Ley se aplica tanto a funcionarios como a empleados sin importar la jerarquía, lo que consideramos de suma justicia, pues supone un trato igualitario, haciendo a un lado los privilegios de que en ocasiones gozan los funcionarios superiores y que dan lugar a que paguen los de abajo los delitos de las altas autoridades. Por otro lado, se otorgan amplias facultades al Estado y a los particulares para promover denuncias en caso de presumirse la comisión del delito de que se trate, mismo que puede configurarse como peculado,

cohecho, soborno, etc. relacionados todos íntimamente con obsequios o dádivas otorgados a los funcionarios o empleados públicos como compensación por algún servicio fuera de lo normal.

Cabe hacer la observación de que, a diferencia del procedimiento de carácter administrativo de "desafuero" que se sigue en diversos países, incluyendo el nuestro, previo al procedimiento penal que se le seguirá al funcionario presuntamente culpable de delitos o faltas, en el Salvador se adopta sistema netamente civil, lo que en nuestra opinión constituye una desventaja muy grande respecto al primer caso ya que como nos dice el maestro Tena Ramírez "La importancia del fuero está en las funciones que desempeñan aquellos a quienes tuvo a bien dotar de fuero la Constitución. Si el Presidente de la República, si sus colaboradores inmediatos, como son los Secretarios de Estado y el Procurador de la Nación, si los Ministros de la Suprema Corte, los gobernadores y diputados locales, quedaran a merced de la sola voluntad de funcionarios menores la buena marcha de la administración y acaso la existencia misma del Estado estarían en peligro". (4)

E.- Uruguay.

Este país, al legislar sobre el control de los posibles abusos que pudieren cometer los funcionarios adscritos al Ministerio del Interior y sus dependencias, toma en consideración diversos aspectos, partiendo de la premisa de que la Administración Pública tiene la necesidad de conocer exactamente la situación patrimonial de los funcionarios como un medio para conocer las necesidades de los mismos en relación a las retribuciones pecunarias que reciben, estimando también que una buena política administrativa implica el conocimiento de dicha situación económica para poder aplicar las sanciones administrativas y aún las penales en que pudieran incurrir aquellos en los casos en que la modificación o alteración de su patrimonio denote la existencia de irregularidades o desarreglos de conducta. Toma en cuenta, además, que la doctrina del derecho administrativo considera que es obligación ineludible del Estado el controlar el movimiento patrimonial de los funcionarios públicos como índice para juzgar su conducta en razón de lo cual es dable la imposición unilateral, por parte de la administración pública y hacia los funcionarios de la obligación de exhibir los re

sultados de su actividad extra funcional, con excepción - del secreto comercial consignado en el Código de Comercio de la referida nación. No pasa por alto tampoco la legis- lación Uruguaya que esta obligación de denunciar las mo- dificaciones patrimoniales, al mismo tiempo que servirá - para la posible aplicación de sanciones en caso de proce- dimientos incorrectos, será un punto de apoyo para que - los funcionarios públicos demuestren la honestidad de su actuación en la vida pública y privada.

Las consideraciones mencionadas fundamentan un Decreto en cuyos artículos se describe hacia quiénes vá dirigido, es decir, a los funcionarios del Interior y sus dependencias; el contenido de la declaración de bienes y deudas, incluyendo también los correspondientes al cónyuge, hijos menores y personas sujetas a su guarda; cada - cuánto tiempo y en que fecha tiene que ser hecha la decla- ración, que será dentro de los treinta primeros días de - cada año; la dependencia que se encargará de guardar, su- pervisar y organizar el registro de las relaciones jura- das de bienes, así como de instruir para el mejor cumpli- miento del decreto; quedando exentos de estas disposicio- nes los bomberos, policías ejecutivos y policías camine- ros con jerarquía hasta de sub-oficial inclusive, y los -

funcionarios docentes y personal de servicio las sanciones por omitir o falsear la declaración jurada o por infracción a los deberes del cargo pueden ser la privación de medio sueldo de uno a seis meses y la consideración del funcionario como de mala conducta. Se regula igualmente los casos en los que se dispondrá una investigación por presumirse con base en la manifestación de bienes el ostensible acrecentamiento del patrimonio y cuando este sea comprobado, la sanción a recaer que podrá ser la desvinculación del cargo y aún la pérdida de los derechos jubilatorios, independientemente del ejercicio o de los resultados de la acción penal.

Al examinar estos preceptos, no podemos dejar de observar en primer término su excelente fundamentación y amplia exposición de motivos, lo que nos hace reflexionar en el profundo respeto, que por los derechos humanos ostenta, ya que sobre dicha bases en ningún momento se podrá juzgar el ordenamiento como una ley de carácter draconiana.

Se puede advertir también que en este país se sigue el criterio de sancionar primero con la destitución.

del cargo, en caso de reunirse los elementos que denoten - la incorrecta conducta del funcionario que afecte a la ad ministración, dejando a salvo el ejercicio de la acción - penal que por el delito que se configure se podía deducir.

Por último opinamos que algunas de las excepcio nes a que se hace mención en sus artículos parecen excesi vas si se aplicaran en nuestro medio sobre todo las que - se refieren a la policía ejecutiva, policía caminera y al personal de servicio, pues consideramos que a esos nive - les aún se dá la corrupción. (5)

F.- Venezuela.

En este país durante el gobierno de Rómulo Ga - llergos, (1948) se decretó la LEY CONTRA EL ENRIQUECIMIEN - TO ILICITO DE FUNCIONARIOS O EMPLEADOS PUBLICOS, que tie - ne gran similitud con la legislación que sobre el mismo tema se puso en vigor en la República del Salvador y que ya hemos analizado. Así vemos como en sus seis títulos - trata De las Declaraciones Juradas, De la Comisión Inves - tigadora, Del Procedimiento Especial Aplicable en Delitos Previstos en el Código Penal de esa nación. Entre las di

ferencias más notables respecto a la legislación de El Salvador encontramos, en primer término, en el título de Disposiciones Generales, la especificación de los sujetos a quienes se aplica, precisando a quienes se considera como funcionarios o empleados públicos, rubro que abarca no sólo a los que están investidos de funciones públicas, por cualquier circunstancia, al servicio de la República, de algún estado, del Distrito Federal, territorio o dependencia federal, Distrito o Municipio o de algún instituto o establecimiento público sometido por la ley a la tutela de cualquiera de dichas entidades, sino que incluye también a los particulares que estén encargados de la administración de inmuebles pertenecientes al Patrimonio de la Nación o de Instituciones que, por ley, dependen del Estado. Se incluyen también los administradores de sociedades civiles y mercantiles cuando su designación dependa de la Administración Pública, centralizada o descentralizada, ya sea Federal o Estatal. En segundo término, en relación con las declaraciones juradas, señalaremos que es extensa la lista de funcionarios exceptuados de cumplir con el aludido requisito y dentro de ellos encontramos algunos que, por la naturaleza de su función, consideramos deberían de declarar, como son: las clases y números de los Cuerpos de Policía y de Seguridad; las primeras auto-

ridades civiles del Municipio o Parroquia y los Jueces de Distrito o Municipio.

Respecto a la Comisión Investigadora, organismo no existente en El Salvador, se crea ex-profeso con el objeto de averiguar los casos en que se sospecha que hay enriquecimiento ilícito; tal Comisión estará formada por sendos representantes del Presidente de la República, del Congreso Nacional, de la Corte Suprema de Justicia y de cada grupo o facción política representada en el Congreso Nacional. En este título se determina también ciertas limitaciones para dicho representante, que son en esencia las relativas a la capacidad de ejercicio y por último se regulan las atribuciones del organismo. Es pertinente aclarar que se abrirá investigación por la sola presunción de que algún funcionario público haya incurrido en la comisión de delitos tipificados en el Código Penal de aquella nación; que ataque la cosa pública; que cometa faltas sancionadas por las leyes fiscales en que se hayan usado cantidades que excedan sus posibilidades económicas o bien que hubieren acumulado riquezas en el extranjero, punto este último de gran importancia dado que se observa con frecuencia la huida de capitales a bancos del exte-

rrior cuyo origen es la corrupción de funcionarios situa --
ción doblemente grave supuesto que, además de cometerse -
el delito de enriquecimiento ilícito, favorecen esos depó
sitos a otros países. Otra similitud que señalaremos res
pecto al decreto salvadoreño es la que se refiere al pro
cedimiento, pudiendo anotar como única diferencia el he -
cho de que si no resultaren probados los hechos investiga
dos por la Comisión, ya sea por denuncia de particulares
o por demanda iniciada por el Estado, el organismo se con
cretará a hacer una declaración expresa de ello, sin acor
dar ninguna indemnización por daños y perjuicios, en la -
inteligencia de que cuando se trate de funcionarios que -
gocen de inmunidad, el procedimiento estará en suspenso -
mientras dure ese privilegio. Ahora bien, en caso de --
que los indiciados resulten responsables se procederá en
cualquiera de estas maneras: si los hechos investigados -
atentaron contra la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional,
se remitirán las actuaciones al Contralor General de la -
Nación; si la infracción cayera dentro de lo sancionado -
por el Código Penal, se solicitará del funcionario compe
tente que el Ministerio Público proceda a ejercer la ac
ción penal y considera por último y por separado el enri
quecimiento ilícito, en cuyo caso será el Procurador Gene
ral de la Nación, quien intentará las acciones correspon-

dientes.

El título cuarto comienza expresando que el enriquecimiento ilícito tiene lugar cuando el funcionario o empleado público, durante el desempeño de su cargo o dentro del año siguiente a su cesantía, se encontrare en posesión de bienes, por sí o por interpósita persona, que sobrepasen notoriamente sus posibilidades económicas. Establece normas para llegar a esa determinación, ordenando que los bienes que constituyen el objeto del enriquecimiento pasen a ser propiedad de la Nación por el solo hecho de la sentencia ejecutoriada y prescinda que las demandas por este delito intentadas por la Procuraduría General de la Nación debieran presentarse ante un Juez de Primera Instancia en lo Civil de la jurisdicción de lo que se deduce que, como en la legislación de El Salvador, adopta un carácter netamente civilista. Como resultado de la sentencia condenatoria, se sancionará al responsable con la inhabilitación para desempeñar funciones o empleos públicos por el lapso de uno a cinco años, a juicio del Tribunal, dejando a salvo el ejercicio de la acción penal, si el inculpado ha incurrido en la comisión de hechos punibles.

Cabe destacar que en 1958, la Junta de Gobierno de acuerdo con las facultades que le concede el Acta - - Constitutiva, expidió un nuevo decreto en relación con - este tema, mediante el cual se amplían las facultades de la Comisión Investigadora a fin de obtener la informa -- ción requerida para el cumplimiento de su objetivo, ya - no conformándose solamente con la declaración jurada de los funcionarios o empleados, sino que se amplía la pes - quisa obligando el decreto a los Registradores Subalter - nos y a los Registradores Mercantiles a informar diaria - mente a la propia Comisión acerca de todo documento tras - lativo de propiedad o constitutivo de gravámenes que sea presentado ante ellos para su protocolización, desde lue - go relacionado con funcionarios y empleados no exceptua - dos en la ley.

Hemos mencionado al principio de nuestro análi - sis a la legislación de este país, su semejanza con la - de la República de El Salvador, mas cabe hacer la obser - vación de que, habiéndose promulgado once años antes, es técnicamente superior, por cuanto a que resulta más pre - cisa, más específica, más pormenorizada y más estricta, pareciéndonos esta última característica una cualidad, -

pues en este aspecto, como ya hemos comentado, no se pueden pasar por alto delitos como el que se trata de evitar, ya que está en juego el interés común. Sin embargo, adolece también del defecto de no optar por la práctica del desafuero, situación que hace poco vulnerables a los altos funcionarios de la Administración Pública poniendo a esta en peligro.

Después de haber estudiado, analizado y comparado todas estas legislaciones, llegamos a la conclusión de que en todas se ha tratado, se trata y se tratará de extirpar ese terrible cancer que es la corrupción en sus diferentes formas, en algunos de una manera más estricta, en otros más benignamente, pero siempre propugnando por erradicarla.

No podemos dejar de mencionar que, desgraciadamente, en estas naciones se ha perdido el espíritu de sus leyes, gracias al devastador monstruo de la guerra, del terrorismo y de la represión, provocados por divergencias políticas, económicas y sociales, que a su vez se han desencadenado por la ambición desmedida de los hombres y la intervención, muchas veces ostensible, de otras naciones. (6)

NOTAS AL TEXTO

C A P I T U L O I I I

- 1.- Boletín Oficial de la Nación Argentina.
Ley 22.140
Buenos Aires 14/1/1980 (B.O. 25/1/1980).
- 2.- Atos Do Poder Legislativo.
Republica Dos Estados Unidos Do Brasil.
Colecao Das Leis.
Ley Nº 3.502 de 21 Dezembro 1958
Rio de Janeiro.
- 3.- La Gaceta
Diario Oficial de la República de Honduras.
8 de Agosto de 1959 Nº 16848.
Tegucigalpa D. C.
- 4.- Diario Oficial de la República de El Salvador.
2 de octubre de 1959 Nº 180
San Salvador.

5.- Registro Nacional de Leyes.

República Oriental del Uruguay.

Año 1959 abajo Montevideo.

6.- Gaceta Oficial

Estados Unidos de Venezuela.

18 de octubre de 1948 N° 211 extraordinario.

Caracas.

C A P I T U L O I V

PROCESO LEGISLATIVO EN MEXICO

A.- Definición del Proceso Legislativo.

Para comprender mejor el origen y la naturaleza del proceso legislativo, comenzaremos por definirlo como "El proceso por el cual uno o varios órganos del Estado - formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se dá el nombre específico de leyes". (1)

Este término, en la doctrina de los poderes del Estado, significa tanto producción como creación o establecimiento de normas jurídicas y constituye en realidad una forma de creación del Derecho, en cuanto a que este se concibe como la suma de normas generales y abstractas.

Al respecto cabe mencionar la opinión del trata

dista Hans Kelsen, quien nos dice que ese concepto de legislación no es más que un caso particular de la creación del Derecho, así como que la "ley" en su sentido técnico no representa sino un caso particular, una forma posible del Derecho. Fundamenta su aseveración afirmando que este concepto es limitativo de la creación o producción del Derecho (legislación), ya que no se puede concebir a este únicamente como fruto de órganos determinados, pues puede darse también como formación consuetudinaria, fruto de todos los miembros de una sociedad, en virtud de que el Derecho consuetudinario también es un Derecho "estatuído", positivo, producto de una creación jurídica ~~añ~~ cuando no de un acto concreto, de determinación autoritaria". Por otra parte Kelsen habla también del Derecho creado por un autócrata, que por sí mismo dicta sus leyes, sin que se pierda el principio de los poderes, puesto que esta actividad se distingue totalmente de la de los órganos que realizan la aplicación de dichas leyes. (2)

B.- Origen Histórico del Proceso Legislativo.

Aclarado este concepto, haremos un retroceso histórico para conocer su origen, encontrando que el antecedente de la actividad legislativa está en la costumbre; así en tiempos primitivos existía una "costumbre indiferenciada", término que responde a la característica de una mezcla de reglas de diversas procedencias: religiosas, éticas, jurídicas, sociales, higiénicas, etc. que se complementaban unas a otras. Por ello en el derecho romano encontramos constantemente la conjunción de normas religiosas y jurídicas, pero no sólo en ese pueblo, cuna del Derecho, podemos advertir tal fenómeno, -- que se aprecia también en la Biblia, entre el pueblo judío, cuyas prácticas se llevaban a cabo dándoles un carácter netamente religioso y persiguiendo al mismo tiempo la observancia de medidas higiénicas o profilácticas, por ejemplo la circuncisión.

Cuando el Derecho se independizó de la religión y de la moral, conservó su naturaleza consuetudinaria, pero paulatinamente fué manifestando un impulso hacia el Derecho escrito, así el maestro García Maynes cita a

Du Pasquier quien relata que:

"... En la Edad Media, las aspiraciones a la fijeza del derecho manifestabanse, sea en la redacción de cartas que establecían los derechos respectivos del señor y los súbditos, sea en la redacción de costumbres, primeramente a iniciativa privada, más tarde a título oficial. Por otra parte, el derecho romano, reunido en las recopilaciones de Justiniano (Digesto, Institutas, etc.), ocupa el sitio de honor entre los juristas: denominábasele el derecho escrito; las regiones meridionales de Francia, en donde su influencia era preponderante, eran llamadas pays de droit écrit", en oposición al "pays de coutumes" (norte de Francia).

En Alemania, este vasto fenómeno ocurrió principalmente en los siglos XIV y XV y ha recibido en la historia el nombre de recepción del derecho romano.

"Bajo Luis XIV y Luis XV, las Grandes Ordenanzas señalaron una importante ofensiva del derecho legislado contra el consuetudinario. En el siglo XVII, diversos estados de la América del Norte formularon las prime-

ras constituciones escritas. En la misma época, los códigos prusiano y bávaro abrieron la era de las codificaciones, cuya floración más rica se extendió bajo Napoleón".

En Inglaterra y otros países en que rige el sistema de derecho anglosajón sigue siendo la costumbre la base del mismo, no así en la mayoría de los estados modernos donde "la formulación del derecho es casi exclusivamente obra del legislador". Esa tendencia hacia la codificación es un requisito de la seguridad jurídica, -- siendo además el derecho legislado más preciso y sistemático y pudiendo adaptarse mejor a los cambios y necesidades sociales debido a la mayor rapidez en su modificación, ventajas ostensibles ante el derecho consuetudinario que, careciendo de una formulación precisa, hace más difícil su aplicación y estudio,

C.- El Proceso Legislativo y la Jerarquía de Leyes.

Asentado este concepto teórico de lo que es la legislación, pasaremos a analizarla dentro de nuestro ré-

gimen jurídico, para lo cual principiaremos por ubicarla dentro de la jerarquía de leyes que lo norman.

Como sabemos, no todos los preceptos que constituyen un sistema jurídico tienen el mismo rango; existen algunos que sí lo poseen y entonces decimos que hay una relación de "coordinación" pero se da el caso de normas abstractas condicionantes de otras, siendo entonces la relación de "supra ordenación" o por el contrario normas condicionadas por otras, dándose entonces una relación de "sub-ordenación". La existencia de este tipo de relaciones permite la ordenación escalonada de los preceptos, constituyendo al mismo tiempo el fundamento de su validez.

Toda norma constituye relativamente a la condicionante de que deriva un acto de aplicación y en relación con las que le están subordinando tiene un carácter normativo, pero esta cadena no es infinita, tiene un límite superior y otro inferior, al superior es al que le damos el nombre de "norma fundamental" (CONSTITUCION) y el inferior es el que conocemos como "actos finales de ejecución", que ya no provocan más consecuencias.

La Jerarquía normativa tiene el siguiente orden:

- 1.- Normas Constitucionales
- 2.- Normas Ordinarias
- 3.- Normas Reglamentarias
- 4.- Normas Individualizadas

Las tres primeras categorías de normas son de carácter general y la norma individualizada se refiere ya a la concreción de determinada situación jurídica.

Las leyes ordinarias son un acto de aplicación de la Ley Constitucional y las reglamentarias, a su vez están condicionadas por las ordinarias y análogamente las individualizadas por normas generales pero cabe aclarar respecto de este último caso que puede una norma individualizada encontrarse condicionada por una de igual categoría, es decir individualizada, como en el caso en que la sentencia se funda en un contrato.

Las leyes ordinarias pueden ser orgánicas cuando tienen como fin la organización de los poderes públicos y de comportamiento cuando regulan la conducta de

los particulares, pero también puede haber ordenamientos mixtos, como por ejemplo la Ley Federal del Trabajo que no sólo regula la conducta entre patrones y trabajadores sino otros temas tales como el funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Los Reglamentos son aquellos que se dictan a fin de desentrañar el precepto general de una ley para hacerlo prácticamente aplicable, de lo que fácilmente se deduce que son condicionadas por las leyes ordinarias y condicionantes de las normas individualizadas, que son aquellas que únicamente obligan a sujetos individualmente determinados, aunque estén fundamentadas en una norma genérica.(3)

Con base en esas consideraciones, los preceptos fundamentales del Orden Jerárquico Normativo del Derecho Mexicano se encuentran en los artículos 40, 41 (Ejercicio de la Soberanía), 49 (División de Poderes), 124 (Atribuciones de los Poderes de la Federación y de los Estados) y muy especialmente en el 133 que literalmente dice:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de "

la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados". (Principio de la Supremacía Constitucional). -

(4)

Cabe aclarar que esta supremacía se basa en el principio de rigidez constitucional, mediante el cual só lo se puede reformar la constitución por un constituyente especial distinto al congreso ordinario. (5)

Expuesto lo anterior, reproducimos el esquema - que al respecto elaboró el autor que estamos consultando Eduardo García Maynes en el cual se aprecia claramente - el orden jerárquico del Sistema Jurídico Mexicano.

DERECHO FEDERAL

- | | |
|--------------------------|--------------------------------|
| 1.- Constitución Federal | 2.- Leyes Federales y Tratados |
|--------------------------|--------------------------------|
-

DERECHO LOCAL

- | | |
|-----------------------------|-----------------------------|
| 1.- Leyes Ordinarias | 1.- Constituciones Locales |
| 2.- Leyes Reglamentarias | 2.- Leyes Ordinarias |
| 3.- Normas individualizadas | 3.- Leyes Reglamentarias |
| | 4.- Leyes Municipales |
| | 5.- Normas Individualizadas |
-

AMBITO ESPACIAL DE VIGENCIA:

Distrito Federal y zonas a que se refiere el artículo 48 Constitucional.

AMBITO ESPACIAL DE VIGENCIA:

Estados Federados y zonas de - pendientes de los Gobiernos de dichos Estados, según el artículo 48 Constitucional.

Establecida la jerarquía de leyes en nuestro sistema jurídico, sólo nos resta ubicar el proceso legislativo en tal clasificación y al encontrarlo contenido en los artículos 70, 71 y 72 de nuestra ley suprema, advertimos que se trata de preceptos con rango constitucional, esto es, que tienen supremacía sobre cualquier ley ordinaria, reglamentaria e individualizada. Recordando la definición que dimos al principio de este capítulo, "el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se dá el nombre específico de leyes" esta creación del derecho a través de la formulación de leyes, tendrá que seguir las etapas que en dichos artículos se establecen, lo cual dará a las leyes que el Congreso crea la validez formal para su positividad.

A continuación haremos una breve descripción de cada una de las etapas que componen el proceso legislativo, a reserva de analizar después detenidamente el contenido de los artículos 70, 71 y 72 ya mencionados. Incluimos el artículo 70 a pesar de no estar específicamente comprendido en la sección II del Capítulo II que -

habla de la iniciativa y formación de las leyes, por ser este el precepto en el que tiene su origen el proceso legislativo, ya que prescribe "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto del decreto), etc.(7)". No establece cual es la diferencia entre ambos tipos de ordenamientos, mas la Constitución centralista de 1836, en su artículo 43, sí hizo la diferenciación en los siguientes términos: "El primer nombre (Ley) corresponde a los que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones -- del poder legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas; esta distinción es igualmente válida en la actualidad. (8).

Sin embargo, el proceso legislativo que se contiene en pocas palabras en este artículo, no es tan sencillo ya que se descompone en varios pasos.

- 1.- Iniciativa
- 2.- Discusión
- 3.- Aprobación
- 4.- Sanción
- 5.- Publicación
- 6.- Iniciación de la Vigencia

1.- INICIATIVA. Es el acto por medio del cual determinados órganos del Estado, someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley. Artículo 71 "El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I.- Al Presidente de la República.
- II.- A los diputados y senadores del Congreso de la Unión y
- III.- A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores, se sujetarán a los trámites que designe el regla -

mento de debates. Cabe agregar a este respecto que el Presidente de la República tiene exclusividad en la presentación de iniciativas en los casos siguientes: ley de Ingresos y pedimento para la destitución por mala conducta de funcionarios judiciales. También tiene la iniciativa para la presentación del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública, que será aprobada por la Cámara de Diputados.

2.- DISCUSION. Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas.

Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, interválos y modo de proceder en las discusiones y votaciones;

a).- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere obser-

vaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

b).- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c).- El proyecto de ley o decreto desechados en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d).- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

e).- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en ~~manera~~ alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la

mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a).- Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por -- ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo en los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o re

formados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f).- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g).- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

h).- La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i).- Las iniciativas de leyes o decretos se

discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j).- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones del cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente".

3.- **APROBACION.** Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial, como se expresa claramente en el --

5.- PUBLICACION. Es la etapa del proceso legislativo en la cual una ley ya aprobada y sancionada se dá a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación y en los Diarios o Gasetas Oficiales de los Estados, cuando las leyes sean de carácter local.

6.- INICIATIVA DE LA VIGENCIA. Una vez publicada una ley o decreto en el Diario Oficial se señala el momento a partir del cual entra en vigor. Para ello existen dos métodos, "el sucesivo" y el "sincrónico". El primero consiste en que la ley entra en vigor tres días después de su publicación en el Diario Oficial y se agregará un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad para los individuos que habiten fuera del lugar donde se publica el Diario. Al respecto nos permitimos comentar que consideramos obsoleto este sistema, dado el avance de los medios de comunicación con los que cuenta el Estado para dar publicidad a la nueva legislación. El sistema sincrónico es aquel en el cual la ley entra en vigor en la fecha que expresamente se señale en el decreto de publicación.

Al lapso comprendido entre la publicación de la

Artículo 72, anteriormente transcrito.

4.- SANCION. Se dá este nombre a la aceptación del proyecto de ley por el Poder Ejecutivo la cual debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras. Dicho de otra manera la sanción corresponde al plazo del que goza el ejecutivo para interponer su veto (facultad del Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley que le envíe el Congreso). Esta facultad no es absoluta, pues vetado un proyecto de ley, este tiene que regresar al Congreso para ser discutido nuevamente; para superar el veto es necesario un quórum de votación calificado, que es de las dos terceras partes de los legisladores presentes en ambas Cámaras. Cabe aclarar que superar el veto presidencial es difícil en virtud del quórum exigible y así el Presidente de la República puede paralizar diversas resoluciones del Congreso de la Unión. El veto es pues uno de los controles políticos del ejecutivo sobre el legislativo, teniendo además la finalidad de hacer corresponsable al Presidente de la República en la emisión de una ley, darle la oportunidad para evitar la precipitación en el procedimiento legislativo e impedir que se aprueben leyes inconstitucionales. (Art. 72 inciso d). (9)

norma y el momento en que esta entra en vigor, se le denomina en términos jurídicos "vocatio legis", que es el plazo en el que racionalmente se considerará que los destinatarios del precepto lo conocen y por lo tanto están en aptitud de cumplirlo. Pasado este lapso, todos los que estén dentro del ámbito personal de aplicación, estarán obligados a cumplir la ley, aunque no hayan tenido noticia de su promulgación. Este postulado es una exigencia de la seguridad jurídica, que se origina en el principio de que la ignorancia de las leyes debidamente promulgadas no exime a nadie de su cumplimiento ni a nadie aprovechará. Este principio, sin embargo, en nuestro sistema sufre una excepción pues el artículo 21 del Código Civil del Distrito Federal, considera situaciones especiales como pueden ser las que se refieren a individuos que habiten en lugares apartados de cualquier medio de comunicación o que debido a su extrema miseria, no estén en posibilidades de cumplir la ley, mas para que opere tal excepción se requiere la anuencia del Ministerio Público, bien sea para eximirlos de la sanción que corresponde a la falta que hayan cometido o concederles un plazo para su cumplimiento siempre y cuando no se trate de leyes que afecten el interés público.

Respecto a la Sanción, Promulgación y Publicación, hacemos referencia al criterio del maestro García Maynes quien sostiene que entre estos términos no existe diferencia en su significado, jurídicamente hablando, según lo prueba la lectura de los artículos 70 y 72 inciso a) y 89 fracción I. Sin embargo, hace la aclaración de que en la promulgación se pueden distinguir dos momentos distintos, uno en que el Ejecutivo "interpone su autoridad para que la ley debidamente aprobada se tenga por disposición obligatoria", implicando esto que la ley ha sido aprobada por el Ejecutivo o bien vetada por él, se ha ratificado por las Cámaras; el segundo que, viene a ser aquel en que el Presidente "la da a conocer a quienes deben cumplirla".

Interviniendo el Ejecutivo en tres ocasiones en esta etapa del Proceso Legislativo, es importante diferenciar jurídicamente cada una de ellas, ya que tiene objetivos y fines diversos, por lo que se les asigna un nombre especial. Así Sanción será la aprobación de la ley por el Ejecutivo; Promulgación, el reconocimiento formal por parte de éste de que la ley ha sido aprobada siguiendo los lineamientos Constitucionales y por lo tanto debe ser obedecida y Publicación el acto de hacer posible

el conocimiento de la ley por los medios anteriormente -
descritos. (10)

Al haber analizado el Proceso Legislativo desde sus orígenes, especificando su naturaleza y ubicándolo - en la Jerarquía de Leyes que rige el Sistema Jurídico Me xicano, queremos dejar establecido que la ley que el Con greso, a iniciativa del Ejecutivo o bien por decisión - propia formule para regular los obsequios a los funciona rios públicos, tendrá la validez formal y material requere da para su positividad y aunque estamos conscientes de que un alto porcentaje de nuestra legislación no se - - cumple por carecer de facticidad por deficiencia en la - administración pública, en la educación, en la moral, en la injusta distribución del ingreso que privan en nues - tro medio, no se pueden dejar sin regular aspectos tan - importantes como el que constituye el tema del presente trabajo, ya que de otro modo no se sancionaría a los fun cionarios que se enriquecen otorgando beneficios a perso nas que los obsequian para lograrlos, (desde luego ha -- blando en el ámbito de la Administración Pública) al no existir ley que prevea tales situaciones. Caeríamos en el caso que se ha presentado respecto a los llamados -

"sacadólares", que contribuyeron a la crisis económica - que tanto ha afectado a nuestro país y sin embargo no -- puede sancionárseles directamente, porque no existe ningún delito que por tal acción esté tipificado.

Una vez estudiado el proceso legislativo en nuestro sistema jurídico, cabe explicar su inclusión en este trabajo relacionándolo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que es materia de nuestro análisis. Así pues, en primer término hacemos notar que esta Ley en su formación ha reunido los requisitos previstos en los -- Artículos 70, 71 y 72 de nuestra Constitución, como condicionante de vigencia desde el punto de vista de su reconocimiento por parte del Estado, adquiriendo la validéz formal y material esenciales para constituirse en integrantes del Derecho Positivo Nacional. Por otro lado e interiorizando en el tema del rango y jerarquía de las leyes, ubicaremos la Ley de mérito a esta clasificación, quedando comprendida dentro de las de aplicación federal y las denominadas reglamentarias.

Es federal en cuanto a que emanó del Congreso, de la Unión (Art. 109 Constitucional), siendo sujetos de su -- aplicación todos los servidores públicos descritos en el artículo 108 Constitucional.

Es reglamentaria, toda vez que adjetiva y hace operante un precepto Constitucional, en el caso del referido artículo 108 en las materias descritas en el Art. 10. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.

Por último y con base a esta ubicación jerárquica, cabe hacer notar que por ser una ley federal, queda dentro del grado jerárquico inmediato a la Constitución y a los Tratados Internacionales que son nuestra Ley Suprema (Art. 133 Constitucional).

NOTAS AL TEXTO

C A P I T U L O I V

- 1.- García Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, 27 Ed. México 1977, pág. 52.
- 2.- Dr. Hans Kelsen, Teoría General del Estado, 15a. Ed. traducida del alemán por Luis Legáz Lacambra, Ed. Nacional, México 1979, pág. 302-306.
- 3.- García Maynes Eduardo. Op. cit. pág. 53-61.
- 4.- García Maynes Eduardo, Op. cit. pág. 86-88.
- 5.- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1944. pág. 55.
- 6.- García Maynes Eduardo, Op. cit. pág. 87-88.
- 7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, 1979 pág. 48-52.
- 8.- Carpizo Jorge, y Madrazo Jorge, Introducción al Derecho Constitucional, UNAM. 1981, pág. 71.

9.- Capirzo Jorge, Madrazo Jorge, Op. cit. pág. 51.

10.- García Maynes Eduardo, Op. cit. 54-57.

C A P I T U L O V

ANALISIS COMPARATIVO DE LAS CONSTITUCIONES DE 1824, 1857 Y 1917 Y SU MARCO HISTORICO.

A.- Antecedentes Legislativos.

La necesidad de reprimir la inmoralidad de los funcionarios y empleados es un propósito tan largamente arraigado en la colectividad, que en todos los proyectos de constituciones que nos hemos dado hay una referencia expresa a este fenómeno.

Ya hemos visto como en el México Colonial fué -
motivo de honda preocupación por parte del legislador -
controlar los abusos de las autoridades; así el Juicio -
de Residencia tan complejo y eficaz fué ideado no sólo -
como una más de las facultades específicas que se atri -
buían al Tribunal Supremo, sino como un verdadero juicio

de responsabilidades.

Posteriormente, durante el período independentista, existieron diversas disposiciones que hacían mención a nuestro tema, siendo adaptaciones a veces literales de la Constitución de Cádiz, que junto con las leyes tradicionales fueron realmente el andamiaje jurídico del México Independiente, pues a excepción de aquellas leyes que chocaban directamente con el Plan de Iguala (debido a Iturbide) todas las demás emanaban de esa fuente.

Una de las normas que sirvió de base al sistema es la Ley de 24 de marzo de 1813, para hacer efectiva la responsabilidad por infracciones a la Constitución en -- tiempos de las Cortes de Cádiz. (1) En dicha ley, en el Capítulo I denominado "De los magistrados y Jueces", aparecen entre otros dos artículos referentes a la prohibición de aceptar dádivas y regalos:

"Art. III.- Si el magistrado juez juzgase contra derecho, a sabiendas, por soborno o por cohecho, esto es porque a él o a su familia le hayan dado o prometido alguna cosa, sea dinero u otros efectos, o esperanzas

de mejor fortuna, sufrirá, además de las penas descritas en el precedente artículo,* la de ser declarado infame, y pagar lo recibido, con tres tantos para los establecimientos públicos de instrucción.

Art. IV.- El magistrado o juez que por sí o por su familia, a sabiendas, reciba o se convenga en recibir alguna dádiva de los litigantes, o en nombre o en consideración de éstos, aunque no llegue por ello a juzgar contra justicia, pagará también lo recibido, en tres tantos para el mismo objeto, y será privado de su empleo, e inhabilitado para ejercer otra vez la judicatura. Quedan prohibidos para siempre los regalos que solían dar algunas corporaciones, comunidades o personas con el nombre de tabla u otro cualquiera título^m.

En el capítulo II.- De los demás empleados públicos, son reglamentados obviamente todos aquellos fuera -

(*privación de empleo e inhabilitación perpetua para obtener oficio ni cargo alguno y obligación de pagar a la parte agraviada todas las costas y perjuicios).

del rublo anterior y estan comprendidos desde regentes - del reino, secretarios de despacho, individuos de las di putaciones provinciales, consejeros de estado, los emba jadores y ministros en las cortes extranjeras, los tesoro reros generales, los ministros de la contaduría mayor de cuentas, los de la Junta Nacional del crédito público, - los jefes políticos y los intendentes de las provincias, los directores generales de rentas hasta las demás cla ses de empleados.

En este apartado, en el Artículo II se estable-

ce:

"Si el empleado público prevaricase* por soborno o por cohecho en la forma prevenida con respecto a los jueces, será castigado como estos".

(*Prevaricar.- Cuando los juzgadores que a sabiendas juzgan contra derecho por afecto o por desafecto hacia alguno de los litigantes u otras personas).

Desgraciadamente, la claridad y precisión de estos preceptos se fueron perdiendo a través de los Congresos Constituyentes, pues en las posteriores legislaciones se hace mención en general a la Responsabilidad de Funcionarios, pero no hay que olvidar que la Ley citada rigió en México desde 1813 e insistimos en que fué la base del sistema en este importante aspecto.

El espíritu de dichas normas pervive como base en el primer documento constitucional mexicano, La Constitución de Apatzingán de 1814 en la que se instituye el Juicio de Residencia como un medio para cuidar la buena marcha de la administración y de exigir la responsabilidad a los funcionarios.

Los diputados quedaban sujetos a dicho juicio por la parte que "... les toca en la administración pública y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación y en la forma que previene este reglamento por los delitos ... de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos" (Art. 59).

Artículo 150.- Los individuos del Gobierno se -

sujetarán, así mismo, al juicio de residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59.

Artículo 194.- Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarán al Juicio de Residencia y los demás, como se ha dicho de los secretarios del Supremo Gobierno; pero los individuos del mismo tribunal solamente se sujetarán al juicio de residencia en el tiempo de su comisión o a los que se promuevan por los delitos determinados en el artículo 59.

Artículo 196.- (Son facultades del Supremo Tribunal de Justicia). Conocer en las causas para cuya formación deba proceder según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno, en los de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal; en la del intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de los que pertenecen al tribunal de este nombre.

La Junta Provisional Gubernativa creada del Plan de Iguala es considerada como el primer cuerpo legislativo del México independiente y a ella se debe la primera convocatoria para un congreso constituyente. (2)

Electo el Congreso, se reunió el 24 de febrero de 1822, disolviéndose el 30 de octubre del mismo año a causa de frecuentes choques con Iturbide, pero se reinstaló a raíz del Plan de Casa Mata, el 1º de febrero de 1823, considerándosele así como el primer Congreso Constituyente Mexicano. (3)

Dadas las dificultades afrontadas por el primer constituyente de 1823, debidas primero a su disolución ordenada por Iturbide y después, ya habiendo abdicado este, a la hostilidad manifestada por los santanistas hacia el Congreso, que no les inspiraba confianza en virtud de sus indecisiones entre el federalismo y el centralismo, dicho constituyente no logró su propósito, ya que el único proyecto que elaboró para sentar las bases constitucionales de la nación no llegó a discutirse y únicamente se pronunció teóricamente por el federalismo, decretando su propia disolución y ordenando la expedición

de la convocatoria a un segundo constituyente, concluyendo así su primera etapa, ya que tuvo una segunda que comienza con la reunión efectuada el 5 de noviembre de -- 1823. En este acto, se expidió la ley fundamental, el Acta Constitutiva del pueblo mexicano, en la que se crearon los Estados, implementándose el sistema federal y bicameral. (4)

Habiéndose tratado en un proyecto presentado al primer constituyente del 23 de lograr una Constitución con fisonomía nacional, sin ningún éxito, en el segundo constituyente se optó por tomar como modelo las leyes extranjeras y se formuló, amalgamando preceptos de la Constitución española de Cádiz y de la norteamericana de Filadelfia, una Constitución que casi logró la unidad.

Por un lado, la Constitución española cuyos orígenes se remontan al derecho público español y a las teorías que inspiraron la Revolución francesa y por el -- otro la Constitución norteamericana con antecedentes en el derecho consuetudinario inglés, reúnen de hecho cuatro influencias constitucionales: la inglesa, la angloamericana, la española y la francesa en esta Ley de 24; -

pero lo más admirable del documento, es la armonización de dos elementos antagónicos, el Federalismo (Filadelfia) y el centralismo (Cádiz).

Así se advierte en esta ley la influencia de la Constitución española en la forma, tanto en la distribución de las partes como en el estilo, dividiéndose en siete títulos, cada uno con su denominación, que incluyen normas referentes a la forma de gobierno, los poderes, los Estados de la Federación y la interpretación y reforma de la Constitución. Estos títulos se dividen en secciones y estas a su vez en artículos; ocupando así cada materia su lugar correspondiente, cosa totalmente diferente de lo que ocurre con la Constitución de Filadelfia, que en siete artículos sin rubro incluye materias diferentes y aunque los artículos se dividen en secciones y estas en números, lo hace en forma arbitraria sin seguir un orden lógico. También en el estilo la Constitución de 24 imita a la de Cádiz, usando frases grandilocuentes y retóricas, muy diferentes al estilo austero de la de Filadelfia, que parece más propio de una ley común. En cuanto a la influencia de esta última, es relevante lo que se constituirá en el lábaro del par-

tido vanguardista mexicano, el federalismo como forma de gobierno. (5)

B.- Constitución de 1824.

En el título III, del Poder Legislativo, sección cuarta, De las funciones económicas de ambas Cámaras y prerrogativas de sus individuos, se postula lo siguiente:

Artículo 38.- Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran Jurado sobre las acusaciones:

I.- Del presidente de la federación, por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II.- Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en

ésta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de -
cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

III.- De los individuos de la Corte Suprema de -
Justicia y de los secretarios del despacho, por cualquier
delito cometido durante el tiempo de sus empleos.

IV.- De los gobernadores de los estados, por in-
fracciones de la constitución federal, leyes de la unión
y órdenes del presidente de la federación, que no sean -
manifiestamente contrarias a la constitución y leyes ge-
nerales de la unión y también por la publicación de le -
yes y decretos de las legislaturas de sus respectivos es
tados, contrarias a la misma constitución y leyes.

Artículo 39.- La Cámara de representantes hará
exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus
~~ministros sean acusados por actos en que hayan interveni~~
do el senado o el consejo de gobierno en razón de sus --
atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo
de gran jurado en los casos de acusación contra el vice-
presidente, por cualquier delito cometido durante el - -
tiempo de su destino.

Artículo 40.- La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se erigirán en gran jurado y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su cargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

Artículo 43.- En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido el encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

Artículo 44.- Si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarare, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su cargo y puesto a disposición del tribunal competente.

Título IV.- Del Supremo Poder Ejecutivo de la -
Federación, sección tercera. De las Prerrogativas del -
presidente y vicepresidente.

Artículo 107.- El presidente, durante el tiempo
de su cargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera -
de las cámaras y sólo por los delitos de que habla el --
artículo 38, cometidos en el tiempo que ahí se expresa.

Artículo 108.- Dentro de un año, contado desde
el día en que el presidente cesare en sus funciones, --
~~tampoco podrá ser acusado sino ante alguna de las cáma~~ -
ras por los delitos de que habla el artículo 38, y ade -
más por cualquier otro, con tal que sean cometidos durante
te el tiempo de su empleo. Pasado este año, no podrá -
ser acusado por dichos delitos.

Título V.- Del Poder Judicial de la Federación,
sección tercera. De las atribuciones de la Corte Suprema
ma de Justicia.

Artículo 137. Fracción V, conocer:

Primero. De las causas que se promuevan al pre

sidente y vicepresidente, según los artículos 38 y 39, -
previa la declaración del artículo 40.

Segundo. De las causas criminales de los diputa-
dos y senadores indicados en el artículo 43, previa la -
declaración de que habla el artículo 44. (6)

Analizando detenidamente los artículos anterio-
res, podemos observar en primer lugar que aunque el Títu-
lo V se enuncia como relativo a las funciones económicas
de las cámaras y prerrogativas de sus individuos, clara-
mente se aprecia que el objeto de dichos preceptos, no -
es otro que el de exigir la responsabilidad de funciona-
rios. En segundo lugar encontramos la fracción I del --
artículo 38, cuya importancia radica en que al conside -
rar la posibilidad de enjuiciar al presidente por cohe -
cho o soborno, lo coloca al nivel de cualquier funciona-
rio ~~negándole privilegios que favorezcan su impunidad:~~
además relevante resulta el criterio del legislador del
24 al estimar la gravedad de estos delitos, en tanto que
agreden el interés de no solo de una parte de la colecti-
vidad, sino de toda ella.

Cabe hacer la comparación de que en la actualidad se consideran más graves las faltas como el parricidio, el homicidio con alevosía, premeditación y ventaja, el incendio, el plagio, el asalto y la piratería, que el soborno o cohecho, situación que nos dá un índice de la diferencia en la escala de valores operante en la actualidad. Insistimos, en subrayar que los delitos actualmente considerados como delitos del orden común, como causas de juicio contra el presidente, afectan a un sector de la sociedad, en tanto que el soborno y cohecho agreden a toda esa sociedad ya que relajan su estructura misma, al provocar la pérdida de la confianza en las instituciones políticas, jurídicas y económicas del país.

Por otro lado respecto a la fracción III del mismo artículo, hacemos la observación de que el precepto asienta claramente que respecto a los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios de despacho, cualquiera de las dos Cámaras podrán conocer en calidad de gran jurado por cualquier delito cometido durante su empleo. Luego en esa Constitución aún no se diferenciaban los delitos comunes de los delitos oficiales, cuestión que no carece de importancia, pues cuando

se distinguieron en la Constitución de 1857 (Artículo -- 103 a 108), contrariamente al sentido que quiso darles -- el legislador, se hizo menos posible sancionar la actuación de los malos funcionarios, ya que su definición es tan vaga que se cae en la impunidad o en la arbitrariedad, problema que confrontamos actualmente. Cabe aclarar que, aunque en la Constitución de 1857 se habla ya -- de delitos oficiales, es hasta la ley de 1870 cuando se enuncian estos. (7)

El período comprendido entre la promulgación de la Constitución de 1824 y la de 1857, se caracteriza por una gran inestabilidad e inquietud en todos los órdenes; una serie de asonadas, cuartelazos y motines se produjeron con motivo de la lucha entre las logias masonicas, -- de los yorkinos (federalistas) y los escoceses (centralistas), pasando el poder vertiginosamente de unos a -- otros, incluyendo a los moderados. Este lapso se desarrolla bajo los mandatos de Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero, Anastacio Bustamante, Manuel Gómez Pedraza, Valentín Gómez Farias y Antonio López de Santa Anna, cuya nefasta y constante intervención es obvio ponderar.

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta --

1835, aunque ya en 1833 sufrió algunas reformas, cuando era presidente Antonio López de Santa Anna y vicepresidente Valentín Gómez Farias quien trató de llevar adelante la reforma liberal, registrandose un hecho singular -- ya que el mismo Santa Anna fomentó la rebelión contra el radicalismo de su vicepresidente, dando por terminado su gobierno.

A fines de 1836 el Congreso cambió la Constitución de 1824 por las Siete Leyes, de corte centralista y eminentemente conservador, cuya característica primordial fué la creación del Supremo Poder Conservador, órgano de control con facultades superiores a los tres poderes por lo que ha sido duramente criticado por varios -- tratadistas que advierten su claro propósito de consolidar el poder de la clase privilegiada. Sin embargo, no hay que olvidar que fué este el primer medio de control de la constitucionalidad, estableciendo el primer catálogo de derechos del hombre en la Constitución.

Durante la etapa centralista, la inestabilidad se agudizó en el país, pues entraron en juego varios factores que hicieron más álgida su situación: los federa --

listas no tardaron en manifestar su desacuerdo con el régimen; se despertó la tendencia monárquica representada por Gutiérrez Estrada, que censuraba tanto a centralistas como a federalistas; la separación de Yucatán, invocando la violación del pacto federal y la deplorable situación económica del país, provocada por la guerra de Texas y la hostilidad del gobierno francés (Guerra de los pasteles), que ocasionaron pronunciamientos liberales, rebeliones indígenas, asonadas, etc. Tres constituyentes se reúnen en un período relativamente corto, buscando la estabilización y así un ejecutivo provisional (Santa Anna) designó la Junta Nacional Legislativa como constituyente, expidiendo las Bases Orgánicas de 1843, también de tendencia centralista y presidencialista.

De conformidad con estas bases, se instauró el Congreso General, pero nuevamente las fuerzas y los intereses entraron en pugna y tras una serie de levantamientos y disoluciones de Congresos, se reimplentó en 1846 la Constitución de 1824, restaurando el federalismo, mientras un nuevo Constituyente estaba por reunirse y expedía otra Constitución.

Nuevos sucesos complicaron la situación ya que,

por razones que nos parecen inexplicables, Santa Anna - vuelve a la presidencia nuevamente acompañado por Gómez Farias como vicepresidente.

Este último asumió el poder mientras el presidente se dedicaba a la defensa, expidiendo un decreto en el que para continuar la guerra contra los Estados Unidos, se ordenaba hipotecar o vender en subasta pública bienes de manos muertas, lo que provocó la reacción de la Iglesia que uniéndose a un sector social dió lugar a la rebelión de los "polkos", que pedían la salida de Gómez Farias, solicitud que fué cumplida al regreso de Santa Anna que suprimió la vicepresidencia.

En estas difíciles condiciones se reúne la - - asamblea y después de arduos debates, se expidió el Acta de Reformas de 1847, restableciendo la Constitución de 1824, con algunas reformas, siendo una de sus mayores - aportaciones el primer esbozo del Juicio de Amparo (Otero).

A raíz de estos acontecimientos, se pacifica el país, bajo la administración de D. José Joaquín Herrera

y posteriormente de D. Mariano Arista, pero desgraciadamente esto duró poco, pues una nueva revuelta trajo de nuevo a Santa Anna al poder, quien se entregó de lleno al desenfreno, desconociendo Constitución y Constituyentes, hasta que el pueblo harto de tanta arbitrariedad, tomó conciencia de su sometimiento y se levantó en armas apoyando el Plan de Ayutla, lo que acabó por fin con la nefasta y perjudicial actuación de Santa Anna.

Y ya despierta esa fuerza tremenda que es la conciencia del pueblo, se inicia la encarnizada lucha entre conservadores y liberales, en la que intervienen hombres de gran talla de ambos partidos, tales como Miramón, Mejía y Labastida (conservadores) Juárez, Ocampo, Ramírez, Arriaga y Lerdo de Tejada (liberales) (GUERRA DE LOS TRES AÑOS).

Después de los breves interinatos de Carrera y Alvarez, sube al poder el presidente Comonfort, quien trata de conciliar los intereses del clero, enardecido por la afectación de su patrimonio y sus aliados los santistas que quedaban y por otro lado, del partido reformista que luchaba por imponer su ideario (Juárez, Ocampo,

Prieto), intento que resulta contraproducente, enconando aún más la lucha entre estas fuerzas de poder.

El 18 de febrero de 1856, se instaló el Congreso Constituyente formado por una mayoría de moderados y una minoría de radicales, siendo presidente del mismo -- Don Ponciano Arriaga. Se redactó una Constitución que -- mutilaría la obra reformista, ya que la mayoría de los -- diputados votó por el restablecimiento de la Constitu -- ción de 1824 y en lo referente a la parte orgánica, se -- retornó a la imitación de constituciones extranjeras, -- con un eco roussoniano y de pacto social, enteramente li -- beral e individualista, no atendiendo en su necesaria -- proporción a las necesidades del pueblo. En cuanto a la separación de poderes, se dió gran fuerza al legislativo sobre el ejecutivo rememorando la ~~amarga~~ experiencia del despotismo santaannista que tanto afectó al sistema fe -- deral; y así amalgamadas estas características, se pro -- mulgó la Constitución el 5 de febrero de 1857. Sería in -- justo dejar de mencionar y elogiar el hecho más importan -- te en la legislación constitucional mexicana, mismo que está contenido en esta carta legislativa y que es la pro -- clamación de los derechos del hombre.

No bastaba la enunciación de las garantías individuales, era necesario crear un medio para hacerlas - - efectivas y así lo comprendió Otero desde 1847 y los legisladores del 57 lo tomaron del Acta, ampliando para - los casos de invasión la esfera de acción de los Estados por el poder central y viceversa, con lo que se resolvió el problema de la organización federal. (8)

Los errores de la Constitución del 57 que, por cierto no son muchos como algunos autores pretenden, y - que además son muy comprensibles dado que la obra incluía dos aspectos, por un lado destruir, demoler y acabar con el ideario del bando conservador y por el otro recons - truir, organizar y establecer el gobierno nacional con - el mecanismo más adecuado para su armonioso funcionamien - to y la aplicación de la reforma social.

Para lo primero, se requerían convicciones abso - lutas, acción enérgica y pasión; para lo segundo se nece - sitaban reflexión, experiencia, lógica, serenidad y cri - terio para llegar a soluciones justas. Además, hay que considerar que esta obra se redactó a raíz de una revolu - ción que había encendido pasiones, lo que influyó mucho en su espíritu ya que no se contó con la tranquilidad -

con que debía gozar un constituyente. Pero a pesar de esos errores, no podemos dejar de reconocer que esta es la verdadera Constitución de la República, ya que en ella se consagran la organización de los elementos que entran en la formación, estabilidad y funcionamiento de los poderes públicos y las garantías individuales, base de las instituciones sociales de nuestros días. (9).

C.-Constitución de 1857.

Título IV. De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

Artículo 103.- Los diputados al congreso de la unión, los individuos de la suprema corte de justicia y los secretarios del despacho, son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la constitución y leyes federales. Lo es también el presidente de la república; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición

a la patria, violación expresa de la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Artículo 104.- Si el delito fuere común, el congreso erigido en gran jurado declarará a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior.

En el afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerá: el congreso como jurado de acusación, y la suprema corte de justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de di

cho encargo y será puesto a disposición de la suprema - corte de justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Artículo 106.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales. no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Artículo 107.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Artículo 108.- En las ~~demanda~~s del orden civil - no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

El artículo 115, fué reformado el 13 de noviembre de 1874 quedando de la siguiente manera:

"De los delitos oficiales conocerán: La Cámara - de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores

como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, quedará inmediatamente separado de dicho cargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia y con la audiencia del reo y del acusador, si lo hubiera procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe". (10)

Análisis:

El primer señalamiento que haremos al analizar la citada ley, en lo que a responsabilidades de funcionarios públicos se refiere, es que es en esta Constitución en la que, por primera vez se habla, de delitos oficiales (Artículo 105) en oposición a los delitos comunes, como habíamos comentado cuando estudiamos la Constitución de 1824; mas las conductas que se mencionan como tales son tan vagas que no pueden configurar delitos propiamente, dicho error que, según ya comentamos, propicia la arbitrariedad o la impunidad, sin que exista entre sus disposiciones alguna en el sentido de que el Congreso expi-

da una ley a fin de tipificar ambas clases de delitos -- (comunes y oficiales), lo que solamente sucedió con posterioridad. Así, en la ley de 70 se enumeran los primeros y en el Código Penal de 71 se tipifican los segundos. Además, siguiendo con este análisis comparativo respecto a la Constitución de 24, consideramos más estricta esta última por lo que a cohecho y soborno respecta, ya que en la de 57 no se mencionan estos delitos como causa de enjuiciamiento en la que mira al presidente de la federación, pero el catálogo de delitos es más amplio que el de la constitución del 17 como veremos más adelante, lo que se debe a la preponderancia del legislativo sobre el ejecutivo, que deparaban al primero la posibilidad de juzgar al presidente por delitos que no fueren de máxima gravedad haciéndolo más vulnerable.

También observamos que en la Constitución de 57, se especifican como sujetos pasivos de la hipótesis de la norma únicamente a los altos funcionarios o sea que los demás no estaban sujetos a ningún régimen especial.

Desde luego, aún con deficiencias en sus disposiciones relativas a la responsabilidad de funcionarios,

es evidente la importancia de la Constitución del 57 en virtud de que los artículos relativos son los antecedentes de los contenidos posteriormente en la Constitución de 1917, misma que procederemos a comentar, ubicándola - previamente en el marco histórico en que se gestó, a fin de comprenderla mejor.

El presidente Comonfort detectó, aún antes de - promulgada la Constitución del 57, su inoperancia e in - clusive trató de restablecer la Constitución del 24 expi - diendo el 15 de mayo de 56 el Estatuto Orgánico Provisio - nal de la República Mexicana, documento que fué rechaza - do por el Congreso. Sustentó ese criterio al percibir - que los alcances reformistas de la ley del 57 iban más - allá de lo que permitía la idiosincracia reinante en la sociedad del momento, así como el desequilibrio existen - te entre los poderes. Ya promulgada la Constitución, se hicieron patentes estos problemas llegando Comonfort a - la conclusión de que con la Constitución no se podía go - bernar. Presionado por las circunstancias, apoyó el gol - pe de estado de Zuluaga, para el caso de que el Congreso rechazara las reformas a la Constitución (Plan de Tacuba - ya). El Congreso protestó y se disolvió y un mes más -

tarde, se sublevó Zuluaga contra Comonfort, que dimitió - el poder, asumiendo este Don Benito Juárez como presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Si para Comonfort la Constitución de 57 constituía un obstáculo para gobernar, para Juárez representaba un reto revolucionario porque, siendo esta ley para los reformistas moderada e incompleta, había que modificarla para integrar la reforma.

Siendo el objetivo de nuestro trabajo el de presentar una breve reseña histórica desde el punto de vista Constitucional, desde luego enfocada al tema de nuestra tesis, omitiremos los trascendentes episodios políticos y militares del período Juarista, concretándonos a mencionar que en el año de 1859 el presidente Juárez promulgó las leyes de Reforma, cuya expedición se hizo al margen de la Constitución, ya que se pretendió modificarla sin seguir los lineamientos prescritos por ella y fué hasta el año de 73, cuando tales ordenamientos se incorporaron legalmente a la Carta Magna.

En 1861, al término de la Guerra de los Tres -

Años, elegido Juárez como presidente, trató de reformar la Constitución, pero la intervención francesa y el Imperio se lo impidieron. Dadas las circunstancias por las que atravesaba el país, el Ejecutivo fué investido de amplísimas facultades, gobernando sin la Constitución, a la que empleó como un símbolo de su partido (Reformista) que recogía el sentir del pueblo.

Reorganizada la República y vigente nuevamente la Constitución del 57, en el Diario Oficial de 3 de noviembre de 1870, siendo aún presidente Don Benito Juárez, se publicó el Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de Altos Funcionarios, con base en el artículo 105 de esa Carta Magna. Esta legislación respondió a una necesidad política, en cuanto que se trataba de limitar las facultades tan amplias que llegaron a tener tanto el ejecutivo como su gabinete. La ley de 1871, fué la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema y por su claridad y sencillez se le puede considerar como una de las mejores, aunque no abarcó todos los problemas que se desprenden del fenómeno que nos ocupa.

Del año en que se promulgó esta ley al de 1874, la Constitución sufrió reformas; siendo presidente Don - Sebastián Lerdo de Tejada, que sucedió a Juárez en el po - der, se implantó el bicameralismo, substituyéndose a la Su - prema Corte de Justicia como tribunal de sentencia en - los juicios políticos por el Senado, al que se le dió la facultad de constituirse en gran jurado con audiencia - del reo y del acusador, si lo hubiere, para aplicar, a - mayoría absoluta de votos, la pena que la ley señalara - que fué primero determinada en la Ley de 70 y después en el Código Penal de 1871, en el cual se precisa la distin - ción entre delitos comunes y delitos oficiales.

Ahora bien, si Juárez y Lerdo gobernaron al már - gen de la Constitución, la inexistencia del sufragio los tentó a permanecer indebidamente en el poder, poniendo - fin a esta situación, en el caso del presidente Juárez, la muerte y la rebelión de Porfirio Díaz contra Lerdo de Tejada. Díaz llegó al poder en 1876 abandonándolo (sal - vo el lapso de gobierno de Don Manuel González) hasta - 1911, cuando le fué arrebatado por la revolución inicia - da en 1910, de la que no nos ocuparemos a fin de no des - viarnos del tema, limitándonos a señalar que en el go --

bierno de Díaz sólo teóricamente se observó la Constitución ya que en la realidad continuaba el desequilibrio - en los poderes, con la diferencia de que la balanza se - inclinaba ahora del lado del Ejecutivo, restaurándose una tranquilidad de tipo colonial a costa del sufrimiento de los de abajo.

Cuando Don Venustiano Carranza se rebeló en contra deespurio gobierno de Huerta, las Cámaras y el pueblo lo apoyaron iniciándose el trágico episodio de la Revolución. La facción carrancista, que consiguió prevaler por las escisiones entre los demás jefes revolucionarios, convocó a una asamblea en la ciudad de Querétaro - (11) para el estudio y aprobación de una nueva Constitución Política.

D.- Constitución de 1917.

De la Responsabilidad de los Funcionarios Pú - blicos.

Artículo 108.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte -

de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

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

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

Artículo 109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría de votos del número total de miembros que la formen si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente sobre los fundamentos de la --

acusación.

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

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

Artículo 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir

la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que este es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

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

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

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes y oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que

sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

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

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos, justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabi-

dad legal en que hubiere incurrido y se procederá a nueva designación.

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

Artículo 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto. En el artículo 113 se previene que "la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después y en el número 114 que, en demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Comparando las constituciones del 57 y la de 17 nos damos cuenta en primer término que se amplían las categorías de funcionarios a quienes se aplicará la ley de Responsabilidades, pues en la carta del 17 se mencionan a los Senadores, al Procurador General y a los Diputados de las legislaturas locales, no considerando en la cons-

titución del 57.

Así mismo advertimos que disminuyen los delitos por los que podrá ser juzgado el Presidente de la República, limitándose tan sólo al caso de traición a la patria y delitos graves del orden común. Al respecto cabe mencionar que esto obedece a la preocupación de los constituyentes de preservar la estabilidad del Ejecutivo, pues como explicamos con anterioridad, mientras más amplio es el catálogo de delitos por los que puede ser acusado el Presidente, más vulnerable resulta su poder.

Aparece en esta ley una disposición en el sentido de imponer al Congreso la obligación de expedir otra de carácter reglamentario que tipifique los delitos que se han denominado "Delitos Oficiales". De hecho, tal disposición contiene la ley que reglamenta la Constitución en este aspecto, estableciendo la inmunidad de la que en el próximo capítulo hablaremos.

Otra modificación que advertimos se refiere al caso de comisión de delitos del orden común, en el cual los funcionarios se someterán a los jueces del orden co-

mún, en el cual los funcionarios se someterán a los jueces del orden común, previa declaratoria de la Cámara de Diputados, a fin de evitar ataques injustificados por parte de enemigos políticos que pudieren interrumpir la buena administración; la persecución y averiguación de los delitos, queda a cargo del Ministerio Público (Artículo 21 Constitucional) situación que no existía en la Constitución de 57.

Por otro lado, establece una distinción entre los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación y los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados federales del Departamento del Distrito Federal y de los antiguos territorios federales.

Se nota también que en estos preceptos se restan facultades al Senado, reduciéndolo únicamente a simple Presidente de Jurado. (12)

NOTAS AL TEXTO

C A P I T U L O V

- 1.- Barragán Barragán José, Algunos Documentos para el Estudio del Origen del Juicio de Amparo. 1812-1861. Ed. UNAM 1980, pág. 51.
- 2.- Barragán Barragán José, Actas Constitutivas Mexicanas (1821-1824), Tomo I, Ed. UNAM. pág. IX.
- 3.- Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pax-México, México 1, D. F. pág. 102.
- 4.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1944.
- 5.- Tena Ramírez, Felipe, Op. cit. pág. 15.
- 6.- Barragán Barragán José, Algunos Documentos para el Estudio del Origen del Juicio de Amparo, 1812-1861. Ed. UNAM, Méx. 1980, pág. 155-157.

- 7.- Cárdenas F. Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios. Ed. Porrúa, México 1982. pág. 36.
- 8.- Tena Ramírez Felipe, Op. cit. pág. 16-32.
- 9.- Rabasa Emilio, La Constitución y la Dictador, Ed. - Porrúa, México 1968 pág. 62.
- 10.- Barragán Barragán José, Algundos Documentos para el Estudio del Origen del Juicio de Amparo 1812-1861, Ed. UNAM 1980, pág. 196-197.
- 11.- Tena Ramírez Felipe, Op. cit. pág. 32-40.
- 12.- Cárdenas F. Raúl, Op. cit. pág. 21.

C A P I T U L O V I

COMENTARIOS AL TITULO CUARTO DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 31 DE DICIEM- BRE DE 1982.

A.- Concepto de Responsabilidad de Funcionario Público.

Para que podamos comprender el concepto de responsabilidad de funcionario público, comenzaremos por delimitar o definir qué es un funcionario público y diremos que "son los titulares de los organos del Estado o sujetos que en un momento dado personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia".

Dicho en otras palabras, su actuación en el cargo que desempeñan debe dirigirse exactamente hacia el -

servicio público, a través de la aplicación correcta de la ley, anteponiendo el interés público, social o nacional, a sus propios intereses. Entendido de esta manera, es más propio considerárseles como servidores públicos, aceptación adoptada por la Nueva Ley de Responsabilidades publicada el 31 de diciembre de 1982, como consecuencia de las reformas efectuadas a la Constitución, en su Título IV, artículos del 108 al 114, de fecha 28 de diciembre también de 1982, mismas que se patentizaron en las modificaciones operadas en el Código Penal cuya publicación se llevó a cabo el 5 de enero de 1983, obedeciendo a todas estas reformas y adiciones a las iniciativas presentadas al Congreso por el Ejecutivo Federal, como respuesta a la manifestación popular en el sentido de acabar con la tremenda corrupción que ha contribuido en gran parte a la crisis económica por la que atraviesa nuestro país.

Ahora bien, partiendo de esas bases, nos damos cuenta que esa actuación de los servidores públicos tiene dos nexos con los gobernados, por un lado la obligación de ajustar sus funciones a la Constitución (legalidad o constitucionalidad) y por otro el de realizar di -

chas funciones con el propósito de servir a la comunidad honestamente, pues bien, de esta segunda relación con los gobernados deriva el concepto de responsabilidad al que nos estamos refiriendo, que no es otra cosa que la "exigencia de responsabilidad a las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido ilícito y notoriamente antijurídico".(1)

1.- Diversos tipos de Responsabilidad.

La responsabilidad que se origina por el quebrantamiento de las obligaciones de los servidores públicos, pueden ser civil, penal y administrativa.

a).- Responsabilidad Civil.

"Brota de los actos de los funcionarios, lesivos al patrimonio del Estado, ya se produzca la lesión directamente (alcance) ya indirectamente (faltas al servicio motivando indemnizaciones del Estado a particulares y por las que aquél repite contra el funcionario culpable."(2)

b).- Responsabilidad Penal.

La Responsabilidad Penal de los funcionarios o empleados, puede tener lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública. (3)

Nuestro Código Penal destina uno de sus títulos a los "Delitos Cometidos por Servidores Públicos" considerando entre ellos: "El Ejercicio Indebido de Servidor Público" (Art. 214); "Abuso de Autoridad" (Art. 215); "Coalición de Servidores Públicos" (Art. 216); "Uso Indebido de Atribuciones y Facultades" (Art. 217); "Concusión" (Art. 218); "Intimidación" (Art. 219); "Ejercicio Abusivo de Funciones" (Art. 220); "Tráfico de Influencias" (Art. 221); "Cohecho" (Art. 222); "Peculado" (Art. 223); "Enriquecimiento Ilícito" (Art. 224); delitos que, en relación con otras disposiciones contenidas en diversos títulos del Código, regulan este tipo de responsabilidad. (4)

c).- Responsabilidad Administrativa.

Esta responsabilidad se origina con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal. (5)

Esta responsabilidad no trasciende fuera de la administración y a la falta que la provoca se le denomina falta disciplinaria siendo las sanciones que amerita por lo tanto penas disciplinarias; la autoridad encargada de imponerlas es la de jerarquía superior al servidor público que ha cometido una falta. Estas se encuentran contempladas en los variadísimos reglamentos que prevén dicha responsabilidad, teniendo su fundamento en el Código Civil del Distrito Federal (Arts. 1910 y 1928).

B.- Inmunidad.

a).- Connotación de la palabra Inmunidad.

A través de este trabajo hemos venido mencionan

do en reiteradas ocasiones los términos privilegio, prerrogativa, inmunidad, fuero, inviolabilidad, etc. términos todos ellos que nos llevan a la idea de "excepción", bien sea para la aplicación de una norma o para el goce de algún derecho que no es común a la generalidad. Respecto al concepto inmunidad que es la materia de este apartado, hemos consultado diversos autores y vemos que existe una gran variedad de criterios en cuanto a su naturaleza y clasificación; igualmente existe controversia acerca de su connotación lo que dá lugar a confusiones. En tal virtud, nos concretaremos a manejar el término inmunidad con el sentido que le dá nuestro derecho positivo de acuerdo a los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 61 y 108,

El primero de dichos artículos se refiere a las opiniones expresadas en el desempeño de sus funciones por los diputados y senadores y el segundo a los delitos de orden común, salvo que se trate de traición a la Patria y a los que se consideran delitos graves de ese orden, ello en relación al Presidente de la República y en todos los casos en cuanto a su detención y procesamiento.

b).- Origen del Fuero Constitucional.

La inmunidad tiene su origen, como la mayoría - de nuestras instituciones jurídicas, en el Derecho Romano (vocatio excusatio), en el que significaba exención - de cargos públicos ya que estos en Roma constituían un verdadero gravamen; posteriormente encontramos las inmunidades concedidas al clero que fueron recogidas por el Derecho Canónico, más tarde este privilegio ya tomando - el sentido de inimputabilidad penal, se extendió a príncipes, ministros, diplomáticos, etc. y cuando aparece el parlamento como contraparte del monarca y representante del pueblo, ampara a los parlamentarios, adquiriendo ya el sentido que actualmente se le da en cuanto a los - - miembros de la Cámara, pues respecto al Ejecutivo opera de otra manera como veremos más adelante.

Para definir doctrinalmente esta institución, - recurriremos a Cuello Calón, quien nos dice que es "una impunidad relativa de las opiniones y votos emitidos en el desempeño de sus funciones y destinado a garantizar - el libre ejercicio de estas".(6)

Con base en esta concepción, nos resta aclarar que esa inmunidad solo opera cuando el diputado o senador (entre nosotros) está en el desempeño de sus funciones y únicamente en lo referente a la libre expresión - de sus opiniones, ya sea por medio de la palabra, de gestos, de actuaciones, miradas o cualquier otro signo ostensible de expresión de ideas; pero si el diputado o senador actuare fuera de sus funciones cometiendo ilícitos tales como difamación, calumnia, injurias o amenazas, queda automáticamente desprotegido de ese privilegio. Considerando que la pena queda excluida, por fines de orden político, al garantizar la independencia y buen funcionamiento del Poder Legislativo, no en razón de ser miembro de las Cámaras ni a causa de su investidura, sino por las funciones que realiza.

Expuesto el operandi de la inmunidad en relación a los miembros del Congreso, pasaremos ahora a referirnos a la inmunidad presidencial contenida en el artículo 108 "in fine".

Como mencionamos al principio de este inciso y siguiendo el texto constitucional, la responsabilidad -

presidencial se limita tan solo a los delitos que se especifican, traición a la patria y por los delitos graves de orden común, señalándose además que sólo gozará de esta prerrogativa "durante el tiempo de su encargo". Mas dicha inmunidad no significa la irresponsabilidad absoluta del Jefe del Ejecutivo por ilícitos comunes que pueda cometer durante el tiempo y en ejercicio de su puesto, sino que sólo implica el que en el período de su gestión gubernativa, únicamente pueda ser acusado por los delitos primeramente mencionados. (7)

Analizando este precepto advertimos que la responsabilidad del Presidente es muy restringida, situación que como hemos comentado ha ido cambiando a través de las distintas Constituciones, siendo la vigente la más benévola al respecto. El poder y la fuerza que se le ha dado al titular del ejecutivo en nuestro sistema se revela en este precepto, circunstancia que el maestro Tena Ramírez explica con las siguientes consideraciones: "La Constitución quizá instituir esta situación excepcional y única para el jefe del ejecutivo, dice, con objeto de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de sus -

penderlo o destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera". (8)

Habiendo descrito la forma de operar de cada una de estas inmunidades sólo nos resta aclarar que a la que se observa en el Artículo 61 Constitucional, se le denomina absoluta, en cuanto que hace inmune a los miembros de las Cámaras cuando en el ejercicio de sus funciones expresaren cualquier opinión por exagerada que esta sea y aún después de terminada su representación; dicho en otras palabras, no pueden ser sancionados por "ese hecho y en esas circunstancias, nunca".

Respecto a la inmunidad a que alude el Artículo 108, diremos que es relativo, pues el Presidente no puede ser juzgado por delitos comunes que pudiera cometer durante su gestión, pero una vez terminada esta sí se puede proceder contra él o sea que sólo goza de una inmunidad temporal, ya que, literalmente en el precepto se expresa "durante el tiempo de su encargo", de ahí la relatividad de su inmunidad.

Se presenta ahora el problema de determinar lo

que entendemos por "delitos graves del orden común", que son los que originan la responsabilidad del Presidente, para lo cual recurriremos al criterio unánime de nuestros tratadistas, que consideran como tales a aquellos a los que nuestra Constitución contempla como dignos de la sanción privativa de la vida, que no son otros que los contenidos en el párrafo tercero del Artículo 22 Constitucional, cuya gravedad no queda a discusión. (9)

Por último, debemos hacer la aclaración de que, por haber sido reformada y adicionada nuestra Constitución por decreto publicado el día 28 de diciembre de 1982 en su Título Cuarto denominado "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos" (Arts. 108 al 114), desapareció el término "delitos oficiales" que tanto había sido criticado en cuanto a su errónea connotación, ya que las conductas descritas como tales, no constituían un delito propiamente dicho, pues carecían de tipificación lo que hacía que contradijeran el precepto universal de Derecho Penal "nullum poena sine lege" (Art. 14 Constitucional).

Por lo anterior, tanto en la Constitución como en su Ley orgánica, se enuncia como causa de juicio político de los altos funcionarios, "los actos u omisiones - de los servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho". (Artículo 7º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos). (10)

C.- Fuero.

a).- Connotación de la palabra Fuero.

La palabra fuero tiene muchas acepciones según lo demuestran los diccionarios que al respecto consultamos, (11) entre las que podemos mencionar las compilaciones o reuniones de Leyes (Fuero Juzgo); se puede referir también a una competencia delimitada de fuero local y - así mismo significa carta de privilegios o bien una jurisdicción específica, como la civil, la militar o eclesiástica. Mas la acepción a la que nos vamos a referir es la referente al fuero constitucional, contemplado en el Capítulo Cuarto de nuestra Carta Magna.

b).- Definición de Fuero.

Ninguno de los autores consultados dá una definición precisa de lo que es el fuero pero la lectura de los artículos mencionados nos llevan a deducir que es un requisito procedimental, mediante el cual no se puede juzgar a un alto funcionario por alguna falta o delito cometidos por este, sin la previa autorización del Congreso de la Unión. Es por ende un procedimiento anterior al que se incoaría con posterioridad, que podrá ser de carácter político o penal según sea la conducta del indiciado.

c).- Finalidad del Fuero.

Su finalidad no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio de los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento formal del gobierno institucional en un régimen democrático. (12)

Nos permitiremos transcribir la tesis citada -

por el maestro Ignacio Burgoa en la obra que estamos consultando y que sustentó el Lic. Jacinto Pallares, que en su obra "El Poder Judicial" expone así el fundamento de esta garantía: "La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérfidas asechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación -- sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional consignado en los artículos 103 y 107 del Código fundamental (actualmente 108 a 114 de la Constitución vigente). Este fuero dá lugar a dos clases de procedimientos, según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales de los funcionarios que lo gozan. Tratándose de los primeros, el fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente por el juez competente sin la previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa y ello por las consideraciones dichas. Tratándose de la segunda clase de delitos, el fuero consiste en que las responsabilidades oficiales sean juzgadas

por jurados compuestos de los altos cuerpos de la nación. La razón y la conveniencia de este fuero es clara; las responsabilidades oficiales de los funcionarios que lo tienen guardan íntimo enlace con la política; cuestiones políticas son las que tienen que decidirse a juzgarlos; es un juicio político el que se trata de aplicar y la pena que se impone no es otra que la muerte política. Es pues necesario que funcionarios de la primera jerarquía, dotados de profundos conocimientos y larga práctica en la cosa pública e interiorizados en todos los giros que toman los abusos políticos, apreciadores exactos de la trascendencia de tales o cuales delitos oficiales y altamente versados en todas las ramas de la legislación, sean los que conozcan de este juicio político. Por esa causa fué conveniente que la Constitución confiriera a funcionarios muy caracterizados ese género de responsabilidad para evitar que una ley secundaria viniera a sujetar al criterio o más o menos ruín de un juez o alcalde o de otro funcionario más o menos subordinado a la jerarquía administrativa un negocio de tanta trascendencia como la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación". (13)

d).- Diferencia entre Inmunidad y Fuero.

Creemos que con esta clara y precisa exposición acerca de esta institución, la deja perfectamente entendida, por lo que procederemos a establecer la diferencia entre inmunidad y fuero, para lo cual recordamos que la primera trae aparejada una irresponsabilidad penal y el fuero es tan solo un simple obstáculo procesal, un requisito de procedibilidad o autorización para proceder a un juicio definitivo.

Para concluir, mencionaremos lo que el maestro Tena Ramírez opina respecto al fuero. Afirma dicho tratadista que este cumple su objetivo principal en el llamado juicio político, ya que es un privilegio el hecho de que sea juzgado por un tribunal especial el titular de la prerrogativa; al respecto nuestra opinión complementaría la idea del maestro Tena agregando que no se desvirtúa ese objetivo en las causas de carácter penal que pasaría por múltiples instancias y en las que es posible la cabal defensa del acusado. Y hablando de Juicio Político (14) el cual ya nos hemos referido en los -

primeros capítulos de este trabajo, cuando se estableció el Impeachment como su antecedente, creemos oportuno recordar sus características y así el tratadista argentino Linares Quintana nos dice: "es un procedimiento solemne, de carácter esencialmente político, que inicia la Cámara de Diputados y por la cual esta acusa ante el Senado como Tribunal de Sentencia 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". (15)

La razón y conveniencia de esta institución jurídica es muy clara porque las responsabilidades oficiales de los funcionarios a quienes se les debe exigir, están íntimamente relacionadas con la política, siendo - - cuestiones políticas las que se deciden al juzgarlo; por lo tanto el Tribunal que conozca de estos asuntos deberá de ser compuesto por funcionarios que reúnan las calidades que menciona el maestro Pallares cuando explica el fundamento del fuero.

Ahora bien, analizando las últimas reformas sufridas por nuestra legislación diremos que, si bien es -

cierto que se justifica un tribunal especial que conozca de esta clase de juicios para servidores especiales, en razón del carácter político de la infracción, tenemos - que señalar también que las conductas descritas como causa de juicio político en las fracciones del Artículo 7º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, no son puramente de carácter político, ya - que solo con miopía jurídica podría pensarse que las - - "violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales" (Fracc. III del citado artículo) - son cuestiones eminentemente políticas y no jurídicas como lo son. De lo que concluimos que la sanción en el - juicio político es tibia y suave en relación a la gravedad de las faltas cometidas.

Estas normas se alejan de nuestras tradiciones jurídicas (juicio de Residencia), apegándose más al derecho norteamericano (Impeachment), lo que resulta ilógico, dado que uno y otro obedecen a antecedentes históricos y a situaciones distintos.

Caso contrario a la suavidad de la sanción en el juicio político lo encontramos en el caso de la res -

ponsabilidad administrativa, en la cual la pena es muy estricta, lo que provocará a nuestro parecer, si realmente llegara a operar, un clima facistoide en el que se propiciarán la intriga, el chisme y la calumnia, situación que subvierte la libertad que siempre se ha buscado y protegido en nuestra Constitución.

D.- Obsequios, Donativos y Beneficios dentro de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Durante el desarrollo de este trabajo de tesis, hemos venido exponiendo el panorama histórico-jurídico, que evidencia la preocupación y esfuerzos de los legisladores de las diversas sociedades a través del tiempo y el espacio, a fin de exigir responsabilidades a los funcionarios que desempeñan la labor administrativa en sus comunidades. Ha llegado el momento de enfocar nuestra atención a los aspectos: obsequios, donativos y beneficios, etc. regulados en los artículos 88 y 89, en relación con los demás que componen el Título Cuarto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de

31 de diciembre de 1982.

Principiaremos por señalar la relación existente entre estos aspectos y el sistema de responsabilidades vigente, lo cual no es muy difícil, pues constituye uno de sus objetivos ya que es obvio que una de las formas de atentar contra la honradez y la honestidad que se requiere tengan como características las personas que en mayor o menor grado dirigen los destinos de un país, es precisamente la que se basa en obsequios y regalos.

En atención a los términos usados en los artículos de referencia, definiremos cada uno de ellos conforme al diccionario a fin de que quede claramente entendido el alcance y el sentido de los preceptos.

Obsequio.- Agasajo con atención, regalos, etc.

Donativo.- Dádiva, regalo, cesión.

Beneficio.- Bien otorgado o recibido, utilidad, provecho, mejora, favor, gracia.

Regalo.- Dádiva, cosa que se dá graciosamente,

gusto, complacencia, conveniencia, comodidad o bienestar. (16)

Si observamos el significado de estos conceptos, veremos que son sumamente parecidos: los dos primeros - son sinónimos (regalos) y el tercero que es más amplio - ya habla de una utilidad, de un provecho, involucrando - conceptos económicos o mercantiles, los que nos da idea de negocio. Por lo tanto, el espíritu de tales preceptos no solo se refiere a la limitación en cuanto a recibir regalos, sino a la de efectuar negocios con motivo - del cargo.

Ahora bien, el hecho de obsequiar, donar o beneficiar a alguien, no convierte en delincuente ni al donante y al donatario, lo que le dá el sentido delictuoso a ambas conductas es el fin, motivo o intención por lo que se lleva a cabo y que generalmente es el de agradecer algún beneficio recibido en contra de la ley o dentro de esta, pero alterando procedimientos o reglamentos o bien preparando el terreno para futuros beneficios de esta índole, lo que transforma una acción humana en sí misma noble y encomiable como es la de agradar a un congénere en un hecho reprobable.

Y es así que por medio de obsequios, regalos, donativos, beneficios, etc. se generaliza la terrible corrupción, que tanto daño moral y material ha causado a nuestro pueblo.

E.- Antecedente ~~Im~~mediato sobre la Regulación de Obsequios, Donativos y Beneficios.

(Proyecto de Ley del Lic. Ignacio González -
Rubio).

Establecida la importancia de regular los obsequios, donativos, beneficios, dádivas, etc. a servidores públicos, proseguiremos nuestro estudio analizando el antecedente inmediato a las prescripciones que integran la actual Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A raíz del incidente ocurrido en la pasada administración, con motivo de la declinación hecha por el titular del Ejecutivo Federal a un rancho ofrecido como regalo por un grupo de empresarios del Estado de México y a iniciativa del propio Presidente, se presentó a la Cá-

mara de Diputados un proyecto de Ley elaborado por el diputado priista Lic. Ignacio González Rubio. La iniciativa pretendía limitar el valor de los obsequios que recibirían los funcionarios públicos, incluido el Presidente de la República, así como sus consortes, hijos y ascendientes en primer grado; los regalos, de aprobarse la ley, deberían ser inventariados y declarados anualmente por el funcionario que los recibiera. El texto dejaba al criterio de la Comisión de Justicia de la Cámara la fijación del valor comercial del objeto.

En su exposición de Motivos, el Lic. González Rubio aduce que el hombre que ocupa una posición en la Administración Pública lo hace porque tiene una serie de cualidades que le dan el "Derecho a vivir y a que se le respeten y garanticen los derechos que configuran la dignidad humana" y que, por lo tanto, no se le puede negar el derecho a recibir un obsequio que lleve implícito el afecto y reconocimiento al ejercicio responsable de la función y al comportamiento impregnado de justicia. El derecho de ser acreedor a la consideración, a la amistad y al respeto.

Tesis que, a nuestro parecer, esta fuera de la realidad, ya que, desgraciadamente, la experiencia nos ha demostrado que son muy pocos los funcionarios que merecen tales reconocimientos; los últimos acontecimientos (peculado a la nación, fraudes, cohechos, acontecidos en el sexenio que pasó) comprueban esa apreciación.

Por otro lado no entendemos por qué se tiene que "agradecer" por medio de obsequios o regalos el hecho de que un funcionario cumpla con su deber como tal, puesto que para ello es retribuido por el Estado.

Desafortunadamente los mexicanos, tanto gobernantes como gobernados, tenemos la errónea idea de que, si no es por medio de dádivas de cualquier especie no se puede llevar a feliz término ningún asunto oficial, ello si todo está dentro de la ley, ¿Qué ocurrirá si atenta contra esta? De manera que la concepción del diputado priista nos parece del todo alejada del verdadero concepto de "deber" propio de cualquier funcionario público que no es otro que el de sobreponer los intereses públicos a sus propios intereses.

Expone también el legislador que esta práctica se debe regular de manera que no provoque complicaciones en el funcionamiento de la Cámara de Diputados al tener que erigir en Gran Jurado cada vez que se haga un regalo a un funcionario; que no de pábulo al desprestigio de la función pública que vendría a entorpecer el "ejercicio responsable de la autoridad" y menos aún que se controle penalmente, pues "interferiría el ejercicio de las funciones mediante procesos y órdenes de aprehensión contra los miembros del aparato administrativo", pues acarrearía el detrimento de la función pública y el perjuicio de la seguridad que requiere el funcionario en el ejercicio de su cargo.

Por lo anterior, concluyó el congresista, se legislará sin atentar contra esos principios de seguridad y confianza que deben regir la función pública, para lo cual sugiere que, con base en la presunción de que existen obsequios que se hacen en forma "desinteresada" y de "buena fé", que constituyen un reconocimiento al buen despacho de su cargo, no se puede negar al funcionario el derecho de recibir un regalo. En tal virtud propone se fije el monto del obsequio que le estará permitido -

aceptar, mismo que será el índice que determinará cuales obsequios, por exceder de la suma fijada, pasarán a formar parte del dominio privado de la Federación, surgiendo como colorario la reforma y adición del artículo 3º, - fracción VI de la Ley de Bienes Nacionales que quedaría como sigue:

"Los bienes inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiriera la federación".

Quedan incluidos especialmente los regalos que reciba la persona encargada de un servicio público centralizado, descentralizado o de participación estatal que por sí o por interpósita persona reciba durante el ejercicio de su cargo, tomando en cuenta las circunstancias siguientes:

1.- Se presume, salvo prueba en contrario, que los regalos a la esposa, cualquiera que sea su régimen matrimonial, sus hijos y ascendientes en primer grado, son hechos en razón del cargo y no de la persona.

2.- Los obsequios quedarán inventariados al igual

que los demás bienes del dominio privado y al efecto, el día 30 de enero de cada año, el funcionario o empleado - deberá hacer un reporte a su superior jerárquico, conteniendo:

- a).- La naturaleza del regalo y su identificación;
- b).- Su valor comercial en el mercado y
- c).- La identidad de su origen.

En caso de haber cesado en sus funciones con anterioridad, el reporte se hará dentro de los 30 días siguientes.

La falta del reporte dará lugar a la presunción fundada de:

- A.- Que el regalo fué interesado, con fin lucrativo y
- B.- Que la posesión del mismo es ilegítima.

3.- Se exceptúa de lo anterior:

I.- Los regalos entre familia. Se entiende por familia los esposos, los hijos y los ascendientes en primer grado.

II.- Los que tengan un valor comercial de -
, si se trata del Presidente de la República y de cualquier alto funcionario de la Federación o Director de Organismo Descentralizado o de Participación Estatal.

4.- El C. Presidente de la República, cumplirá con la obligación del reporte, por conducto del encargado de la oficina administrativa de la Presidencia.

5.- La prescripción empezará a contar desde el momento en que se haya dejado de prestar un servicio público.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

SEGUNDO.- Se derogan las disposiciones que se opongán a la presente. Salón de sesiones de la H. Cámara de Diputados. México 3 de septiembre de 1981. firma de: Ignacio González Rubio. (17)

No dudamos de la buena intención del Lic. González Rubio al proponer las reformas y modificaciones transcritas, con el propósito de regular esta práctica tan nefasta y tenemos que reconocer que, de no ser por la citada ley de 1813, que es tan precisa al respecto, los legisladores no habían vuelto a fijar su atención hacia este fenómeno, hasta que se presentó el proyecto y de allí su mérito aunque desde luego a nuestro criterio adolece de varios errores. Por ejemplo:

El hecho de valuar el objeto que constituye el obsequio, implica una función más a realizar dentro de las múltiples que ya se llevan a cabo dentro de la Administración Pública, con los gastos que al respecto se causarán, lo cual no tiene razón de ser.

Por otro lado, la declaración inventariada de regalos, formulada anualmente, daría lugar a una serie de

suterfugios (ventas, cambios, donaciones, etc.) que inva-
lidarían su objetivo.

Observamos también que los supuestos considera-
dos como excepciones respecto a los familiares (regalos
entre ellos) pudieran encubrir el ingreso al patrimonio
del funcionario de bienes que excedan el valor de lo es-
tipulado.

Así mismo creemos que el precepto debió compren-
der a un sector más amplio de funcionarios, pues no se
incluye a ninguno del Poder Judicial, donde desgraciada-
mente se ha hecho costumbre esta deplorable práctica.

Otro aspecto muy importante que se descuidó es
el referente a los obsequios que se hacen los funciona-
rios entre sí y a terceras personas con un interés avie-
so, ya sea para influir en el resultado de un negocio -
particular o bien preparando el terreno de futuros asun-
tos que no competen a su área de decisión y todo ello -
con la agravante, de utilizar fondos del erario público
que están a su cuidado.

Y en cuanto a la determinación del monto del obsequio permitido objetaremos que por mínimo que este sea, siempre será perjudicial, ya que hiere la moral del pueblo que es lo más importante.

Partiendo de estas consideraciones, concluimos que el proyecto presentado a la Cámara de Diputados, si bien tiene algunos inconvenientes, pues es ingenuo y tibio no tratando el problema de fondo, al dejar subsistente la posibilidad del obsequio, con lo cual no estamos de acuerdo por principio, si es de trascendencia, porque implica un paso adelante en la lucha contra la corrupción y por corto que este sea, constituye un avance hacia el reencuentro con nuestros valores que están en crisis y lo más importante, que si bien la existencia de esta ley no representa el fin de la corrupción, que es un problema de calidad humana, si dá pábulo a continuar la lucha contra ella porque si no existe una ley que la combata, no se puede demandar su cumplimiento.

Hubo otros proyectos de ley sobre este tema, posteriores al que estamos comentando, pero en virtud de no haber cristalizado ninguno de ellos, no consideramos

oportuno mencionarlos, máxime que carecen del merito de este, que fué el que respondió a la realidad social del momento.

F.- Observaciones al Título Cuarto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos: Registro Patrimonial y Reglamentación de Obsequios, Donativos y Beneficios.

a).- Origen del Registro Patrimonial.

El origen del Registro patrimonial lo encontramos en la fianza, que se otorgaba durante el juicio de residencia como garantía para asegurar las resueltas de éste. Obedeciendo al mismo fundamento, su espíritu es distinto al de la figura actual, pues en la residencia operaba como una garantía de que no se había incurrido en responsabilidad y su aplicación no significaba de manera alguna que las personas sujetas al juicio de residencia fueran culpables de algún hecho delictuoso; por el contrario, los funcionarios a los que no se atribuía ninguna responsabilidad de él, sentían que la sentencia era como un certificado de buena conducta, de tal manera

que no se veía al procedimiento con desagrado por parte de los enjuiciados que estaban seguros de que habían procedido con honestidad, significando para ellos un motivo de halago, sin contar con que así se satisfacía un requisito para ocupar otro cargo público. Por lo tanto, la fianza se otorgaba con honor. (18)

Esa situación muy distinta a la que prevalece - en la actualidad, en la que el registro patrimonial viene siendo una prohibición, un freno a la desmedida ambición de los funcionarios, lo que le dá un sentido completamente diferente.

Como hemos visto en el Capítulo III, esta institución existe en las legislaciones de otros países y desde luego obedece al mismo objetivo perseguido en la nuestra.

b).- El Enriquecimiento Ilícito como - -
Innovación en nuestro Código Penal
y su relación con el tema.

En las últimas reformas al Título Cuarto Constitucional, se establecieron las bases de responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito, trayendo como consecuencia una innovación en nuestro catálogo penal, ya que en las leyes de la materia anteriores existía la figura de enriquecimiento inexplicable, más no tenía un carácter delictuoso y la sanción se concretaba, en caso de que el funcionario no justificara la legítima procedencia de sus bienes, a que éstos pasaran al dominio de la Nación, de los Estados o del Distrito Federal, en su caso, salvo los derechos de terceros para reclamarlos en la forma y vía legales (Arts. 85 y 86 L.F.R.F.P. 1979).

Actualmente está considerada tal conducta en la actual Ley de Responsabilidades como un delito, cuya definición y sanción aparecen cristalizadas como antes mencionamos en las recientes reformas al Código Penal vigente en el Distrito Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983. (Art. 224).

Es condición para proceder penalmente contra - los servidores del Estado, cuyo caudal patrimonial resulte sospechoso de enriquecimiento ilícito, la declaración previa de los bienes del interesado, por lo que el Título Cuarto de la recientemente publicada Ley de Responsabilidades, adquiere relevancia, ya que con base en ella se podrá iniciar la investigación precedente al procedimiento penal por enriquecimiento ilícito, de allí la - - importancia de su buena reglamentación.

Cabe subrayar que, dentro de este apartado que comentamos, se encuentran codificados los artículos referentes a obsequios, donativos, beneficios, dádivas, etc. a los servidores públicos.

Entre las reflexiones que nos permitiremos hacer sobre este tema, con el debido respeto que nos merece la intención del legislador, diremos en primer término que el sólo hecho de reglamentar la recepción de obsequios por parte de los servidores públicos, acepta, admite, concibe, constitucionaliza, esa deplorable práctica.

Sin embargo ante el hecho de que en la Ley que

comentamos se encuentra considerada la recepción de regalos, pasaremos a estudiar los artículos relativos (88 y 89), en relación con los demás que forman este Título, - mismo que consta de un sólo capítulo con doce artículos numerados del 79 al 90, aclarando que el contenido de este apartado está relacionado con el título Tercero de "La Responsabilidad Administrativa" en las fracciones - XV, XVI, XVII y XVIII del artículo 47, que versa sobre dádivas, beneficios adicionales y declaración de situaciones patrimoniales.

c).- Análisis de los artículos del 79 al 90 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el primer artículo o sea el 79 que será la Secretaría de la Contraloría la encargada de llevar el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos, desde luego acorde con lo establecido en esta Ley de Responsabilidades y demás disposiciones que al respecto se puedan aplicar.

Esta Secretaría es un órgano de reciente creación -

ción, cuyas facultades están reguladas en el Artículo 32 bis, que ha sido recientemente adicionado a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1982, facultades que se pueden resumir como es lógico suponer en el control de la Administración Pública Federal en cuanto al cumplimiento de las diversas normas de registro, fiscalización, investigación, planeación, auditorías, programación, contratación de deuda pública y manejo de fondos, etc. en fin, todo aquello que ataña a la exacta observancia de los preceptos que para el buen funcionamiento del aparato gubernativo se han promulgado, y precisamente entre los asuntos que le competen a esta Secretaría se establece en la fracción XV, del mencionado artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos".

Esta función la desempeñaban anteriormente la Procuraduría General de la República o del Distrito Fede

ral según el caso, ajustándose a lo prescrito en el - - Artículo 92 de la L.R.F.P. de 1979, mas habiéndose creado la Secretaría de la Contraloría como una estrategia - para recobrar la confiabilidad en las Instituciones mediante la estricta vigilancia de las normas que rigen el funcionamiento de la Administración Pública, cae dentro de su competencia el matricular los bienes con que cuentan los servidores públicos, al comienzo y al final de su encargo, además de las declaraciones anuales que manda la ley a fin de tener un punto de comparación para evaluar el patrimonio del funcionario al final de su actuación.

Si el resultado fuese de un ostensible aumento en los bienes sobrepasando su capacidad económica, se procederá a una investigación como se detalla en los artículos subsecuentes.

En el Artículo 80, se describe cuidadosamente quienes son los sujetos activos de esta norma o sea los obligados a declarar su situación patrimonial bajo protesta de decir verdad ante la Secretaría, quedando entendido en adelante que cuando nos referimos a la "Secretaría" hablamos de la Contraloría General, mencionándose -

en la fracción I a: Diputados y Senadores, Oficiales Ma-
yores, Tesoreros y Directores de la Cámara y Contador Ma-
yor de Hacienda del Congreso de la Unión. En la frac --
ción II se sujeta a esta disposición al Poder Ejecutivo
Federal, refiriéndose a la totalidad de sus funcionarios
desde el nivel de Jefes de Departamento hasta el titular
de dicho poder que es el Presidente de la República; ade-
más de los comprendidos en la fracción IV, que se refie-
re a los funcionarios del Departamento del Distrito Fede-
ral, también desde jefes de Departamento hasta el de ti-
tular del mismo, incluyendo Delegados Políticos, Subdele-
gados y jefes de departamento de las delegaciones; enmar-
cando también a los descritos en la fracción V: referen-
tes a la Procuraduría General de la República y Procura-
duría General de Justicia del Distrito Federal, igualmen-
te desde jefes de departamento hasta los servidores de -
más alta jerarquía como son el Procurador General de la
República y el Procurador General de Justicia del Distri-
to Federal, incluyendo desde luego a los Agentes del Mi-
nisterio Público y policías judiciales. Así mismo en la
fracción IX, como parte de la Administración Pública Fe-
deral, se considera a los servidores públicos de confian-
za de la Secretaría de la Contraloría General y a los de

más servidores que determinen el titular de este organismo y al Procurador General de Justicia de la República, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

Normados en estas fracciones el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en la fracción III se enumeran los componentes de la Administración Pública Paraestatal que deberán llenar este requisito; así se inicia la lista con Directores Generales, gerentes generales, subdirectores generales, subgerentes generales, directores, gerentes, subdirectores y servidores públicos equivalentes de los órganos descentralizados, empresas, de participación estatal mayoritaria y sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos.

Por último y habiéndose descrito las fracciones IV, V y IX del Artículo 80 como parte de la Administración Pública Federal, nos referiremos ahora al Poder Judicial y así en la fracción VI se señala que deberán sujetarse a la disposición: Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios Judiciales y actuarios -

de cualquier categoría o designación.

En la fracción VII se regula al Poder Judicial del Distrito Federal sujetando a la declaración a Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Jueces, Secretarios Judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación.

Como se puede observar después de esta acuciosa descripción de los sujetos a quienes obliga la norma, se percibe una diferenciación entre los que conforman la Administración Pública Federal y la del Distrito Federal, distinción justificada e importante si se entiende que - el gobierno de esta entidad (D.F.) no está a cargo de un Departamento autónomo, que siempre tiene como encomienda un sector de la Administración, además de que éste no - tiene una Ley Orgánica, ni personalidad jurídica ni pa - trimonio propios, como sí lo tiene el Gobierno del Dis - trito Federal, que como sabemos es ejercitado por el Presidente de la República, por conducto del funcionario - que al efecto designe.

Por otro lado y tomando en cuenta la distinción

que la Administración Pública Federal hace respecto a la Administración Pública Centralizada (Secretarías de Estado y Procuradurías) y la Administración Pública Paraestatal (Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, etc.) se denota una innovación también de suma importancia, desde el punto de vista que se protege tanto el buen servicio público (Administración Pública Centralizada) como el gasto público, en el caso de empresas de participación estatal y fideicomisos que por regla general no proporcionan servicios públicos, pero sí afectan erogaciones públicas. (excepciones: el IMSS, C.F.E., etc.).

Hecha esta observación, subrayaremos también que dado el sistema de economía mixta que rige en nuestro país, la actividad económica se sustenta y deberá sustentarse en los sectores público, social y privado, por lo que procedería involucrar en este tipo de obligación a todos ellos, ya que de alguna manera influyen en la economía del país.

Prosiguiendo con el análisis de los preceptos que contiene el Título materia de nuestro estudio, comen

taremos lo prescrito en el Artículo 81, mismo que establece los plazos en que deberá presentarse la declaración de situación patrimonial; así la fracción I determina que será dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión y la fracción II se refiere a la conclusión del cargo y manda que se presente la declaración a los treinta días naturales de este suceso. Como la declaración debe ser anual, la fracción III señala el mes de mayo para este efecto, ordenando además que se acompañe de una copia de la declaración anual que para los efectos fiscales haga la persona física, excepto si en ese año se hubiere presentado la declaración de iniciación de función. En el párrafo final de este artículo, se contiene la sanción a que se hará merecedor el servidor público que no cumpliera con lo establecido en las fracciones I y III del precepto, que consistirá en dejar sin efecto el nombramiento de que goza el infractor.

Los Artículos 82 y 83 hablan de las normas, formatos, manuales e instructivos y de lo que es obligatorio declarar y como declararlo, instrumentos que proporcionará la Secretaría para facilitar el cumplimiento de

este requisito. Igualmente puntualiza que en las declaraciones anuales sólo se manifestarán las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de las adquisiciones, indicándose el medio por el que se hizo tal adquisición, y se deja al criterio de la Secretaría las características que deben tener las declaraciones cuando de bienes muebles se trate, mismas que se darán a conocer mediante acuerdos generales.

Reflexionando sobre la efectividad de estas disposiciones, nos preguntamos hasta qué punto puede ser probable la veracidad de estas declaraciones, pues si tomamos en cuenta la errónea y deleznable concepción de muchos mexicanos, tanto gobernados como gobernantes acerca de que aquel que obtiene un cargo público, se convierte paralelamente en un millonario en potencia, que asegurará esa bonanza no solo para él y su familia, sino para sus futuras generaciones; consideramos que desgraciadamente no se puede confiar en la buena fé de la manifestación de bienes por lo que se debe ir más allá, por ejemplo reforzando el sistema de investigación que debe reunir las condiciones necesarias para que el acusador, oficial o particular, no se inhiba de hacerlo por temor

a represalias o peor todavía, a ser desoído en su denuncia. Se nos ocurre que el primer paso para tal efecto - sería que las declaraciones de situación patrimonial fueran del dominio público, de manera que cualquier ciudadano que por alguna circunstancia tuviese conocimiento del acrecentamiento exagerado del patrimonio de uno o unos - funcionarios pudiese manifestarlo abiertamente. Otro medio que al respecto consideramos oportuno aplicar, sería implantar la obligación, por parte del Registro Público de la Propiedad, de proporcionar periódicamente una lista a la Secretaría de los bienes inscritos a nombre de - funcionarios o de sus familiares; así mismo en colaboración con otros Gobiernos, controlar las cuentas que en - Bancos extranjeros tengan los servidores públicos mexicanos, a fin de proceder a su investigación, y sobre todo y lo más importante exigir que actúen las autoridades - competentes real y efectivamente, sin tabúes ni suterfugios, cuando se presume una actividad delictuosa en esta materia; amén del esfuerzo supremo de poner en juego todos los medios a su alcance para que la sociedad en general y de manera muy especial los jóvenes y los niños, - que serán los dirigentes del mañana, puedan reafirmar - sus valores éticos y nacionales. Cabe recalcar que esto

sólo se logrará con el ejemplo.

En el Artículo 84 se observa la posibilidad de que, de la comparación de declaraciones, se infiera una conducta delictuosa, al resultar ostensibles y notoriamente superiores los ingresos ilícitos a los legítimos que pudiera haber obtenido un servidor público, para lo cual se preve que la Secretaría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la realización de visitas, inspecciones y auditorías, solicitando la orden correspondiente a la autoridad judicial cuando el caso lo amerite. En la parte final de este artículo se especifica que antes de ejercer tales acciones, se dará parte al servidor de los hechos sospechosos, presentándole las actas en las que consten los mismos para que tome las providencias legales correspondientes, exponiendo lo que a su derecho convenga.

Como vemos este artículo es meramente procedimental como el que le precede (Artículo 85) regulando la forma legal de defensa que tiene el servidor inculcado, que consiste en la facultad de éste de interponer inconformidad ante la Secretaría contra los hechos contenidos

en las actas, para lo cual cuenta con los cinco días siguientes a la conclusión de la visita de investigación o auditoría. A dicha inconformidad podrá acompañar las pruebas que considere necesarias, dentro de los treinta días siguientes a la presentación del recurso.

Dentro del procedimiento establecido en dicha norma, queda claramente expresado que las actas que se levanten con motivo de la visita deberán cumplir con el requisito de procedimiento de ser firmadas por el servidor público inculcado o por los testigos que al efecto se designen y si alguno se negare, el visitador lo hará constar en el acta, sin que se altere el valor probatorio del instrumento.

Una vez desahogado este procedimiento y no justificando el funcionario o empleado plenamente la legítima procedencia de sus bienes, tomando en consideración sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes en relación con el importe de sus ingresos y sus gastos ordinarios (pruebas), en el artículo siguiente el 86 se remite al Código Penal, en el que está tipificada esa conducta como delito de "Enriquecimiento Ilícito", nove-

doso en nuestra legislación, ya que como lo hemos expresado anteriormente, la conducta no estaba sancionada en la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos de 1979 como ilícito penal, castigándose, no una conducta criminal sino un hecho ofensivo y repugnante que agrede y burla a la sociedad.

La sanción que se preve para este delito, va desde el decomiso de los bienes cuya procedencia no se logre acreditar hasta la prisión y destitución e inhabilitación del cargo, pasando por la multa según la cuantía de el enriquecimiento ilícito.

En los términos del Artículo 87 del capítulo que comentamos, se presume, salvo prueba en contrario, que los bienes que "adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que disponga su cónyuge y sus dependientes económicos directos" son de su propiedad.

Comentando estos artículos, que forman parte del contexto del Título Cuarto de la Ley que examinamos, hemos llegado al fin a los preceptos materia esencial de es

te trabajo de tesis, en los que se regulan los obsequios, dádivas, donativos, beneficios, servicios, etc. y todo - aquello que, como gratificación extraordinaria, puede recibir un funcionario a cambio de cualquier servicio. Seguidamente transcribiremos estos artículos para facilitar su análisis.

Artículo 87.- Durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y un año después, los servidores públicos no podrán solicitar, aceptar o recibir por sí, o por interpósita persona, dinero o cualquier otra donación, - servicio, empleo, cargo o comisión para sí, o para las - personas a que se refiere la fracción XIII del Artículo 47 y que procedan de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o - comisión, que determinen conflicto de intereses.

Para los efectos del párrafo anterior, no se - consideran los que reciba el servidor público en una o - más ocasiones, de una misma persona física o moral de - las mencionadas en el párrafo precedente, durante un año,

cuando el valor acumulado durante ese año no sea superior a diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de su recepción.

En ningún caso se podrá recibir de dichas personas títulos valor, bienes inmuebles o cesiones de derechos sobre juicios o controversias en las que se dirima la titularidad de los derechos de posesión o de propiedad sobre bienes de cualquier clase.

Se castigará como cohecho las conductas de los servidores públicos que violen lo dispuesto en este artículo y serán sancionados en términos de la legislación penal.

Artículo 89.- Cuando los servidores públicos reciban obsequios, donativos o beneficios en general de los que se mencionan en el artículo anterior y cuyo monto sea superior al que en él se establece o sean de los estrictamente prohibidos, deberán informar de ello a la autoridad que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición. La autoridad correspondiente llevará un registro de dichos bienes. (19)

A continuación nos permitiremos exponer nuestra opinión sobre estas normas, reconociendo la dificultad - que presenta su análisis, toda vez que resulta laborioso ~~examinar~~ concienzudamente una legislación de la que, por su novedad, aún desconocemos sus resultados y por sugerir modificaciones que consideramos benéficas, podemos - llegar a caer en el extremo opuesto, que puede ser peor que lo que criticamos.

Sin embargo y basados en la amarga experiencia que todos estamos sufriendo, excepto los que aprovecharon la situación, hemos llegado sobre el particular a la conclusión de que, siendo tan pernicioso este fenómeno - de regalar a funcionarios públicos, se le ha dado poca - importancia. El legislador incluyó las aludidas normas en este capítulo, sin mayor reflexión ni cuidadosa atención, quizá por la premura con que se legisló al respecto, tal vez por la deformada concepción que tenemos los mexicanos sobre esta costumbre, pero lo cierto es que - nos dá la impresión de que no quiso dejar de tratar este aspecto solo por el proyecto que anteriormente se había presentado, pero sin meditar, reflexionar e investigar - sobre su reglamentación y alcances.

En primer lugar, de la lectura del primer párrafo del Artículo 88 se deduce que el bien jurídico tutelado es la probidad del servidor público; sin embargo, ya en el segundo párrafo se admite la posibilidad de recepción de dádivas (entendiéndose por estas cualquier forma de donativo), lo que resulta totalmente incongruente, - porque se acepta o no se acepta en la medida que se es - probo o no se es y no se puede concebir que un funcionario sea medio probo y que por lo tanto reciba dádivas - aunque estas sean de poca cuantía.

En el tercer párrafo del mismo artículo, se reafirma este vicio, pues al prohibir enfática y categóricamente determinadas dádivas, implícitamente se está permitiendo la aceptación de otros obsequios.

En la parte final del precepto se indica que se castigarán como cohecho las conductas de los servidores públicos que violen lo dispuesto en este artículo y remite para su sanción al artículo 222 del Código Penal que fue uno de los reformados recientemente, cambiando su redacción, pero no su espíritu y aumentando la sanción, - que es de multa, prisión, destitución e inhabilitación,

según haya sido la cuantía de la dádiva otorgada, tomando como base para su determinación el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito.

Pasaremos ahora al análisis del Artículo 89 que también está relacionado con la regulación de obsequios, donativos y beneficios; después de leerlo varias veces, llegamos a la conclusión de que es sumamente confuso y lacónico en su redacción, dando lugar a lagunas que desvirtúan el espíritu del precepto.

Advertimos primeramente que en esta disposición se dá por sentado que el funcionario ha aceptado dádivas que en el artículo precedente están catalogadas como estrictamente prohibidas, a lo que cabe preguntar el por qué de tal situación, siendo esta la primera incógnita que queda sin explicación. Ahora bien, de la proscripción mencionada se deduce que son dos los tipos de obsequios cuya aceptación está prohibida, por un lado los que exceden del valor permitido y por otro, los que por su propia naturaleza correspondan a los descritos en el párrafo 3º del Artículo 88 (bienes, valores, inmuebles, etc.)

Respecto a los primeros presumimos que quizá - por cortesía, el funcionario no los puede declinar, por ejemplo un obsequio hecho por una embajada, o bien el - que proceda de alguna persona que no tenga ningún nexo - pasado, presente o futuro con el cargo o puesto del bene - ficiario, (1er. párrafo Art. 88), resolviéndose el pro - blema dando parte a la autoridad correspondiente y po - niendo el regalo a su disposición. Nótese que esto es - tan sólo una hipótesis imaginada por nosotros, aún cuan - do no quedan claramente establecidas en el precepto las - situaciones en las que el servidor público pueda aceptar - la dádiva e igualmente se omite puntualizar el destino - que se les dará a tales regalos.

Respecto a los obsequios señalados como estric - tamente prohibidos, también nos preguntamos el por qué - de su recepción por el servidor público, a pesar de la - categórica prohibición que se establece con relación a - ellos y aquí entra de nuevo la imaginación y suponemos - también que esto se debe a una situación sui géneris, no - prevista por el legislador, que hace posible la acepta - ción del obsequio por parte del servidor o empleado. -- Igualmente queda sin dilucidar bajo qué título quedaría

inscrito el bien en el registro que de estos objetos se llevará, omitiéndose también fijar el plazo en el que se debe declarar la aceptación de este tipo de dádivas, lo que puede dar lugar a ciertas irregularidades.

Hechas estas deducciones, llegamos a la conclusión de que las normas que rigen este aspecto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no está debidamente reglamentado, dejando muchos cabos sueltos - que propiciarán impunidades; quizá esto se deba a la premura con que fué redactado el ordenamiento, mas el legis-lador debió de haber reparado en ello y dejar abierta la posibilidad de que el Ejecutivo expidiera ulteriormente un reglamento al respecto.

d).- Facticidad de Aplicación de la Ley de 24 de marzo de 1813, en rela -
ción al aspecto Regalos.

Y he aquí que surge la pregunta cuya respuesta dará el apoyo definitivo a nuestra tesis final, ¿POR QUE LEGISLAR DE UNA MANERA TAN SUPERFICIAL, TAN AMBIGUA, TAN LACONICA, TAN SUAVE EN RELACION A UN TEMA DE TANTA TRAS-

CENDENCIA (tomando en cuenta que puede ser una forma de corrupción), si YA EXISTE AL RESPECTO UNA NORMATIVIDAD QUE ES CLARA, PRECISA, CONCISA Y ESTRICTA? Nos estamos refiriendo a la ya mencionada Ley de 24 de marzo de 1813 que en su capítulo I De los Magistrados y Jueces, dispone:

Artículo III.-"Si el magistrado o juez juzgase contra derecho, a sabiendas, por soborno o por cohecho, esto es, porque a él o a su familia le hayan dado o prometido alguna cosa, sea dinero u otros efectos, o esperanza de mejor fortuna, sufrirá, además de las penas prescritas en el precedente artículo (privación de - - empleo e inhabilitación perpetua para obtener oficio ni cargo alguno y pagará a la parte agraviada todas las costas y perjuicios) la de ser declarado infame, y pagar lo recibido, con tres tantos para los establecimientos públicos de instrucción".

Artículo IV.- "El Magistrado o Juez que por sí o por su familia, a sabiendas, reciba o se convenga en recibir alguna dñdiva de los litigantes o en nombre o en consideración de éstos, aunque no llegue por ello a juz-

gar contra justicia, pagará también lo recibido, con los tres tantos para el mismo objeto, y será privado de su empleo e inhabilitado para ejercer otra vez la judicatura.

Quedan prohibidos para siempre los regalos que solían dar algunas corporaciones, comunidades o personas con el nombre de "Tablas" u otro cualquier título."

Esta misma prohibición se aplica a los demás - empleados públicos, en el Capítulo II de esta misma Ley.

Este ordenamiento es de origen gaditano, ya que surgió de los debates que se sostuvieron sobre un proyecto de ley para hacer efectiva la responsabilidad por infracciones a la Constitución, en tiempos de las Cortes - de Cádiz, cristalizando el Decreto que se publicó en la fecha que le dió nombre a la Ley (24 de marzo de 1813).

Dicha legislación viene a reafirmar la tesis re-sultado de este trabajo de investigación que concluye - con nuestra categórica afirmación en el sentido de que - "SE DEBEN PROHIBIR TERMINANTEMENTE LOS OBSEQUIOS DE CUAL

QUIER ESPECIE Y BAJO CUALQUIER CIRCUNSTANCIA A TODOS LOS SERVIDORES PUBLICOS". El Dr. José Barragán, autor de los libros que sirvieron para apoyar mi exposición afirma que el documento fué aprobado y reafirmado por el primero y segundo Congresos Constituyentes Mexicanos; además, después de elaborada la Constitución de 1857, fué nuevamente reconocido en 1861 y 1869, cuando se trató de la Ley de Amparo. Explica también el eminente investigador, que ha dedicado más de diez años al estudio de las leyes de responsabilidades y a quien tuvimos la satisfacción de entrevistar en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, que dicha ley no sólo fué fundamento del sistema de responsabilidades mexicano sino que además en la aprobación de la Ley de Amparo de 1861 se hicieron recomendaciones para que se aplicara la codificación aludida. Así en su libro "Primera Ley de Amparo de 1861", sostiene que al Juicio de Residencia, por tener facetas muy paralelas al Juicio de Amparo, se le puede considerar como el verdadero antecedente de la institución, difiriendo de otros amparistas cuestión que no nos corresponde analizar porque no es objeto de nuestro trabajo, pero viene a colación por el análisis que sobre esta legislación ha

ce el maestro Barragán y así cuando habla de la vía de responsabilidad, subraya la vigencia de la ley de 24 de marzo de 1813 en esta materia, expresándose así sobre el tema: "Cuántas veces he hablado de responsabilidad del acto impugnado o de la responsabilidad en que incurre la autoridad culpable, me he referido al sistema de responsabilidad gaditano, previsto sobre todo y principalmente en la ley de 24 de marzo de 1813, que es la normativa en vigor durante casi todo el siglo pasado; pues es la ley que aplica la justicia federal en sentencias incluso de amparo de los años que van de 1861 a 1890". (20)

e).- Jurisprudencia que apoya la anterior Tesis.

Como sustentación de estos argumentos, nos permitiremos citar Jurisprudencia que funda la afirmación acerca de la vigencia de esta Ley:

Tribunal Superior del Distrito Federal,
Ia. Sala, 22 de diciembre de 1868.

C. Sebastián Camacho Vs. Antonio del Castillo por calumnias y difamación por haber informado el primero de supuestas -

faltas administrativas del segundo.

"... El primer punto es relativo a hechos que entrañan intereses generales de la nación. En ellos pueden estar comprendidos algunos delitos que se mencionan en los artículos 1º al 5º Cap. 2º del decreto de 24 de Marzo de 1813 y respecto de ellos dice el artículo 6º "todos los empleados públicos de cualquier clase, cuando cometan alguno de los delitos referidos, podrá ser acusado por cualquier español a quien la ley no prohíba ese derecho" . (21)

El segundo ejemplo lo encontramos en la sentencia que recayó respecto al caso de suspensión de un Juez por Fallo contra Ley expresa, resolución de la Tercera Sala del Supremo Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 1854:

... "que al fallar contra ley expresa, no tuvo intención deliberada de faltar a ella, sino más bien procedió por -- equivocación... se sobresee en la providencia dictada en el referido auto de 14 de Julio último, por la que se le suspendió el sueldo y empleo durante -

un año, con arreglo a la 2a parte, -
 Art. 8º ley de 24 de marzo de 1813.."
 (22)

Un tercer y último ejemplo de la vigencia de esta Ley lo encontramos en el caso presentado ante el Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas, en una controversia de minas; su desague; suspensión de una providencia dictada por el inferior; jueces; validez de sus actos; conflicto entre los poderes ejecutivo y judicial.

Así en el auto que promulgó el 20 de agosto de 1852 encontramos:

"... Y siendo notoria la desobediencia del citado alcalde D. Pablo Colmenero, por este hecho y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley - de 24 de Marzo de 1813, se declara con lugar a formación de causa, suspendiéndosele en consecuencia, en el ejercicio de sus funciones..."

Podríamos seguir mencionando otros casos semejantes, en los que se aprecia la aplicación de esta Ley

pero nos ha parecido suficiente con los ejemplos que expusimos para reforzar nuestro argumento en el sentido de que la existencia de dicha regulación de regalos y dádivas a funcionarios públicos data de 1813 y que es clara, precisa y estricta y que en virtud de que en ninguna legislación posterior sobre responsabilidades de funcionarios, se ha declarado su derogación o abrogación, aún es tá vigente y puede concebirse su exacta aplicación en la actualidad. El espíritu de esta Ley, nos hace pensar en nuestra particular y modesta opinión no está errada al afirmar que el servidor público no tiene porqué recibir regalos de cualquier especie y en ninguna circunstancia. (Pedimos disculpas por ser reiterativos, pero queremos que quede muy clara nuestra tesis). Las razones de tal conclusión, han quedado expuestas en este trabajo.

Ahora bien, queremos añadir respecto a la vigencia de la Ley de 1813, que fundamos nuestra afirmación en lo contemplado en el Artículo 9º del Código Civil del Distrito Federal, que al tenor dice:

"La Ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que conten-

ga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior".

Y como se puede apreciar este no es el caso, por lo que la Ley en cuestión conserva su vigor.

Como colorario a estos comentarios, cabe hacer notar que nos resulta incomprensible que teniendo una tradición jurídica tan entrañablemente rica y sabia, como la que poseemos, con antecedentes como las Siete Partidas, la Constitución de Cádiz, el Derecho Aragonés, el Derecho Indiano, etc. legislaciones que inclusive tuvieron mayor aplicación en la América Hispánica que en su lugar de origen, debido a la existencia de intereses creados en la Madre Patria, que impedían su exacta observancia, ese acervo jurídico se haya desvinculado de nuestras instituciones legales a partir de la Revolución, que se propuso encontrar nuevas y originales fórmulas de regulación, que favorecieran la consolidación del Estado Mexicano post revolucionario, aspiración que no criticamos lo que no obsta para pensar que el legislador no haría mal en buscar en esos viejos códigos normas que, adecuadas a la realidad, actual, hicieran más positiva su -

tarea.

Nos resta comentar el último artículo del título en estudio, el numeral 90, en el que se establece - que, en caso de que el funcionario público no logre justificar el incremento ilícito de su patrimonio será la Secretaría de la Contraloría la encargada de dar parte al Ministerio Público para los fines pertinentes.

Comentados todos y cada uno de los artículos - correspondientes al apartado de Registro patrimonial de los Servidores Públicos, entre los que se encuentran - los preceptos que nos dieron el tema para el desarrollo de esta tesis y expuestas las razones en las cuales nos apoyamos para sostener que se debe modificar la reglamentación de los artículos 88 y 89 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, promulgada el - 31 de diciembre de 1982, esperamos que se justifique - nuestro esfuerzo aprovechando la reflexión de la persona que nos honre con su lectura sobre un fenómeno que - tanto daña y ha dañado siempre la moral social.

NOTAS AL TEXTO

C A P I T U L O V I

- 1.- Burgoa Orihuela Ignacio, "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Procuraduría General de la República. La Responsabilidad de los Funcionarios en la Legislación Mexicana. Morales Hnos. Impresores, S. A. México 1980, pág. 86.
- 2.- Carlos García Oviedo. Enrique Martínez Useros, Derecho Administrativo, 9a. Ed. Art. Graf. Iberoamericanas, S. A. Madrid 1968. pág. 445.
- 3.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, México 1934, pág. 160.
- 4.- Diario Oficial de la Federación, Miércoles 5 de Enero de 1983. Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.
- 5.- Fraga Gabino, Op. cit. pág. 160.

- 6.- Cárdenas F. Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, México 1982, pág. 143 ss.
- 7.- Burgoa Orihuela Ignacio. Op. cit. pág. 93.
- 8.- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano 3a. Edición, Ed. Porrúa pág. 582.
- 9.- Burgoa Orihuela Ignacio. Op. cit. pág. 94.
- 10.- Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1982. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 11.- Cabanellas G. Diccionario de Derecho Usual. Ed. Viracocha, S. A. Buenos Aires 1953, pág. 230.
- 12.- Burgoa Orihuela Ignacio. Op. cit. pág. 90.
- 13.- Ibidem.
- 14.- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano 3a. Edición Porrúa, México 1955 pág. 503.
- 15.- Quintana Linares. S. V., Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, citado por Cárdenas F. Raúl, Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Porrúa, 1982, pág. 314.

- 16.- Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Española, Ed. Ramón Sopena Sopena, S. A. Barcelona.
- 17.- Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Fracción VI del Art. 3º de la Ley General de Bienes Nacionales, presentada por el C. Diputado Ignacio González Rubio miembro del Partido Revolucionario Institucional. -- (Obsequios a Funcionarios).
- 18.- Mariluz Urquijo José Ma., Ensayos sobre los Juicios de Residencia Indianos, Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispano Americanos de Sevilla, LXX (Nº-general) Sec. 2a. Sevilla 1952.
- 19.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 31 de diciembre de 1962.
- 20.- Barragán Barragán José, Primera Ley de Amparo de 1861 Ed. UNAM 1980, pág. 79.
- 21.- El Derecho, Periódico de Jurisprudencia y Legislación, Méx. 1968, pág. 31 yss.
- 22.- Gaceta de los Tribunales.
Tercera Sala del Tribunal Superior de Justicia. pág. 135.

23.- Gaceta de los Tribunales.

Tribunal Superior de Zacatecas.

24.- Código Civil para el Distrito Federal, cuadragésima-
cuarta edición, Ed. Porrúa, México, D. F. 1978, - -
pág. 42.

CONCLUSIONES

1.- Con el acervo jurídico tan extraordinariamente rico que poseemos, cuyos antecedentes se remontan a los albores del Derecho, enriquecido a través del tiempo con legislaciones que fueron consideradas siempre como profundamente sabias, justas y humanas, es patente la necesidad de que el legislador vuelva sus ojos a esas fuentes históricas, no para operar un retroceso del Derecho, sino para irlo superando día a día, adaptando esos principios a nuestra realidad social actual y apoyándose en una verdadera participación democrática en el seno del Congreso, surja como fruto de esa auténtica participación de criterios la norma adecuada a la realidad social del momento.

2.- En estos momentos en que lacerante e hiriente la crisis nos aqueja, deben adoptarse medidas que, por graves que parezcan, se justifican, porque serán el único

camino que podrá sacarnos de esta penosa situación y así en el aspecto que hemos escogido como materia de análisis opinamos que sería muy conveniente que las declaraciones de situación patrimonial exigidas a los servidores públicos como requisito para poder ejercer su cargo, sean del dominio público; contribuyendo esa publicación a que se recobre la credibilidad en nuestras instituciones, factor muy importante es esa participación de esfuerzos que debe existir entre gobernantes y gobernados, que conducen a la grandeza de una Nación.

3.- Constituyendo una de las causas del desequilibrio económico que aqueja a nuestro país la descapitalización sufrida por el éxodo de dinero hacia el exterior, bien en forma de inversiones en bienes raíces, bien en cuentas en Bancos extranjeros, proponemos un eficaz control a esas salidas de capitales y contando con la cooperación de los Gobiernos favorecidos con dichas inversiones, procederse a tipificar tales conductas como ilícitos penales, a fin de poder sancionar tan antipatriótica actitud y para completar la eficacia del precepto, publicarse los nombres de los infractores para tener al tanto al pueblo de la efectiva aplicación de la norma.

4.- En el esfuerzo para combatir eficazmente el enriquecimiento exorbitante e indebido de los servidores públicos, cuya causa puede deberse en parte a esos obsequios y regalos otorgados a cambio de alguna ventaja para el donante, creemos que se debe incorporar a los Reglamentos que rigen tanto al notariado como al Registro Público de la Propiedad y del Comercio, la prescripción de dar parte a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de las adquisiciones de bienes inmuebles que bajo cualquier título hagan los altos funcionarios y sus familiares, esto en virtud de que son los que por su cargo tiene mayor responsabilidad que cualquier empleado subalterno.

5.- Medida complementaria a las anteriores proposiciones y que en nuestra modesta opinión combatirían este aspecto de la corrupción, sería el de implantar un efectivo sistema de acusación y exigibilidad del cumplimiento de las Leyes a favor de la ciudadanía, ya que la persecución de los culpables queda a criterio de la misma clase gobernante; los agentes de acusación actúan más con miras a salvaguardar los intereses de los miembros del grupo al que pertenecen que en función de principios de -

justicia (Caso Burgoa), lo que provoca la tremenda desconfianza en las instituciones, situación que como nos señala la Historia, trae consigo la decadencia de una nación.

6.- En relación con la anterior conclusión y estando concientes de que la justificación o improcedencia de los donativos o regalos, corresponde al ámbito moral y no al del Derecho y tomando en cuenta que en los momentos actuales, cuando los valores están a la zaga y son considerados más como un lastre que como una virtud, ya que en torpecen el camino para llegar al "éxito", entendiéndose por tal el logro de la riqueza y la opulencia, tenemos - que propugnar por el reencuentro de los valores universales en cuyo consenso se propicia la convivencia pacífica, anhelo eterno del hombre justo y la forma de hacerlo es - procediendo con el ejemplo, a cualquier nivel pero en mayor grado por los servidores públicos, a quienes el pueblo ha confiado la dirección de sus destinos.

7.- Solución también a este desquiciamiento moral, sería la reglamentación de los medios de comunicación y publicidad para controlar el excesivo consumismo que nos domina y que propicia la ambición de los funcionarios

por el dinero, recurriendo a numerosas fórmulas ilícitas para conseguirlo burlando de esta manera las leyes, complementando esta medida me permito sugerir que se aumenten los sueldos sobre todo de los miembros del Poder Judicial para que no haya disculpa de cualquier infracción al respecto. Ciertamente es que la honestidad no se compra, pero la competencia sí tiene un precio y a mayor preparación puede corresponder un más elevado concepto de la ética en la administración de justicia.

8.- Habiendo subrayado la importancia de lo moral en la lucha contra este fenómeno, queremos que quede bien clara nuestra tesis en el sentido de que si no existe una normatividad que lo contemple, no se podrá sancionar a quienes carentes de esa ética de la que hablamos, y abusando de las facultades que poseen como titulares de un cargo público, a cambio de dádivas, desvían el ejercicio de sus funciones para favorecer a los otorgantes. Si no actúan por convicción, lo tendrán que hacer por temor. Luego no debe descuidarse tan importante aspecto y legislarse estrictamente al respecto.

9.- Una legislación adecuada, con la que venga -

apoyada una campaña educativa intensa, que comprenda desde la escuela primaria hasta los más altos grados profesionales, contribuirá para desterrar el concepto, desgraciadamente muy arraigado en nuestro pueblo de que el funcionario público que no recibe regalos ni se enriquece aprovechando el poder puesto en sus manos, no actúa por honestidad, sino por estupidez. El desideratum sería lograr que los gobernantes vuelvan al espíritu que animó a los hombres de la Reforma, cuyas convicciones éticas inalterables ponen de relieve un solo hecho conocido: La colecta que tuvo que realizarse para sufragar los gastos de funerales de el ilustre Ignacio Ramírez que habiendo desempeñado entre otros cargos el de secretario de Hacienda, no dejó ni para su entierro.

E P I L O G O

Durante la elaboración de este trabajo tuve la oportunidad de asistir a una conferencia que sobre la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos se llevó a cabo en el Auditorio de mi querida Escuela EMEP, ACA - TIAN, y en la cual uno de los expositores lo fué el Lic. René González de la Vega, cuya ponencia versó sobre la responsabilidad penal contemplada en dicho ordenamiento.

De los conceptos emitidos por tan destacado jurista, hubo uno en especial que me hizo reflexionar en la postura que adopté respecto de los servidores públicos y que tal vez sea un tanto drástica.

"EL QUEHACER DEL SERVICIO PUBLICO EXIGE VOCACION
INALTERABLE DE ENTREGARSE AL SERVICIO DE LOS IGUALES; - -
QUIEN A EL LLEGUE CON AFAN HEGEMONICO, FRUICION DE PODER,

EMPEÑO DE DOMINIO, ENRIQUECIMIENTO, AMBICION FEUDAL, EMBOZADA IDEOLOGIA, NO SOLAMENTE HA ERRADO GRAVEMENTE LA FUNCION, SINO QUE A UN TIEMPO ES UN DELINCUENTE QUE SE VALE DE PRECIOSO INSTRUMENTO, EL PODER PUBLICO, QUE DIMANA DEL PUEBLO PARA ESTE SU UNICO MANDANTE Y JUEZ DAÑARLO EN CRIMEN DE LESAPATRIA, ENCUBIERTO POR LAS MISMAS CARACTERISTICAS DE INMUNIDAD E INDEPENDENCIA ECONOMICA CON QUE LA LEY ENVUELVE EL EJERCICIO PÚBLICO, PARA SALVAGUARDARLO EN SU EFICACIA E IMPARCIALIDAD:

... EL SERVIDOR PUBLICO NO HA DE SER, NO SE ESPERA DE EL ESO, UN HEROE MITOLOGICO, NO UN HERCULES QUE HA DE ENFRENTAR SUS DOCE TRABAJOS PARA SALVAR SU PRESTIGIO - DE SEMIDIOS, PERO SI ESTA EN SUS DEBERES EL ACTUAR CON - AUDACIA CREATIVA, EN PULSAR CON SENSIBILIDAD EL RUMBO SOCIAL, EN FIN, MANTENERSE A LA VANGUARDIA DE LOS CAMBIOS, - ESTRUCTURANDOS...

Este pensamiento, me hizo sentir la necesidad de aclarar que no propugno por un sistema en el que imperen el terror y la desconfianza, sino el equilibrio entre el honesto ejercicio vocacional y las comprensibles fallas - humanas, sin llegar al extremo de la corrupción que hie -

re a la opinión pública y amerita que el servidor sea sepa
rado y castigado con arreglo a la Ley.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- 1.- Alfonso IX, Fuero Real de España, Códigos Españoles. Acordados y Anotados, Madrid, Jesús del Valle N° 6, Imprenta de la Publicidad a cargo de D. M. Rivadeneyra, 1847.
- 2.- Alfonso X, Las Siete Partidas, Códigos Españoles - - Acordados y Anotados, Madrid, Jesús del Valle N° 6, Imprenta de la Publicidad, a cargo de D.M. Rivadeneyra, 1847.
- 3.- Alfonso XI, El Ordenamiento de Alcalá, Códigos Españoles Acordados y Anotados, Madrid, Jesús del Valle N° 6, Imprenta de la Publicidad a cargo de D.M. Rivadeneyra, 1847.
- 4.- Barragán Barragán José, Algunos Documentos para el - Estudio del Origen del Juicio de Amparo 1912-1861. - Ed. UNAM 1980.
- 5.- Barragán Barragán José, Actas Constitutivas Mexicanas (1821-1824), Tomo I Ed. UNAM 1980.

- 6.- Barragán Barragán José, Primer Ley de Amparo de 1861. Ed. UNAM 1980.
- 7.- Carrancá Trujillo Raúl, Derecho Penal Mexicano, 4a. - Ed., México, Porrúa, 1977.
- 8.- Cabanellas G. Diccionario de Derecho Usual, Ed. Viracocha, S. A. Buenos Aires 1953.
- 9.- Carpizo Jorge y Madrazo Jorge, Introducción al Derecho Constitucional, Ed. UNAM, 1981.
- 10.- Cárdenas F. Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, México, 1982.
- 11.- Ellauri Seco Oscar, Los Tiempos Modernos Contemporáneos. Ed. Kapeluz, Buenos Aires, 1974.
- 12.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1977.
- 13.- García Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, 27 Ed. México, 1977.
- 14.- García Oviedo y Enrique Martínez Useros, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1968.
- 15.- Kelsen Hans Dr., Teoría General del Estado, 15 Ed. - Traducida del Alemán por Legás Lacambra, Ed. Nacional, México 1979.

- 16.- Lowestein, Teoría de la Constitución, Ed. Ariel, Barcelona 1964.
- 17.- Mariluz Urquiijo José Ma., Ensayos sobre los Juicios - de Residencia Indianos, Sevilla, Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispano Americanos de Sevilla, - 1967.
- 18.- Maurice Dvergere, Constitutions et Documents Politiques. Press Universitaires de France, París 1969.
- 19.- Moreno Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 4a. - Ed. (México, Ed. Pax-México 1972).
- 20.- Pérez Serrano y González Pasada C., Constituciones - Europeas y Americanas (Madrid V. Suárez, 1927).
- 21.- Recasen Siches Luis, Tratado General de Filosofía del Derecho, 6a. Ed. Porrúa, México 1978.
- 22.- Rabasa Emilio, La Constitución y la Dictadura, Ed. Porrúa, México 1968.
- 23.- Sopena, S. A., Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Española, Barcelona 1954.
- 24.- Tena-Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1944.
- 24.- Togueville de Alex, De la Democracia en América, Ed. M. Th Génin París, 1951.

LEGISLACION CONSULTADA.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa 1982, Reformas y Adiciones al Título Cuarto publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1982.
- 2.- Fuero Juzgo, Mariti es officina Petri Mareti, annu - - 1600 Lib. 2, Tit. 1 Ley V, Foja 65 (Consultado en el - Seminario de Derecho Constitucional de la UNAM).
- 3.- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos del 27 de Diciembre de 1979.
- 4.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, - publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.
- 5.- Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Fracción VI - del Art. 30 de la Ley General de Bienes Nacionales, pre sentada por el Diputado Ignacio González Rubio, el 3 - de septiembre de 1981.
- 6.- Código Civil para el Distrito Federal, Ed. Porrúa, Mé- xico 1978.
- 7.- Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en - materia de fuero común y para toda la República en ma- teria de fuero federal, publicado el día 5 de enero de 1983.

LEGISLACION EXTRANJERA.

- 1.- Boletín Oficial de la Nación Argentina Ley 22, 14° - Buenos Aires 14/1/1980, (B.O. 25/1/1980).
- 2.- Atos Do Poder Legislativo, República Dos Estados Unidos Do Brasil, Colecao Dais Leis de 21 de Dezembro - 1958, Rio de Janeiro.
- 3.- La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, 8 de Agosto de 1959 N° 180, San Salvador.
- 4.- Registro Nacional de Leyes, República Oriental del Uruguay año 1959, Montevideo.
- 5.- Gaceta Oficial, Estados Unidos de Venezuela. 18 de octubre de 1948 N° 211 extraordinario, Caracas.

JURISPRUDENCIA.

- 1.- Gaceta de los Tribunales, Tercera Sala del Tribunal Superior de Justicia, pág. 135.
- 2.- Gaceta de los Tribunales. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas.

3.- El Derecho, Periódico de Jurispreudencia y Legislación, México 1968.

OTRAS PUBLICACIONES.

1.- Antuñano Francisco, "A los Vecinos de México Diorama de Excelsior, México, noviembre 1 de 1981.

2.- Procuraduría General de la República, La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana. Morales Hnos. Impresores, S. A., México 1980.

3.- Moreno Gilberto José R. "El Impeachment en la Constitución de los Estados Unidos y el Caso del Presidente Richard M. Nixon" Política (Nº 6) 1972.

4.- Sánchez Colín Guillermo "Las Audiencias y Los Juicios de Residencia" Criminalia Vol. XXIX (5). 275, 1963.