

648

29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**EL PROCESO LEGISLATIVO DE
LA REFORMA AL TITULO
IV DE LA CONSTITUCION.**

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



CIUDAD UNIVERSITARIA
FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

CAPITULO PRIMERO

PLANTEAMIENTO GENERAL	7
I. La Idea de la Renovación Moral.....	10
II. El Combate a la Corrupción y el Plan Nacional de Desarrollo.....	21
A. La Estructura del Plan.....	22
B. La Parte Introductoria del Plan.....	23
1. La Consulta Popular.....	24
2. Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	25
3. El Plan Nacional de Desarrollo.....	26
4. Su Estructura.....	32
III. Consideraciones sobre la parte de Diagnósticos ...	37
1. Señalamientos de los males.....	37
A. El Capítulo de la Política del Estado Mexicano	38
B. El Capítulo relativo a la materia económica General	41
a) La Política de Gasto Público.....	43
b) La Política de Empresa Pública	45
c) Vinculación con la Economía Mundial.....	45
d) Capacitación y Productividad	48
C. Política Social.....	50
a) Educación, Cultura, Recreación y Deporte...	52
b) Alimentación y Nutrición.....	57
c) Salud.....	60
d) Ecología	61
2. Los Diagnósticos por Sectores.....	65
A. Reforma Agraria Integral.....	65
B. Pesca	67
C. Energéticos	69
D. Sistema Integral de Transporte	71
E. Sobre la Descentralización de lo Federal.....	73
IV. Conclusiones	79

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DE LA INICIATIVA.....	81
I. Sobre la Exposición de Motivos.....	83
II. Examen del Artículado, del Título IV Constitucional.....	84
1. El Juicio Político.....	86
A. Naturaleza.....	86
B. Sujetos.....	91
C. Materia.....	92
D. Procedimientos.....	93
a) Cuando el Delito es Común.....	97
b) Cuando el Delito es Oficial.....	99
E. La Sanción.....	105
2. El Juicio Penal.....	106
A. Naturaleza.....	106
B. Sujetos.....	107
C. Materia.....	109
D. Procedimiento.....	119
E. Sanciones.....	124
F. Prescripción.....	126
3. La Responsabilidad Administrativa.....	126
A. Naturaleza.....	127
B. Materia.....	128
C. Sujetos.....	131
D. Procedimiento.....	133
a) Recepción.....	135
b) Admisión.....	135
c) Tramitación.....	136
d) Investigación.....	136
e) Sanciones.....	140
f) Prescripción.....	142
4. La Responsabilidad Civil.....	143
A. Naturaleza.....	143
B. Materia.....	144
C. Sujetos.....	147
D. Procedimiento.....	147

CAPITULO TERCERO

PROCESO DE APROBACION EN LA CAMARA DE SENADORES

I. Planteamiento General	149
II. Examen del Dictamén.....	151
1. Las Mejoras Legislativas	152
2. Minuta del Decreto presentado por las Comisiones	157
III. Examen del Debate	166
1. Su Aprobación	170

CAPITULO CUARTO

PROCESO DE APROBACION EN LA CAMARA DE DIPUTADOS

I. Planteamiento General	173
II. Examen del Dictamén	173
1. Consideraciones Generales	174
A. La Convicción Moral y Social del Pueblo Mexicano	174
B. Concepto de Servidor Público	175
C. La Responsabilidad	176
a) Tipos de Responsabilidades	177
b) Reglas Básicas para los tres tipos de Procedimientos	178
2. Respecto de la Soberanía de los Estados ...	179
3. Mejoras de la Cámara de Senadores	179
III. Examen del Debate	180
1. Las Intervenciones en lo General	180
A. Las Tesis Expuestas	181
a) Tesis del PSUM.....	181
b) Tesis del PAN.....	183
c) Tesis PRIISTA	186
B. Aprobación en lo General	188
2. Intervenciones en lo Particular	188
A. Intervenciones relativas al Artículo 108 del Proyecto del Dictamén	188

B. Intervenciones relativas al Artículo 109 del Proyecto del Dictamén	196
C. Intervenciones relativas al Artículo 110 del Proyecto del Dictamén	209
3. Minuta del Decreto	213

CAPITULO QUINTO

PROCESO DE APROBACION POR PARTE DE LAS LEGISLATURAS

I. Planteamiento General	223
II. La Aprobación por parte de las Legislaturas	223

CAPITULO SEXTO

CONCLUSIONES	227
---------------------------	------------

INTRODUCCION

Este trabajo tiene por objeto analizar los diversos procesos que tuvo que pasar la Reforma al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente, a la responsabilidad de los Servidores Públicos. Dicha Reforma surge al momento de ser postulado el C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, como candidato a la Presidencia de la República, para el sexenio 1982-1988, implantando en su campaña política, un Programa de Consultas y Foros Populares por todo el territorio nacional; para conocer el sentir de la ciudadanía.

Como consecuencia de esta Campaña Política se fué articulando un Programa de Gobierno, que aparecerá integrado y publicado como Plan Nacional de Desarrollo, sin perjuicio de otras series de medidas de carácter práctico legislativo que comenzaron a tomarse a las pocas semanas y meses de haber tomado posesión de su cargo el Lic. Miguel de la Madrid.

Es así como la Tesis, como ahora se le conoce de la Renovación Moral por tratarse de un tema central de dicha campaña, fué objeto primero de una serie de Reformas del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que fué promulgada el 28 de diciembre de 1982, no obstante que el plan, ya como un todo orgánico no aparecerá sino hasta

el 31 de mayo de 1983.

Pues bien en este trabajo nosotros hemos querido presentar a la consideración del lector un análisis de dicha iniciativa, haciendo referencia un tanto a los discursos de campaña como a la parte de los diagnósticos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, por explicar mejor éstos, que la misma exposición de motivos. El pensamiento que el ahora Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuvo sobre esta problemática, cuanto haciendo referencia en este análisis al proceso formal de su aprobación por parte del Constituyente Permanente. Este trabajo está dividido en cuatro partes más el relativo a conclusiones.

La fuente principal de nuestro estudio estuvo constituida principalmente por el Diario de los Debates de una y otra Cámara así como por los discursos de campaña del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y el mismo Plan Nacional de Desarrollo, tomando también muy en cuenta distintos e importantes trabajos que han venido publicándose por los estudiosos en esta materia, tal como lo refleja la reseña bibliográfica que ponemos al final de nuestro trabajo.

CAPITULO PRIMERO

PLANTEAMIENTO GENERAL

La iniciativa de reforma al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue iniciada por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado. Dicha iniciativa representa la mayor modificación que ha sufrido nuestra Carta Magna, respecto a la responsabilidad de los servidores públicos, a lo largo de toda la historia constitucional; con ello se estableció el marco legal para prevenir y combatir la corrupción.

La iniciativa en cuestión consta de dos aspectos fundamentales, que son: la renovación Moral de la Sociedad y el combate a la Corrupción

En efecto, esta temática se encuentra ampliamente tratada tanto en los discursos del entonces candidato a la Presidencia de la República cuanto en los demás documentos productos de memorias de trabajo, que generó la campaña. Por ello es que, inmediatamente, a escasas semanas de haber tomado posesión de la presidencia, esta temática se convirtió en iniciativa de reforma a la Constitución. Y, finalmente, se incorporó al mismo Plan Nacional de Desarrollo, publicado en el Diario Oficial del día.

El documento reformador al Título IV Constitucional comprende los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114, así como a los artículos 22, 73 fracción VI base 4ª, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución que en primer término fue presentada ante la Cámara de Senadores y, una vez aprobada por ésta, pasó con modificaciones a la Cámara de Diputados, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

Para poder penetrar en el estudio de tan importante reforma, es preciso que pasemos a analizar con cuidado las partes de que consta, ya que, como es propio de la técnica legislativa, el documento se nos presenta, en primer lugar, con una exposición de motivos, en donde se justifica y se razona la necesidad de la misma y, en segundo lugar, aparece el articulado o la proposición concreta de la reforma. Nosotros seguiremos, en nuestro examen, ese mismo orden.

Porque, muy a pesar del ordenamiento constitucional vigente e inclusive de la entonces reciente Ley sobre Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, que entra en vigor en 1980. (La campaña política se desarrolla durante el año de 1981 y parte de 1982), se advirtió un grave deterioro de la moral pública y un auge alarmante de la corrupción, por parte sobre todo de los funcionarios públicos.

De hecho, en esta parte de la iniciativa, llamada exposición de motivos se recoge la filosofía, los razonamientos expuestos durante la campaña por Miguel de la Madrid, sobre las ideas de la renovación moral y del combate a la corrupción.

Como hemos advertido, la iniciativa presidencial representa uno de los primeros actos de gobierno, que ejerció el nuevo presidente, de manera que existe una continuidad entre los planteamientos de campaña y esta primera acción de gobierno, en materia de responsabilidad.

Quizá por esta cercanía o continuidad en relación al período de campaña, la exposición de motivos, en sí misma, resultó muy breve, ya que consta de tan solo once párrafos: una verdadera síntesis de la mas amplia y compleja problemática que el tema representa en los documentos de campaña.

Es decir, que la justificación o las ideas contenidas en esta exposición de motivos, se explica mejor si la referimos al contexto de donde emanaron, que es el contexto de los discursos del entonces candidato, debido a que la renovación moral pasará como una de las tesis del gobierno del presidente de la República.

La justificación propiamente gira, en torno a estos dos temas como ya lo señalamos: el tema de la renovación moral

y el tema del combate a la corrupción. Quizá, en realidad estemos ante dos aspectos de un mismo problema. Sin embargo, la iniciativa hace una clara diferenciación y, en consecuencia, les da un trato diferente.

I. LA IDEA DE LA RENOVACION MORAL.

La idea de la renovación moral, es uno de los fundamentos de la reforma constitucional en materia de responsabilidad; es uno de los programas de trabajo del nuevo gobierno y, por ello, se incluye como ya lo indicamos, en el Plan Nacional de Desarrollo. Ahora bien, importa saber ¿Qué es o en qué consiste la llamada renovación moral?. Trataremos de contestar esta pregunta mediante el análisis de los discursos de campaña, por ser éstos más a propósito para la manifestación de las ideas, de los pensamientos que servirían luego de programas de gobierno.

En efecto conviene insistir en que existe una continuidad de obra, de pensamiento entre el período de campaña y esta acción gubernativa de reforma a la constitución. Es decir, la exposición de motivos resulta excesivamente breve, muy escueta en conceptos como para explicar la trascendencia de tan importante reforma. De manera que la mencionada exposición de motivos no se podrá estudiar bien, debidamente, sino acompañándola del pensamiento demostrado en los discursos

de campaña, que desde luego son muy ricos en consideraciones relativas a la renovación moral.

Con motivo de la etapa llevada a cabo por el entonces candidato a la presidencia, Lic. de la Madrid, delineada y estructurada por el Partido Revolucionario Institucional (P. R. I.) en cada Estado de la República Mexicana, donde en forma diversa hace mención de la renovación moral de la sociedad; se publicaron los documentos respectivos de dichas intervenciones por el partido político, con el título de "Cuadernos de Pensamiento Político".

Podemos afirmar que el pensamiento del actual Presidente de la República respecto a la renovación moral de la sociedad, se considera que debe ser pareja tanto en el sector público, como en el sector privado, incluyendo a la familia, a los campesinos, sindicatos, informadores, obreros, estudiantes y servidores públicos, siempre basándose en la premisa de la honradez, en todos los aspectos del trabajo que desarrollen para aminorar de una u otra forma la existencia de la corrupción.

Con ello, se entiende que la inquietud del jefe del ejecutivo, es disponer de una sociedad sana que responda al ideal de vida comunitaria, llena de virtudes cívicas, en la

que se pudiera ver reflejado el propio gobierno, en cuanto guía, en cuanto ejemplo inmediato de la puesta en práctica de ese ideal de vida comunitaria y política.

Así tenemos que en algunas de las intervenciones de la gira presidencial realizadas por el Lic. Miguel de la Madrid, hace alusión de lo manifestado en líneas anteriores.

"Yo lo estoy haciendo porque hay demanda política de ello, por que la gente quiere que a todos los niveles de su gobierno y a través de él a la nación hay también una moral revolucionaria de los profesionistas, de los intelectuales, de los estudiantes, de los campesinos, de los obreros, de los periodistas". (1)

Más adelante vuelve a insistir en la conveniencia de asumir un verdadero compromiso de renovación, tanto en la esfera individual cuanto en la esfera social relativa a las agrupaciones sindicales de obreros, a las agrupaciones de campesinos, sin olvidar a los grupos patronales y empresariales. Dice:

(1) Cuaderno de Pensamiento Político. Miguel de la Madrid PRI N^o. 14, pag. 37.

"Esta renovación moral no puede quedar solamente limitada a la acción de un solo sector social; tiene que ser un compromiso de todos y de cada uno; tiene que ser el primer compromiso de gobierno de los funcionarios públicos porque el principal instrumento del gobierno es el ejemplo; pero debemos también pedirle a toda la sociedad a los empresarios, a los trabajadores, a los estudiantes, a los informadores que asuman su propio compromiso moral ante el futuro de la nación, porque no se trata solo de sanear el ambiente en que vivimos, sino de construir con nuestra conducta la nación que vamos a heredar a nuestros hijos y a los hijos de nuestros hijos". (2)

El presidente de la República hace mención a que cada ciudadano debe tener un compromiso y conducirse con su actitud en beneficio del Estado; reiterandose que el primer compromiso debe ser de los servidores públicos ante el gobierno ya que si bien es cierto que los ciudadanos tenemos un compromiso con el Estado también es cierto que los principales vicios

(2) Ob. Cit. N° 32, pag. 45 Cuaderno de Pensamiento,...

como la corrupción, se encuentran dentro de los sectores públicos y, por consiguiente, de los funcionarios que desempeñan un cargo gubernamental.

Citandose otra intervención:

"...donde más duele y donde más avergüenza el abuso de las fuerzas policíacas o de los tribunales en cuanto se expone al campesino, al obrero, al mexicano común y corriente". (3)

Otra intervención del primer mandatario de a nación

dice:

"La renovación moral que postulé abarca a toda la sociedad aceptó desde luego que al primer obligado es el gobierno y que debemos combatir con seriedad y profundidad todo fenómeno de corrupción en la vida pública del país". (4)

(3) Ob. Cit. No. 31, Cuaderno de Pensamiento... pág. 36

(4) Idem., No. 23 pág. 29

Por otra parte en este planteamiento de renovación moral el interés particular debe estar sujeto al interés general:

"En esta etapa renovada de la Revolución Mexicana todos los mexicanos asumieron el compromiso y ya en primer lugar, de subordinar toda acción al interés de la República de manejar la verdad como criterio fundamental en la relación entre gobernantes y gobernados vigorizar las virtudes de un pueblo mexicano y exigir que todos los comportamientos se adecuen al supremo interés de la nación". (5)

Otra concepción que cabe señalar es:

"...Hemos de supereditar todos el interés particular al interés supremo de la República que hemos de ser honestos para exigir; que no debemos tolerar formas de conducta que atentean contra los valores supremos de la nación". (6)

(5) Ob. Cit. N^o 30 pag. 38 Cuaderno de Pensamiento...

(6) Idem. No. 30 pág.39.

Una vez mas el Lic. Miguel de la Madrid nos dice:

"Lo que postulo es la moral social, que implica la superditiación de cualquier interés particular al interés nacional; el sentido de responsabilidad que debe prevalecer en todos y cada uno de los mexicanos de no dañar, con el ejercicio de nuestros derechos los intereses de terceros a los intereses de la nación". (7)

Es así que el candidato a la Presidencia de la República postuló.

"El pueblo de México ésta pidiendo también la renovación moral de la sociedad. Esta pidiendo que superditen los intereses particulares a los intereses de la República. No aceptó que desde los puestos públicos se hagan negocios. El pueblo de México pide lo gobiernen líderes populares no hombres de negocios". (8)

(7) Ob. Cit. No. 28pág 35. Cuaderno de Pensamiento...

(8) Idem. N° 23, pag., 29 véase también números 2, 4, 7, 14, 16, 25 y 35.

Otro postulado de Miguel de la Madrid sobre la renovación moral de la sociedad, que como otro punto importante dentro de su campaña presidencial, es la exigencia o demanda política, para hacer frente a todas las irregularidades que se presenten en todos los sectores.

El candidato del Partido Revolucionario Institucional, desea una mayor participación de cada uno de los mexicanos, en la vida política de la nación, ya que las decisiones y destinos fundamentales del país pueden tomarse unilateralmente, por un grupo minoritario de personas, que ven de una manera u otra sus propios intereses.

A continuación citaremos como concibe Miguel de la Madrid la exigencia política para toda la sociedad de la renovación moral.

"La renovación moral es exigencia política para toda la sociedad, claro, vamos a gobernar con el ejemplo, vamos hacer los mas existentes frente a nosotros mismos. Ustedes miembros del partido exijanmé la moralidad a mí y a todos los funcionarios". (9)

(9) Ob. Cit. N° 2 pag. 48, 49 Cuaderno de Pensamiento...

Otra concepción:

"Hemos de fortalecer aún más con la depuración y practica intransigente de nuestros propios valores: Depuraremos vicios y defectos; la revolución es superación permanente". (10)

Un enunciado más señala:

"... el político es un realizador y lo estoy haciendo porque hay demanda política de ello, porque la gente quiere que a todos los niveles de su gobierno haya una conducta moral, que nadie se sirva del gobierno y a través de él a la nación". (11)

Otro criterio más:

"He dicho que la renovación moral de la sociedad mexicana es no solo una obligación de todos los mexicanos, sino una verdadera demanda política". (12)

(10) Ob. Cit. No. 3, pág. 35 Cuaderno de Pensamiento.

(11) Idem. No. 14 pág. 37

(12) "Nacionalismo Revolucionario Siete Tesis Fundamentales de Campaña de Miguel de la Madrid H. C.E.N., P.R.I. 1982, pag. 48

En cuanto a la definición de la renovación moral de la sociedad citaremos, el primer mandatario de la nación la concibe "Como la revigorización de todo lo que induzca y garantice el cumplimiento de nuestros deberes para con la nación para con la república. Es la superditación de los intereses individuales y de gremio a los intereses generales, a nuestro orden constitucional, a los valores fundamentales de nuestra nacionalidad, a la ética política en que se sustenta nuestra identidad y nuestra fuerza como pueblo independiente y libre". (13) Mas adelante añadía:

"Es la conciencia popular hecha gobierno. Es nuestra creencia en la justicia, en la igualdad, en el derecho. No puede ni debe estar superditada al interés de nadie en particular, al afán de lucro personal o gremial, a costa del empobrecimiento nacional". (14)

La Renovación Moral "Es indispensable para seguir asegurando el cambio social organizado y el desarrollo del país. Es fundamento para que reforcemos nuestra capacidad de dar libertad, justicia, alimentación, salud, vivienda, educación, e información a los mexicanos que no las tienen y las demandan para consolidar el arraigo y la práctica de los valores de la comunidad nacional; para fortalecer y ampliar

(13) Ob. Cit. Nacionalismo Revolucionario pág. 48

(14) Idem.

las bases de la democracia mexicana para reafirmar la vigencia del estado de derecho que establece nuestra constitución".(15)

De lo señalado con anterioridad podemos manifestar que la Renovación Moral es: El aseguramiento del cumplimiento de los servidores públicos y de los particulares frente al Estado estandose a los intereses del pueblo, del Estado por encima de los intereses particulares, respetando y actuandose conforme a nuestra carta magna.

Dentro de este marco de los discursos de campaña pronunciados por Miguel de la Madrid.

Se plantea la renovación moral como un problema social e inclusive, ya en lo particular, se hacen señalamientos muy concretos, relativos a la creación de un complejo sistema de responsabilidad, principalmente de los servidores públicos, que de alguna manera, ya sienten la necesidad de introducir amplios informes legales.

(15) Op. cit. Nacionalismo Revolucionario pág. 49

II. EL COMBATE A LA CORRUPCION Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El tema relativo del combate a la corrupción en cambio, resulta más fácil examinarlo utilizando el conocido plan Nacional de Desarrollo. La razón es muy simple: dicho plan contiene un diagnóstico sobre el estado en que se encuentra cada una de las áreas de la administración pública. Pues bien, a través de estos diagnósticos resulta que se dibuja con una extraordinaria exactitud los males que padece esta misma Administración Pública en aumento, órgano del Estado, así como el pésimo funcionamiento de los servicios que puesto, la mala calidad de la obra fue realizada y, como rebote, los males de toda índole, que padece la sociedad. Son por tanto, estos diagnósticos la mejor documentación acerca de como y de que manera se presenta la corrupción en México. Claro que su combate será una empresa gigante para el gobierno y nosotros aquí solo trataremos el sistema ideado por éste para combatirla por medio de medidas jurídicas relativas a la responsabilidad penal, civil, administrativa y política de los servidores públicos.

Ante todo debemos admitir que el plan nacional de desarrollo apareció publicado en el Diario Oficial del día 31 de mayo de 1983, frente a la reforma que comentamos, la cual fue publicada el 28 de diciembre de 1982, es decir, el

plan nacional de desarrollo es posterior a la reforma, sin embargo: En cuanto a doctrina, en cuanto al proyecto de gobierno, ese plan nace primero que la reforma y es producto técnicamente hablando, del proceso de consulta popular, del período de campaña y, en todo caso, nos ayuda a comprender mejor, los pasos, el alcance de la misma reforma, en materia de responsabilidades que es el tema en estudio.

Pues bien, en el presente apartado intentaremos llevar a cabo un examen de como se presenta esta temática de la renovación moral de la sociedad en dicho plan nacional de desarrollo.

A) La Estructura del Plan.

El plan nacional de desarrollo presenta una estructura compleja, no solo porque abarca infinidad de temas de los discursos pronunciados en cuanto a las actividades económicas, políticas y sociales de la actividad de la comunidad nacional, sino también por la presentación de esa misma temática.

El plan nacional de desarrollo costa de una introducción y de tres partes generales.

En la Introducción nos muestra el alcance y enfoques de los objetivos principales del plan, basandose en una consul-

ta popular y la elaboración del sistema nacional de planeación.

En la primera parte abarca los problemas, propósitos, objetivos y metas del plan. Es decir, la política del Estado Mexicano: contexto nacional e internacional; propósitos nacionales y los objetivos del desarrollo; estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.

En la segunda parte nos muestra las metas a alcanzar dentro de la política económica general; la política social; Las políticas sectoriales y La política regional.

Y en la tercera etapa se ocupa principalmente de la participación de la sociedad, en la ejecución del plan.

B) La parte introductoria del plan

Dentro de esta introducción resaltaremos las estrategias de una manera general y amplia de los principales objetivos del Plan.

El Plan Nacional de Desarrollo, fue elaborado en el momento de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia contemporánea. Se funda el plan en la reforma al artículo 26 constitucional que determina que

el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrático.

La actual administración, con este documento está decidida a enfrentar con firmeza y responsabilidad la crisis interna, sin posponer soluciones ni evadir problemas; no para volver a la situación anterior, sino para superarla, conforme al mandato popular recibido en la elección presidencial del 4 de julio de 1982, proponer cambios cualitativos en la economía y en la conducción estatal del desarrollo, que habrán de transformar a la Nación.

El Plan Nacional de Desarrollo es el resultado de la voluntad política del Estado y de un gran esfuerzo de participación social; es el instrumento que permite dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado, y coordinar la de los tres ordenes de gobierno. La Planeación constituye un medio para avanzar en la democratización del país al someter a consideración de la ciudadanía el rumbo a seguir. Por ello la planeación permite asociar los esfuerzos de los diferentes grupos sociales que mantienen su autonomía de decisión.

1.- LA CONSULTA POPULAR

Uno de los principales aspectos que el gobierno decidió avocarse fue la participación activa de los mexicanos,

poniéndose en practica un amplio proceso de consulta popular, que permitió integrar la plataforma electoral, después el programa de gobierno, hoy el Plan Nacional de Desarrollo. La consulta popular arrancó en el Plan Básico de Gobierno 1982 - 1988 de la XI asamblea nacional ordinaria del P.R.I.; esta consulta permitió detectar los sentimientos e inquietudes de amplios grupos de la sociedad, analizar los principales problemas que enfrenta el país y recoger propuestas para su solución. La síntesis de las demandas sociales permiten integrar los principios políticos fundamentales que conforman la guía para realizar y conducir los cambios de fondo que el país requiere en la economía, la sociedad y el Estado basándose en el nacionalismo revolucionario, democratización integral, sociedad igualitaria, renovación moral, descentralización de la vida nacional, desarrollo, empleo y combate a la inflación, y planeación democrática.

2. Sistema Nacional de Planeación Democrática

Es una respuesta clara al compromiso de organizar las actividades de gobierno de manera regional y previsoras, con el apoyo de la participación ciudadana, permitiendo impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país; la planeación democrática tiene su fundamento legal en la propia Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, reglamentaría del numeral 26 constitucional; tiene por objeto encauzar las

actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo; establece las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades con las entidades federativas; asimismo, se establecen las bases para incorporar la participación y la consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y sus programas.

3. El plan nacional de desarrollo.

En febrero de 1983, el gobierno de la República, dio inicio a los trabajos de integración del Plan y convocó a la sociedad para participar en las actividades de los foros de consulta popular, los temas y aspectos analizados en dichos foros, durante la campaña política, permitiendo identificar las prioridades nacionales y los grandes problemas que la sociedad mexicana ha de enfrentar en los próximos años.

Los foros nacionales de consulta popular, realizados dentro del sistema nacional de planeación democrática, fueron los siguientes:

Desarrollo Rural Integral; Desarrollo Industrial y Comercio Exterior; Sistema Integral de Transporte; Moderniza-

ción Comercial y Abasto Popular; Desarrollo Tecnológico; Productividad y Capacitación; Desarrollo Urbano; Ecología; Energéticos; Turismo; Pesca; Salud; Educación; Deporte y Recreación; Agua; Justicia; Empresas Públicas; Reforma Agraria Integral; Ciudad de México y Comunicación Social.

El Plan registra los señalamientos principales de la consulta popular y los incorpora a las políticas adoptadas. Es decir corresponde al Plan incorporar las aportaciones principales de la consulta popular en el nivel más amplio; a los programas de mediano plazo, los planteamientos correspondientes a cada sector de actividad y, finalmente, a los programas anuales y los planes estatales y municipales, los aspectos más concretos.

Entre aquellos pronunciamientos realizados por el precandidato a la presidencia, los más destacados fueron:

LAS CONDICIONES SOCIALES: Son las que afectan directamente el nivel y calidad de la vida de la comunidad; acceso de la población al empleo; combate decidido a la inflación; ampliación de los servicios urbanos; distribución en forma justa de los beneficios del desarrollo; establecimiento de un programa integral de abasto que incorpore el esfuerzo coordinado de los sectores públicos, social y privado; apoyo al desarrollo de la industria alimentaria; conservación y mejora-

miento del medio ambiente natural, con énfasis en el uso nacional de los recursos acuiferos en todo el territorio; manejo adecuado de bosques y selvas; vivienda digna, combatiendo la especulación de la tierra; vinculación efectiva de los procesos educativos y productivos; revisión y adecuación de estructura organizativa y de promoción del deporte y la recreación, uso eficiente de la capacidad instalada para el turismo social.

También se requirió mayor participación ciudadana en las decisiones de carácter político, social, administrativo y económico; generar empleos en las áreas rurales para reducir la emigración; mejorar y extender la cobertura de los servicios para la salud, así como sustituir importaciones en medicamentos e instrumentos de salud.

CIUDAD DE MEXICO. Se requirió mayor participación ciudadana en las decisiones de carácter político, social, administrativo y económico; la necesidad de controlar el crecimiento de la ciudad con acciones contundentes y sistemáticas en cuanto a desconcentración y descentralización en las áreas administrativas, industrial, comercial y de servicios; la importancia de preservar el medio natural mediante programas de regeneración del suelo, de la vegetación y de la capacidad de recargar los mantos acuiferos; de fortalecimiento del transporte público supeditando la vialidad a la transportación

colectiva; el mejoramiento en la dotación y distribución del agua potable, así como en los servicios de drenaje, recolección de basura, bacheo y alumbrado público.

IMPARTICION DE JUSTICIA. Que debe ser expedita e igualitaria que proteja a toda la población y evite los actos arbitrarios de las autoridades, así como la modernización del sistema nacional de administración de justicia en sus diversas fases.

DESCENTRALIZAR LOS DISTINTOS ASPECTOS DE LA VIDA NACIONAL. Reforzando la capacidad de las autoridades y sectores locales para propiciar el desarrollo regional más equilibrado del país; regionalizar los servicios de salud así como los de educación básica y normal lograr mayor participación de las autoridades en los procesos de empleo capacitación, adiestramiento y productividad descentralizar el manejo de la flora y fauna silvestre; formular programas coordinados en materias urbanas, agrícolas, ganadera e industrial, que equilibren el crecimiento de las regiones en que se ubican los centros turísticos; orientar la capacitación rural para que las comunidades campesinas tengan un mayor control de sus procesos productivos, consoliden el desarrollo de su organización social e incrementen su productividad; terminar con el resago agrario y otorgar seguridad jurídica a las distintas formas de tenencia de la tierra.

RELACIONES SOCIOECONOMICAS. Tener mayor incidencia sobre el aparato productivo, se propuso apoyar el desarrollo de las empresas pequeña y mediana, así como elevar la capacidad de supervisión y dirección de las mismas; fomentar las agroindustrias; unir esfuerzos para el gobierno y los sectores social y privado, fomenten la producción local de instrumento y equipos que hasta hace poco se importaba y limiten el consumo de bienes provenientes del exterior a lo estrictamente necesario para la producción prioritaria, y el mantenimiento del nivel de empleo; considerar la utilización de las tecnologías existentes en el país antes que importarlas en forma indiscriminada; diversificar los productos de exportación; reduciendo el peso relativo del petróleo; impulsar el desarrollo de la petroquímica y aprovechar integralmente el gas natural extraído en las zonas productoras; considerar la investigación básica aplicada y el desarrollo tecnológico como áreas de carácter prioritario y estratégico, y crear un sistema de transporte que responda a las necesidades del país.

SECTOR PESCA. Demandar extensión prioritaria al desarrollo y aprovechamiento de los recursos del mar; promover el desarrollo de la acuicultura; fomentar el desarrollo industrial del sector pequero e impulsar la comercialización ordenada y el transporte eficiente de los productos del mar.

EMPRESAS PUBLICAS. Se demandó la orientación de

sus recursos hacia actividades estratégicas y prioritarias, descentralizar la operación de sus unidades, y mejorar su eficiencia administrativa para garantizar la calidad de los bienes y servicios que prestan.

COMUNICACION SOCIAL. Se pidió que el estado reafirme su rectoría en la materia, preservando la identidad nacional dentro del marco y restringido de la libertad de expresión se afirmó en la necesidad de democratizar los medios de comunicación, radio, televisión, prensa y cine, a través de la participación de los grupos sociales; y fomentar la conciencia nacionalista y apoyar la solución de los problemas a través de los medios de difusión.

LA CONSULTA EN LOS ESTADOS. Respetando su autonomía, se ha propuesto a sus gobiernos el diseño y promulgación de Leyes estatales de planeación, el establecimiento de sistemas de planeación democráticas y la instalación de foros estatales, en los que participen los grupos locales.

Como parte de este proceso, la federación a firmado con cada estado el convenio único de desarrollo para posibilitar la coordinación de acciones.

La incorporación del sistema financiero a los procesos de programación y el esquema de planeación adoptado son las

bases para que, al tiempo que se desconcentren los recursos y descentralicen las funciones, se aumente la capacidad política y administrativa de los gobiernos estatales y municipales, para responder oportunamente y eficazmente a las demandas de la población.

4. Su estructura

Está estructurado en tres aparatos:

Apartado primero. Se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. Encuadrándose en un capítulo a la política del estado mexicano conteniendo los principios políticos del proyecto nacional surgido de la revolución mexicana y plasmado en la constitución de 1917, muestra también como los siete criterios emanados de la consulta popular fundamentan la estrategia de desarrollo contenida en el plan las bases políticas que la haga posible y la complementarán, se describen en lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia.

Para alcanzar las metas se plantea una estrategia para el desarrollo económico y social, orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo a través de dos líneas fundamentales de acción que son: La reordenación económica y el cambio estructural.

La primera de las citadas tiene tres propósitos: Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes. La segunda se precisa en seis orientaciones generales que son: enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del estado, impulsar al sector social y alentar el sector privado.

Apartado segundo. Reglamenta la estrategia en el capítulo de política general, describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el estado para avanzar hacia los objetivos nacionales.

Se describe el manejo de la política de gasto público precisamente los propósitos que en diferentes aspectos se pretende alcanzar a través de ésta y se presentan los lineamientos de política para la empresa pública.

Atendiendo a las necesidades de financiamiento del desarrollo, se define la aplicación de las políticas de ingreso

público, de subsidios, crediticia y monetaria y de deuda pública.

En cuanto a la economía internacional se precisa la aplicación de las políticas cambiarias de comercio exterior y de inversión extranjera, también se establecen lineamientos de capacitación y productividad.

En cuanto a la política social está integrada por la política de empleo, bienestar social y distribución de ingresos; educación; salud y seguridad social; ecología y medio ambiente; y desarrollo urbano y vivienda.

Dentro del desarrollo económico y social se desprenden los lineamientos de política que se refieren a sectores específicos; desarrollo rural integral; reforma agraria integral; agua, pesca y recursos del mar; bosques y selvas; desarrollo industrial y comercio exterior; energeticos, minería, sistema integral de transporte, modernización comercial y abasto popular; turismo, y desarrollo científico y tecnológico.

Dentro del capítulo de política regional describe el marco para la distribución del crecimiento, definiendo las zonas prioritarias y trazado las líneas de política para la zona metropolitana para la Ciudad de México, la frontera norte, el sureste, la costa del golfo y la del Pacífico, esta

planeación es ejecutada por la administración pública federal y los estados y municipios, en el ámbito de sus jurisdicciones.

Apartado tercero. Delinea las formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales, así mismo este apartado señala mecanismos para que los diferentes sectores de la sociedad en la ejecución y evaluación de las acciones definidas por el plan.

III. CONSIDERACIONES SOBRE LA PARTE DE DIAGNOSTICOS

Para Miguel de la Madrid H. la renovación moral de la sociedad supone, no solo el combate de la corrupción, sino también la necesidad de renovar al aparato administrativo para que éste resulte y salvaguarde la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en la cual se presenta una verdadera reforma administrativa.

De hecho el plan nacional de desarrollo, en cada uno de los diagnósticos, que realiza acerca del estado en que se encuentra la Administración Pública en orden a la cabal satisfacción, en los términos descritos, de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; no hace sino, describir los males que allí se han detectado.

El Plan Nacional de Desarrollo, bajo este aspecto trae una relación de males que deben superarse, bien sea a través del combate a la corrupción, bien sea por conducto de una reforma que aplique recursos y procedimientos. Pasemos pues analizar la descripción de dichos males y después a examinar las medidas que se proponen para combatirlas.

1. Señalamientos de los Males

El plan nacional de desarrollo hace este señalamien-

to, tanto en el capítulo relativo a la política del Estado Mexicano, cuanto en lo relativo a la materia económica y a la política social. Después, el plan se ocupa del examen de esta misma problemática pero por sectores federales. Como por ejemplo, sector agrario, sector pesquero, etc.

A. El Capítulo de la Política del Estado Mexicano

Después de hablarnos de lo que representa nuestra constitución, acerca de cuál sea el proyecto de nación al que aspiramos y cuales son las orientaciones generales de gobierno, se describe el estado en que se encuentra la administración de justicia, bajo el épigrafe de "Reforma jurídica e impartición de Justicia". (16)

La administración de justicia se encuentra según El Plan Nacional de Desarrollo francamente mal señalado:

"No obstante el programa alcanzado, en materia de derechos individuales y sociales, y las constantes reformas introducidas durante muchos años, merced al evidente dinamismo del sistema jurídico mexicano, nuestro dere-

(16) Ob. Cit., "Plan Nacional de Desarrollo..." pág. 63 a 71.

cho actual parece haber quedado rezagado, al menos en algunas de sus ramas, y con frecuencia resulta insuficiente o inadecuado para cumplir satisfactoriamente su función como medio de desarrollo en la libertad y como recurso de control social, apoyado en las instituciones y en las personas que asumen la delicada responsabilidad de la prevención de conflictos, la procuración y la administración de la justicia. Esto sustenta la necesidad que el gobierno federal atenderá dentro del ámbito de su competencia, de realizar una completa revisión del orden jurídico vigente.

Procedimientos y normas a menudo desconocidas para la generalidad de los habitantes del país, sistemas complejos y formalistas, tecnicismos excesivos, escaso número de órganos de justicia en proporción al volumen de los asuntos que deben atender, selección, formación y actitudes deficientes por parte de muchos servidores públicos; estrechez presupuestal, equivocados conceptos sobre el alcance y las limitaciones individuales y sociales de la función de la justicia, son entre otros, algunos de los obstáculos

sobresalientes que prevalecen en este sector". (17)

En este diagnóstico claramente se aprecia la existencia de males profundos que deben combatirse por medio de las diversas medidas de la renovación moral.

En el aspecto del procedimiento de la materia agraria está como los demás marcos jurídicos no satisface las necesidades del sector campesino respecto a la tenencia de la tierra.

En materia Penal carecen de un catálogo de delitos actualizado, los procedimientos son obsoletos, fuera del contexto de la época actual, en cuanto a las funciones del ministerio público y de la política judicial no cuentan con funciones y actividades claramente definidas.

En materia de justicia familiar, resulta deficiente los procedimientos respectivos; en materia mercantil como en las otras materias "Constantemente se ha indicado que los procedimientos en materia mercantil no satisfacen ya las nece-

(17) Ob. Cit., "Plan Nacional de Desarrollo...". pág. 64.

sidades contemporáneas". (18)

Y por consiguiente en los otros campos jurídicos existe el resago o bien que los procedimientos ya son obsoletos, y desde hace mucho tiempo fueron resagados por la vida actual, por lo tanto se carece de un control jurídico práctico de las instituciones competentes.

B. El Capítulo Relativo a la Materia Económica General

En cuanto a este aspecto de la política económica del país, nos encontramos con graves dificultades y la peor crisis económica, a que se enfrenta nuestra Nación.

"El manejo de la política económica se enfrentará, en los próximos años, a fuertes restricciones derivadas de la inercia y de los importantes desequilibrios heredados".

(19)

Con esto nos trata de dar a entender que debido a

(18) Ob. Cit., "El Plan Nacional de desarrollo..." pág. 66.

(19) Idem. pág. 156

a los malos manejos de los programas y fondos económicos de las administraciones pasadas dando como resultado los desequilibrios financieros internos en el ámbito público como en el privado.

"En el caso del sector privado, la caída de la demanda y el efecto de la devaluación sobre los pasivos en moneda extranjera de las empresas han debilitado la posición financiera de buen número de ellas, lo que sin duda restringirá su recuperación. El sector público por su parte, se enfrenta con la necesidad de seguir reduciendo el nivel de su déficit financiero, que resulta excesivo ante las fuentes no inflacionarias de financiamiento disponible y por la rigidez que el servicio de la deuda correspondiente representa para el manejo del presupuesto. La situación financiera de las empresas públicas exige también su saneamiento". (20)

Otro de los problemas económicos fue la salida de

(20) Ob. Cit., "Plan Nacional de desarrollo..." pág. 157.

grandes capitales del país en los años 1981 - 1982, es decir dentro del cambio de gabinete, se presenta este fenómeno, dándonos a entender que detentaban cuentas estratosféricas bancarias lo eran aquellos funcionarios de esos sexenios, los servidonos a entender que los que detentaban cuentas estratosféricas banca préstamos de Bancos extranjeros en dólares, a México, para emplear dichos créditos a sectores que lo requerían, sin embargo ese dinero de una u otra forma terminaba en las cuentas personales de funcionarios públicos corruptos.

Aunado a esto, la desconfianza de los acreedores, el alto índice de desempleo y subempleo, restricciones a la creación de empleos a través de aumentos en la demanda, bajo costo de barril de petróleo crean el caos inflacionario en que vivimos.

C. La Política de Gasto Público

Dentro de este esquema nos encontramos que se incrementó en forma alarmante el gasto público en los últimos años, aparejado con el crecimiento de los subsidios sin ningún plan delineado, careciéndose de un programa en forma tal que ayudará a reorganizar el gasto, y lo que es más no se atendiera

aquellos programas que eran prioritarios.

"...Así el gasto neto presupuestal aumentó 10 puntos como proporción del producto entre 1971 y 1976 y 14 puntos entre 1976 y 1982. Sin embargo, la política de ingresos no mostró un dinamismo comparable al de la política de gasto". (21)

Dándose con ello que entre lo gastado y lo recaudado existía un abismo resultando un déficit presupuestal, y cada vez endeudándose más el sector público, respecto al sector comunicaciones y transporte en los últimos tiempos se han tenido pérdidas, y respecto a los recursos al medio rural, se pretendió favorecer a los estratos mas pobres, por otro lado el plan señala:

"En materia de redistribución directa del ingreso vía gasto, el crecimiento acelerado de los subsidios y transferencia pública no siempre ha favorecido a los grupos mas desprotegidos". (22)

(21) Ob. Cit., "Plan Nacional de desarrollo..." pág. 168

(22) Ibidem. pág. 169.

Con lo que acabamos de citar existe contradicción respecto a que las masas mas desprotegidas son las mas favorecidas en base al gasto que dispone el gobierno, lo cual resulta de otra manera.

b) La Política de Empresa Pública.

Dentro del órgano financiero las empresas públicas encuentran un derrumbe en virtud de que sus ingresos han perdido valor e importancia debido a que sus precios y tarifas se encuentran totalmente rezagados, en comparación a los costos que generan esos servicios; otra deficiencia es la falta de una política capaz. Para que se obtengan beneficios directos en beneficio del país y se tenga ganancia para justificar su razón de existir de estas empresas.

c) Vinculación con la Económica Mundial

Dentro de este panorama vamos a observar cuales son los problemas que se viene arrastrando desde tiempos anteriores el país en este renglón internacional.

"Las dificultades por las que atraviesa actualmente el país responden en cierta medida, a la ejecución de una estrategia de desarrollo que no considera suficiente la vin-

culación económica con el exterior entre los elementos objeto del proceso planeación. Así, el endeudamiento externo tanto público como privado, operó como variable de ajuste de la evolución económica interna y de compensación de las deficiencias estructurales de la planta industrial. En la mayoría de los casos, las exportaciones de productos manufacturados no fueron resultado de una estrategia de penetración permanente de los mercados internacionales, sino, más bien, correspondieron a excedentes que el mercado interno no podía absolver". (23)

En otro orden de ideas en materia de las exportaciones a nivel internacional, petroleras, y de otros productos se redujeron considerablemente no correspondiendo a la producción interna y la demanda extranjera.

Respecto a la Ley de la materia sobre la inversión extranjera tenemos que:

(23) Ob. Cit., "El Plan nacional..." pág. 191.

"No se ha seguido siempre una política sistemática en la materia que aproveche efectivamente su contribución al desarrollo del país. En la práctica las transnacionales han tenido con frecuencia a beneficiarse con la protección, a través del uso de tecnologías y equipos obsoletos en sus países de origen y a generar ganancias excesivas a expensas de los consumidores nacionales". (24)

Esto nos hace reflexionar, que debe reglamentar y actualizar de inmediato la Ley de inversiones extranjeras, ya que cualquier firma extranjera que sean rechazados sus productos en otros países, y más aún en los países de origen, donde existe un verdadero control de calidad; en cuanto a nuestro país se introducen dichas mercancías y tecnología vendiéndose como pan caliente, y además gozando de exención en el pago de los impuestos de importación. No observando que la tecnología que traen ese tipo de empresas esta rezagada e inoperante en su país de origen, y en vez de progresar dentro del campo donde se empleara esa tecnología, como resultado lógico tendremos una mano de obra, unos conocimientos y su

(24) Ob. Cit. "Plan Nacional..." pág. 28

aplicación de los programas que se ejecutaran con un retraso de varios años y que con el transcurso del tiempo será obsoleta esa tecnología.

d) Capacitación y Productividad

Para reafirmar y como complemento de lo señalado en el punto inmediato anterior dentro de este esquema y uno más de los diagnósticos del plan nacional de desarrollo tenemos que:

"...el aparato productivo esta caracterizado por bajos niveles de productividad como consecuencia no solo de la deficiente capacitación y adiestramiento de la mano de obra, sino además del uso de tecnología inadecuada tanto social como regionalmente". (25)

Por lo que en este renglón de la productividad nos encontramos en resumen, que la economía mexicana, se encuentra en banca rota, por ejemplo tenemos que en la agricultura se encuentran los retrasos más problemáticos del país ya que se carecen de implementos adecuados, no se cuentan con progra-

(25) Ob. Cit., "Plan Nacional de desarrollo..." pág. 201

mas de investigación y experimentación, técnicas viejas de producción; otro problema es la escases del agua y la falta de conocimiento para utilizar la tierra; en cuanto a la capacitación esa nada más existe en el papel de los asesores ya que es nula en la práctica esa actividad, careciendo de asesoría técnica, programas y planes bien delineados para la producción.

Ahora bien dentro de las industrias de transformación en cuanto a productividad por los múltiples planes programas y actividades que se tienen estos se vuelven problemáticos y aquellas empresas pequeñas y medianas dentro de sus cuantiosos problemas, existen la falta de esquemas adecuados de organización y administración no cuentan con criterios de productividad nacional y regional desconociéndose técnicas de planeación integral, carecen de sistemas y técnicas en general; también son objeto de cargas tanto de capacidad y visión para sus principales dirigentes así como también bienen siendo cargas que debe arrastrar sin beneficio el país.

Dentro del sector público, muchas de las funciones y de los servicios que otorgan se pueden hacer esas actividades con cantidades menores de recursos, concluyendo y en base a la consulta popular en este sector se señaló:

"Que la capacitación de la mano de obra ha sido en ciertos aspectos inadecuada ya que se refleja fundamentalmente en la disvinculación que hay entre las oportunidades de capacitación y los requerimientos de mano de obra calificada por parte de la estructura productiva". (26)

Esta separación o distanciamiento trae como consecuencia una limitación en la comunicación y transporte, electricidad, construcción en actividades extractivas, agropecuarias y empresas pequeñas y medianas debiéndose reglamentar, haciendo cumplir la Ley competente para obligar a las empresas a retribuir bien a la mano de obra calificada.

C. Política Social

Dentro del aspecto de la política social del país veremos cuales son los diagnósticos que sufre, las deficiencias y las causas que los provocan, dentro de este enfoque encontramos que desde el movimiento de 1910 a la fecha, la población mexicana se constituye en una sociedad rural y en una sociedad urbana y que al correr del tiempo, estas se han

quintuplicado, prevaleciendo la población urbana, siendo que esta población tiene su principal actividad en aquellas actividades menos importantes que el país requiere. Percatándose de las desigualdades que se presentan entre la población del campo y la ciudad entre las mismas regiones, existiendo como en toda sociedad desequilibrios en el aparato productivo, trayendo consigo un mínimo de beneficio en el aspecto económico y con ello un avance pobre en el sector social, que en algunos casos dependen de un solo patrón, inequitativo respecto de la distribución de la riqueza y del bienestar social.

El aspecto desigual de la población se da basando se esta en la mala distribución de los ingresos y cuando el sector más rezagado quiere sobresalir se le ponen miles de obstáculos tanto por parte del patrón como de la misma organización que se emplea en los centros de trabajo, como también los culturales para que jamás salgan del atraso en que se encuentran.

"Así la mejor distribución del ingreso entre factores de la producción no se ha traducido en una mejoría comparable de la distribución entre personas y familias". (27)

En cuanto al sector industrial ésta ocupó la principal preocupación del gobierno anterior, dejando a la deriva y abandonando otras actividades prioritarias que necesitaban una atención inmediata con ello se refleja la incapacidad de la economía de nuestro país, en la administración anterior, así como careciéndose de la apertura de nuevas fuentes de trabajo, propagando con esto el desempleo de muchos mexicanos.

Esta prioridad al sector industrial afectó otros sectores, siendo el más afectado el de la agricultura como ya se ha mencionado.

"El estancamiento de la actividad económica coincide con la incorporación masiva de las generaciones que nacieron en los años sesenta cuando la tasa de natalidad del país era de la más altas del mundo, y con la creciente demanda de participación de la mujer en el mercado de trabajo". (28)

a) Educación, Cultura, Recreación y Deporte

En este panorama tan amplio se percatara cuales son

(28) Ob. Cit., "Plan Nacional..." pág. 215

los problemas que encontró el gobierno actual donde una de las principales preocupaciones fue el aprendizaje que ha tenido un retraso que no debería corresponder a la demanda del sistema, donde el ciclo escolar de la primera MOSTRO SERIAS DEFICIENCIAS EN CUANTO A CALIDAD, CON ALTOS INDICES DE DESERCIÓN Y REPROBACION, existiendo que en los lugares más alejados como es el caso de las rancherías y comunidades indígenas no se concibe el más mínimo avance, alcanzándose tan solo un pobre 20% desprendiéndose un rezago absoluto y para muestra que desde 1932 se implantó el sistema de seis años para primaria (55 años); el sistema de secundaria se inició en 1925 (62 años); dando como resultados como se puede desprender ya es inoperante obsoleta en cuanto a su finalidad, organización y métodos, con ello no correspondiendo a las exigencias actuales de la sociedad.

Respecto a la educación normal y como resultado de lo citado en líneas arriba también esta educación cuenta con problemas de origen es por ello que los maestros egresados de estas escuelas normalistas salen con una deficiencia en sus conocimientos repercutiendo esto en los educandos.

"No responde adecuadamente a los contenidos de los planes y programas de estudios de los niveles en los que desarrollan su labor, ni representa un equilibrio cuanti-

tativo respecto de las necesidades". (29)

En cuanto a la educación, superior, esto en parte responde a las necesidades actuales, la demanda, siendo esta cada vez mayor, dando como resultado la universidad de masas, y así tenemos que:

"Permite atender adecuadamente los principales problemas nacionales, lo que genera adicionalmente desempleo entre los egresados.

La educación superior no ha alcanzado aún la dimensión social que corresponde a sus orígenes". (30)

Respecto a la cultura siempre se ha valorizado como que está considerada para cierto grupo social, y no debe ser así, las autoridades correspondientes no han aprovechado toda su magnitud para promocionar la cultura, faltando difusión; uno de los problemas fundamentales sobre el desinterés que existe en este campo se debe en gran parte a los medios masivos de comunicación imponiéndose patrones de conducta, que enajenan y distorsionan los valores fundamentales, repercutiendo en

(29) Ob. Cit., "Plan Nacional..." pág. 223.

(30) Idem.

una raquitica cultura en el pueblo mexicano, siendo esta la causa principal que ocasiona la frustración y el obstaculo para la propagación que poseen los ciudadanos; reafirmando lo anteriormente señalado el plan nacional de desarrollo de la siguiente forma:

"En este proceso han influido los medios masivos de comunicación que han impuesto patrones de conducta enajenante, que desvirtuan los valores superiores a que aspira nuestra educación". (31)

El empobrecimiento de la cultura se debe a que los medios masivos de comunicación se encuentran en manos de unas cuantas personas, es decir existe un monopolio cultural de los conductos masivos de comunicación cultural, artistica, deportiva y otros generos culturales, TELEVISIA empobreciendose y desgregandose estos.

Ahora bien respecto al analfabetismo nos encontramos que en 1982 existían seis millones de analfabetas y quince millones de gente mayor que no había concluido el ciclo primario y por ello es imposible que en nuestro país se este hablando de una sociedad igualitaria, es decir:

(31) Ob. Cit. "Plan Nacional..." pág. 223

"El analfabetismo es, además de un problema educativo un problema de orden social con hondas repercusiones en el terreno político pues limita la participación ciudadana debidamente informada". (32)

Señalandose en ese plan nacional de desarrollo que los medios de alfabetización dirigidos en esa época a la ciudadanía, dichos materiales que se utilizaban para tal fin no son los idóneos y de fácil comprensión con ello propiciando la deserción de los analfabetizados.

Otro de los problemas que presenta la educación en nuestro país es la centralización de los órganos principales de la Secretaría de Educación Pública, siendo y propiciando los trámites más lentos tanto Federal, Estatal y Municipal.

Por lo que toca a la educación superior carece de criterios y mecanismos adecuados, en cuanto a la asignación de los recursos federales y estatales, en este plan también se hace alusión a todos aquellos egresados de las escuelas e instituciones superiores de que deben contribuir y solidarizarse, en cuanto que aporten cantidades de dinero que se devengaron para su educación profesional, con ello se podría amino-

(32) Ob. Cit., "El Plan Nacional..." pág. 225.

rar las deficiencias en que se encuentran algunas facultades o escuelas superiores ya que estas carecen de fondos económicos para el campo de la investigación, así como también del instrumental que necesitan:

b) Alimentación y Nutrición

En cuanto a este campo de la alimentación y la nutrición de los mecanismos, abundaremos el tema de los principales problemas que debería enfrentar la actual administración, desglosandose de la siguiente manera:

Como podemos observar a través del estudio de los diferentes campos de que se han venido hablando en este trabajo se desprende y no es la excepción la alimentación y nutrición ya que también carecen de programas, organización y de un buen plan para la obtención de los beneficios que se deberían de gozar si se contara con este plan de trabajo ya que lo esencial lo tenemos que es una basta extensión de tierra, climas y animales que en otros pueblos no cuentan con ellos pero que estan por arriba en este renglón.

Ya que la República Mexicana tiene los recursos necesarios para otorgar alimentación a todos los habitantes de este país, pero la realidad es otra ya que la desnutrición que aqueja al pueblo mexicano es de un 80%.

Ahora bien como se carece de un plan delineado para la producción interna de alimentos y la poca industria que existe y sobrevive con sus problemas inherentes a la misma, es claro que dicha producción sea lenta lo que trae como consecuencia de la importación de algunos productos como son los granos y semillas oleaginosas y lácteos, volvemos a reafirmar lo que mencionamos en líneas anteriores de que como es posible que teniendo los recursos naturales se tengan que importar estos y otros productos, propiciando con esto que tengamos que depender de otros países.

El abasto alimenticio nos muestra un panorama tan pauperrimo de como andan las cosas en cuanto a este sector, afirmandose en este plan lo siguiente:

"La creciente dependencia del exterior para el abasto de alimentos, ha provocado situaciones críticas en materia de almacenamiento y distribución, y afecta nuestra soberanía alimentaria". (33)

Por lo que toca a la industria de alimentos esta se localiza en un amplio número de establecimiento o comercios medianos y pequeños, en tanto los verdaderos y grandes establecimientos alimenticios, se encuentran en manos de empresas

(33) Ob. Cit., "Plan Nacional ..." pág. 235.

particulares, que están constituidas con más de la mitad de capital extranjero, también por este lado de la industria alimenticia se desprende que estas industrias utilizan grandes cantidades de dinero en la maquinaria publicitaria para colocar los productos que se tienen en sus empresas, con ello se puede manejar a su antojo la oferta y demanda de tal o cual producto alimenticio, es decir penetran los patrones de consumo en los estratos poblacionales al promover sus alimentos sofisticados y que la gran mayoría de ellos son de precios sumamente elevados, muchas veces con escaso valor nutritivo, otro más de los diagnósticos a que se enfrentó el gobierno de Miguel de la Madrid es que la infraestructura de la alimentación tanto su almacenamiento como su distribución se concentra en los principales centros urbanos, propiciando en este caso el intermediarismo excesivo, con ello disparándose su valor de tal o cual producto.

"El comercio que sirve a la población de más bajos ingresos es el más caro; además de que en las zonas rurales escasean productos básicos y se especulan con los de origen industrial". (34)

Por lo que toca a la nutrición de los mexicanos,

(34) Ob. Cit., "El Plan Nacional..." pág. 236.

señala el plan nacional de desarrollo que como la población no obtiene ingresos suficientes para que cubra sus necesidades alimentarias básicas, eso trae como consecuencia la mala alimentación presentandose el alto indice de desnutrición en las zonas rurales y en la mayor parte del país como son centro, sur y suroeste.

También en este renglón juega un papel importante la publicidad en cuanto a que a través de los medios de comunicación y propaganda colocan productos con un mínimo nivel nutricional, sustituyendo estos a aquellos productos con un alto índice vitamínico, y aquellos productos que contienen los satisfactores nutricionales son inalcanzables para las clases populares por sus precios exorbitantes en el mercado dandose todo esto POR LA AUSENCIA DE COORDINACION ENTRE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES QUE INCIDEN EN ELLA.

c) Salud.

Sin olvidar los problemas de la alimentación, de que ya hablamos los principales puntos relativos a la salud son la carencia de los servicios que el Estado está obligado a dar, reflejandose en aquellos individuos menores de quince años, ancianos, minusvalidos, y el grueso de la población que sufre los estragos por la falta de estos servicios; además hace falta:

"Una entidad rectora que coordine las acciones de las instituciones públicas asistenciales y de seguridad social, así como las que realizan los sectores privados y sociales". (35)

Otros graves problemas son la centralización administrativa de los servicios; la carencia de un buen control sanitario; la falta de coordinación entre estas instituciones y las educativas; la dependencia de la ciencia científica y tecnológica del extranjero; existe una escasa investigación en las áreas biométricas y medio social.

Se puede concluir afirmando que en este renglón persiste el desorden y la carencia de diversos tipos de coordinación y programas en el sector salud y esto repercute en la prestación de los servicios de salud.

d) Ecología

En este tema donde en la actualidad existe alarma en la mayoría de los habitantes que viven en la periferia y en la ciudad de México, el motivo primordial se debe a la contaminación del aire, a raíz de esta contaminación se sufre

(35) Ob. Cit., "El Plan Nacional..." pág. 243.

de diversas enfermedades como son infecciones en los ojos, problemas respiratorias y pulmonares, la razón de estas consecuencias se debe a que en años anteriores se puso en marcha un programa enfocado al campo de la industrialización; trayendo consigo con el transcurso del tiempo un deterioro en el medio ambiente por el gran número de industrias que contaminan el aire, afectando la vida vegetal y animal.

La contaminación del aire se debe principalmente a:

"La ausencia de control sobre la degradación del medio ambiente y la generación de desechos y residuos; esto es por las emisiones de humo, polvos y gases contaminantes de aguas residuales, basura y otros". (36)

A esto hay que agregar los desechos químicos que producen los motores de combustión que se encuentran en malas condiciones de casi dos millones de automoviles en circulación; de todo esto que se describe el gobierno federal a través de la Secretaría competente ha hecho caso omiso a este problema, aún cuando se vive día a día con él, también se afirma:

(36) Ob. Cit., "El Plan Nacional..." pág. 257.

"La fuerte presión que ha ejercido el crecimiento demográfico e industrial la falta de un planteamiento integrado del uso del suelo y sus recursos han sido las causas principales de un desarrollo desequilibrado. La utilización indiscriminada del territorio y la explotación de recursos bajo criterios de rentabilidad a corto plazo son ejemplos claves de la ineficiente política de ordenación ecológica del territorio". (37)

Ahora bien, la contaminación de las aguas territoriales de México en los principales puertos del país ya sea pesqueros o turísticos ha dado lugar a que la gran parte de esas aguas se encuentren contaminadas sin que se cuente con verdaderos programas para detener este fenómeno, matandose con ello la vida marina y ecológica.

Retomando el problema de la contaminación atmosférica que se presenta en las zonas altamente industrializadas, por los gases y las partículas que se desprenden de fábricas e industrias así con ello es que la ciudad de México se encuentra dentro de las cinco ciudades más contaminadas del mundo, comentando las autoridades correspondientes que para combatir este

(37) Ob. Cit., "El Plan Nacional..." pág. 257.

fenómeno se requiere de un equipo y tecnología sofisticada y por lo tanto costosa por lo que el gobierno no cuenta con tal dinero o más bien presupuesto para la compra de tales equipos no haciéndose nada al respecto.

Por lo que toca a los residuos sólidos que se producen en el país; (zonas turísticas e industriales) se carece de sistemas adecuados para su recolección y tratamiento en ese estado de ineficiencia se encuentra también el asunto de la basura que se recolecta en las grandes ciudades del país sin que se haga nada al respecto, y si existen son insuficientes y lentos.

Otra enfermedad que se aqueja en cuanto a la ecología es la tala indiscriminada e irracional de bosques, la quema de forestales, así como desaparecer las grandes extensiones de bosques y selvas tropicales en el interior del país, utilizándose esas grandes en actividades menos importantes, todos estos trabajos en su mayoría se hace sin ningún programa, desprendiéndose de lo anterior que existen intereses personales o particulares de algunos ciudadanos deshonestos en contubernio con las autoridades para obtener provechos económicos asomando la inmoralidad que ha de combatir el presente gobierno federal.

2. Los diagnósticos por sectores

A. Reforma agraria integral

Dentro de este enfoque, la tenencia de la tierra en nuestro país representa un problema tan viejo como la historia revolucionaria de 1910; respecto a los fenómenos que trae consigo la detentación de la tierra, los encontramos aún en nuestros días tal es el caso del latifundio, donde están establecidos son en las grandes extensiones de terreno, donde en contubernio con las autoridades agrarias se ocultan en formas de fraccionamiento, quienes aparentemente están constituidos conforme a derecho, pero lo cierto del caso es que a través del soborno de que son objeto algunos funcionarios se logran los objetivos deseados; todo esto en detrimento tanto económico y social de aquellos individuos que son auténticos campesinos y que han trabajado toda su vida la tierra, y que por una resolución agraria, son desplazados de sus tierras, una vez más quedan en juicio que en este campo las resoluciones son a favor de quienes realizan los grandes negocios; desprendiéndose del estudio que se hace en el plan nacional de desarrollo se percato de la deficiencia en el marco jurídico que existe en materia de reforma agraria, así como el inoperante procedimiento que se realizaba, señalándose lo siguiente:

"La irregularidad en la tenencia de la tierra, los diversos tramites burocráticos y la lentitud de las instancias jurídicas y normativas correspondientes, constituyen obstaculos para promover la organización de los productos". (38)

De lo anteriormente mencionado por el plan nacional de desarrollo de la actual administración se detectó que la legislación que imperaba en la tenencia de la tierra existia un tortugismo total por parte de las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria, y que el gobierno de Miguel de la Madrid por conducto de las reformas administrativas y de la renovación moral de la sociedad tratan de subsanar estos errores aflorando la corrupción en que se encontraba el problema agrario. También los procedimientos legales que se aplicaban no correspondían a la actualidad que se vive, resultando inoperantes, todo esto en perjuicio de la clase campesina.

Reforzando esta idea con lo siguiente:

"De igual manera, existe una legislación agraria excesiva y duplicatoria en algunos

(38) Ob. Cit., "El Plan Nacional..." pág. 289.

casos por falta de reglamentación da lugar a conflictos de interpretación en demérito del texto constitucional y no responde totalmente a las actuales circunstancias del campo mexicano". (39)

B. Pesca

Dentro de este campo donde México es considerado una riqueza por la diversidad de especies marinas que se encuentran en los mares que rodean el territorio nacional amén de las bahías, ríos y lagunas pero en la realidad observamos que dentro de la industria pesquera, esta se encuentra inmerso en un rezago tecnológico, deficiente en cuanto a la captura de diversas especies marinas que su infraestructura se encuentra retrasada, no correspondiendo la demanda a las exigencias de la colectividad.

Así pues se observa que la flota de captura trabaja con un índice bajo de productividad y altos costos de gastos, esto a lugar a que dicha flota opere con embarcaciones viejas e ineficientes, como también falta de refacciones y aún más originandose con ello la escases de la mano de obra calificada, dando como resultado perdidas económicas con las que opera

(39) Ob. Cit. "Plan Nacional..." pág. 289

por lo que se comenta:

"La industrialización pesquera presenta también problemas de estructura como la poca diversificación y la subutilización de la planta industrial así como su orientación a la producción de harina de pescado, en detrimento esta última de la producción para el abasto popular y la deficiente localización de algunas plantas". (40)

Con todo esto, se percata que la industria pesquera aqueja problemas grandes, como en los otros campos nos encontramos que también adolece de:

"Ineficiencia y baja productividad del sector pesquero, se derivan de un patron tecnológico obsoleto, de la falta de capacitación y especialización en materia pesquera, así como de la diversificación de la producción y de un mantenimiento adecuado del aparato productivo". (41)

Reafirmando en este sector, que también se adolece

(40) Ob. Cit., "El Plan Nacional..." pág. 303.

(41) Idem. pág. 304

en lo que se refiere al marco legal quién necesariamente se debe actualizar, ya que la reglamentación existente resulta anacrónica.

C. Energéticos

México es un país, que debe de considerarse privilegiado por la madre naturaleza, tal es el caso, que en el vasto territorio nacional se encuentran deseminados grandes yacimientos de petróleos como sus derivados, así este fenómeno tuvo su auge en los años sesentas, en donde aquellas administraciones fincaron toda su economía en los hidrocarburos; con ello se comenzo a solicitar prestamos a bancos extranjeros, cierto es que, esos acreedores no ponian en tela de juicio la solvencia, de México, y con la mayor facilidad se obtenian los créditos financieros provenientes del exterior, al transcurrir el tiempo el problema de la inflación comenzo a crecer cuando el precio del barril de petróleo tendio a la baja aunado a que los anteriores regimenes que sustraian algunos funcionarios públicos grandes cantidades de dinero del erario federal engrosando sus cuentas bancarias tanto en el país como en el extranjero, creandose entre otras cosas el caos económico en donde el gobierno ha caído y que ha nuestros días la principal preocupación del actual gobierno es negociar la deuda exterior que heredo.

Debido a la crisis que sufrió el petróleo a nivel mundial donde el barril de crudo llegó a venderse en el mercado hasta 8 dólares, siendo que se cotizaba a 20 dólares aproximadamente el barril y como el subsidio de la empresa "Pemex" cubría las tres cuartas partes del total del ingreso que captaba el gobierno federal, es por ello que se dispara la situación de caos por la que atravieza el país; repercutiendo todo esto en las clases populares, manifestandose: "Haciendose más rico el rico y más pobre el pobre". Citaremos que las causas que propiciaron la disminución de los energéticos:

"a) La inusitada rapidez de su reciente crecimiento originó presiones dentro del propio sector que se tradujeron en insuficiencias, como en el caso de la capacidad de almacenamiento de refinados y crudos, en ineficiencias, como en los casos de la quema de gas a la atmosfera y en sobre explotación de algunos yacimientos.

"b) La venta de su producción por debajo del costo, impidió a las empresas energéticas generar el ahorro interno suficiente para financiar, su propia expansión, obligandolas a buscar apoyo en el endeu

damiento, en particular, externo".

(42)

Otra de las causas del problema de los hidro-carbuos es el caracter centralista en este sector.

D. Sistema integral de transporte

Este aparato tan importante del transporte en el país, como en otros renglones presenta deficiencias, tal como lo demuestra el plan nacional de desarrollo.

"En el transporte de carga la organización en centrales es aún incipiente y muestra fallas en su operación. El servicio combinado con los ferrocarriles y el transporte marítimo se han retrasado y el manejo de productos del campo refleja problemas de mermas e insuficiencia por la gran dispersión en más de treinta mil permisionarios individuales. El servicio de pasajeros es adecuado en recorridos largos pero, como se mencionó en las zonas suburbanas es insuficiente y de baja calidad".(43)

(42) Ob. Cit. "Plan Nacional..." pág. 338

(43) Idem. pág. 353.

En cuanto al transporte de ferrocarril este se ha rezagado paulatinamente, en base a la disminución de la calidad que presta en sus servicios, debido a que consta en grandes extensiones de vías sencillas insuficientes laderos y espuelas, escasas de señales en curvas y excesivas pendientes, baja capacidad de carga en puentes y alcantarillado, por lo que toca al transporte marítimo también es incipiente su desarrollo por la falta de tripulación y el no aprovechar eficazmente la carga nacional en favor de barcos mexicanos.

En cuanto hace al transporte aereo nos encontramos que:

"Ha crecido sin una política coherente que se manifiesta en un rezago en los servicios aereos alimentadores y de apoyo a la agricultura, ante un costoso crecimiento del transporte ejecutivo de los sectores público y privado": (44)

Otro de los problemas principales que sufre el transporte aereo es el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, por el congestionamiento a que esta sujeto, y con ello la deficiencia y tortugismo el desarrollo de la aviación

(44) Ob. Cit., "El Plan Nacional..." pág. 354.

alimentadora y regional. En cuanto hace al marco jurídico nos encontramos que:

"El atraso de la Legislación y de la reglamentación del funcionamiento del sistema de transporte, la aplicación de políticas tarifaria y financiera inadecuadas, y la falta de coordinación entre la construcción de infraestructura, en la prestación de servicios, la fabricación de equipos, la aplicación de tecnología, y el empleo de capacitación de la mano de obra". (45)

Para concluir en este sector diremos que casi por regla general también sufren de las mismas situaciones los sectores que no se nombraron en este trabajo.

E. Sobre la descentralización de lo federal

Dentro de este ámbito el gobierno actual trata de descentralizar el territorio nacional como resultado de la campaña electoral del Lic. Miguel de la Madrid H., esa descentralización consiste en:

(45) Ob. Cit., "El Plan Nacional..." pags. 354 y 355.

- Desarrollo Estatal Integral
- Fortalecimiento Municipal
- La Reordenación de la Actividad Económica en el Territorio Nacional

En estas tres grandes clasificaciones se estudia al país en lo político, económico y social; en cuanto a lo que se refiere a la renovación moral de la sociedad en este estudio, observamos que esta enfocada en descongestionar la vida nacional de la administración pública federal, todo ello enfocado en una profunda revisión de competencia que resulta del equilibrio de facultades y funciones entre los poderes de la Unión, dándose también esto en la administración pública paraestatal.

Por lo que toca a las Leyes u Ordenamientos que contendrá el convenio único de desarrollo que viene a ser el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de este instrumento, de quien se espera se dará respuesta a todas las necesidades principales que requieren los estados coordinándose también con este documento el desarrollo socio-económico entre las entidades federativas; dentro de una serie de aspectos, lineamientos y acciones para ejecutarse en el Territorio Nacional, la cual se divide en zonas atribuyéndole a cada una los aprovechamientos adecuados de estos.

Dentro del estudio que hace el plan nacional de desarrollo en su capítulo de la política regional encontramos que dentro de los marcos y lineamientos se dedica una mayor atención a lo que corresponde al Distrito Federal, a tal grado que consigna que las acciones o decisiones que se tomen en la capital del país tiene un (Impacto determinante en la trayectoria económica, social y aún política del resto del país). Dicho plan establece los diagnósticos que presenta la capital de la República no sucediendo lo mismo con las zonas que también se estudian en este capítulo como por ejemplo la Zona Sur, Este, Sureste, etc. ahora bien los problemas palpables que sufre el Distrito Federal es el crecimiento acelerado de la población, dando como resultado que nuestra capital este considerada dentro de las cinco ciudades más pobladas del planeta; trayendo como consecuencia gravísimos problemas y rompiéndose el equilibrio nacional por este fenómeno cabe señalar que:

"La Ciudad de México es uno de los ejemplos más claros del carácter desigual de nuestro desarrollo. En su interior se reúnen las particularidades más ilustrativas de la modernidad y del retraso en un heterogéneo conjunto de condiciones de vida y de trabajo" (46)

(46) Ob. Cit., "El Plan Nacional de..." pág. 410.

Reafirmando lo señalado en líneas anteriores se hace palpable la desigualdad de clases sociales, quienes las clases populares son las más afectadas ya que sus ingresos no alcanzan a solventar sus necesidades básicas, como es la alimentación, casa habitación y la salud, percatandose un alto grado de desnutrición, traduciendo con ello un índice bajo de escolaridad así como su modus vivendi que es precario; estos son algunos de los problemas que presenta la metrópoli de la República Mexicana.

Por lo que respecta al campo educativo, salud y alimenticio de los capitalinos, no obstante los esfuerzos realizados por las autoridades respectivas, pero aún así en esos renglones se sufren las presiones de una creciente demanda en el sector educativo, no se diga en el aspecto salud, donde se carece de una verdadera coordinación de las instituciones que tienen a su cargo la salud de la población un ejemplo de ello es la concentración de más de la mitad de médicos, concentrados en esta capital; y en el aspecto alimenticio en donde se constituye el encarecimiento de los principales productos básicos, siendo ineficiente limitandose el acceso para la obtención de esos productos al grueso de la población más débil económicamente hablando, presentandose el fenómeno de que dichos productos son acaparados por los grandes establecimientos, elevando su costo, resultando prohibitivo para esas clases otro caso es el intervencionismo que existe entre

los productos de primera necesidad, pasando por una cadena de distribuidores hasta llegar al consumidor resultando el precio de esos productos elevadisimos para su consumo.

En cuanto a la vivienda dentro de esta urbe capitalina es otro problema que surge y se estudia en el instrumento de trabajo de la presente administración federal, donde se percata que la proporción de las viviendas es de seis miembros de una familia por un cuarto; y que el 40% de la población de esta ciudad se encuentra en asentamientos irregulares, aunado a esto nos encontramos con las altas rentas fijadas a las viviendas.

Por lo que hace a la Legislación, nos indica este estudio que:

"El marco legislativo que lo regula está formado por disposiciones que carecen de coherencia, es obsoleto y con dispención de propositos.

La seguridad y la justicia se tornan puntos neurálgicos en la vida cotidiana de la urbe, en lo que respecta en la administración de justicia esta no es todo lo eficaz que se requiere y predomina una excesiva

centralización ocasionando problemas serios de rezago administrativo". (47)

Con esto presentamos un panorama general de los diversos problemas que aquejan a nuestro país y son tratados por el plan nacional de desarrollo, por conducto del actual presidente Lic. Miguel de la Madrid. H.

(47) Ob. Cit., "El Plan Nacional..." pág. 411.

IV. CONCLUSIONES

Concluyendo que el multicitado plan nacional de desarrollo propuso cuatro objetivos generales que fueron:

- Fortalecer las instituciones democráticas.
- Vencer la crisis.
- Recuperar la capacidad de crecimiento

Y por último.

- Iniciar los cambios cualitativos que el país demanda en lo político, social y lo económico.

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DE LA INICIATIVA

Como hemos visto por la expuesto hasta ahora, la idea de la renovación moral se constituyó en un principio fundamental del programa de gobierno del presente régimen.

De ahí su pronta e inmediata instrumentación jurídica. Tan esta fue que trajo consigo, una muy profunda reforma al texto constitucional (Título IV), así como las ulteriores reformas al propio Código Penal, a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, en adelante llamada de Servidores Públicos, además de otras series de acciones muy importantes, que se desencadenaron para corregir los mismos propósitos de renovación moral como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y con ella las diferentes contralorías internas de las dependencias de la administración pública federal.

Pues bien, para no salirnos del tema principal, pasaremos a examinar en este capítulo la iniciativa presidencial del referido título IV constitucional. Primero estudiaremos su exposición de motivos y, a continuación, nos ocuparemos de su articulado.

I. SOBRE LA EXPOSICION DE MOTIVOS

Diremos que este punto se trato al iniciar el estudio del planteamiento general del presente trabajo, en una forma clara y precisa, pero no obstante lo señalado se ampliara el enfoque que los plasma en dicha exposición de motivos de la reforma que cita el actual Presidente de la República

Dentro de esta iniciativa presentada al Congreso de la Unión se consigna en primer término que el estado no impone una moralidad individual, sino que tiene la obligación de PREVENIR y SANCIONAR LA INMORALIDAD SOCIAL, LA CORRUPCION donde atravez de la revolución moral se trata de atacar a la corrupción.

Las reformas al Título IV constitucional se debió a que las Leyes vigentes en el sexenio anterior, respecto a la responsabilidad de los funcionarios públicos fueron superadas en un alto margen por la vida actual de la población y a ello se debe, la presente creación de la iniciativa y de otros ordenamientos jurídicos para con ello, combatir los diversos vicios que padecía la sociedad y que el actual gobierno por conducto de la renovación moral de la sociedad trata de aliviar enalteciendo en el trabajo que desempeñe todo servidor público los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad economía y eficacia, debido a que a través

de las consultas populares en los diversos foros por el interior de la República fueron un reclamo constante de nuestra sociedad mexicana, para combatir prevenir y sancionar a toda aquella enfermedad que padecía la población en todo aquello que afecte o corrompa y que vaya en contra de la honestidad.

Por lo tanto el presente documento que se comenta, fue enviado a la Cámara de Senadores, con el propósito de erradicar todos los males padecientes de la sociedad, principalmente enfocados a todos aquellos que desempeñan un cargo o empleo en la administración pública federal, siendo los principales vicios, la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad, ineficacia, deshonestidad, etc., en la cual la presente administración tendrá que hacer una labor titánica para desaparecer estas enfermedades hasta lo posible, estableciéndose desde el año de 1982 un marco jurídico para contrarrestar y combatir a la corrupción, siendo dicho Ordenamiento Jurídico el presente Título IV Constitucional.

II. EXAMEN DEL ARTICULADO, DEL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL

Esta iniciativa a que venimos haciendo referencia es decir el Título IV de la Constitución Federal, presentado por el Poder Ejecutivo, a manera de introducción de este documento diremos que esta integrado por ocho párrafos que no corresponden a la trascendencia tan importante que para el

país representa la Reforma de todo un título a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y como desde 1917 a la fecha solo se había modificado, un solo artículo, en varias ocasiones enfocados a la Responsabilidad de los funcionarios públicos hoy llamados servidores públicos, en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones para con la sociedad; donde además se hace incapié que en otras áreas se ha avanzado, no así en lo que toca a la responsabilidad de los que detentan un cargo o puesto en la administración pública federal, con ello se encuentra un rezago en el marco jurídico de la materia, siendo necesaria la actualización de su legislación y a ello se debe dicha modificación al Título IV constitucional, comenzando desde el título; desprendiéndose de la lectura de esos párrafos el principio de Legalidad de los servidores públicos independientemente del cargo o puesto que tengan tomando como bandera la obligación de servir en favor del pueblo, con honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, estableciéndose las responsabilidades: Políticas, Penales, Administrativas y civiles, que resultan de las obligaciones y las causas en que incurran todo servidor público.

Así como también se establece la naturaleza, los sujetos, la materia, los procedimientos y sanciones.

A mayor abundamiento y para un mayor entendimiento de los lectores se señalaran en el presente trabajo cada uno

de los juicios de responsabilidad comenzando con el primero mencionado en líneas anteriores.

1. El Juicio Político

A. Naturaleza

Los primeros antecedentes al respecto, los encontramos en la Constitución de Cadiz donde se otorgaba facultades a las cortes para hacer efectiva la responsabilidad.

Otro de ellos lo localizamos en el juicio de residencia, donde se asignaba al Supremo Tribunal de Justicia, el conocimiento de las causas por los delitos oficiales que cometían los individuos del Congreso, los del Supremo Gobierno y los del Supremo Tribunal de Justicia; por otro lado tenemos que el Dr. José Barragán Barragán, señala al respecto: "El juicio de residencia y luego el juicio de responsabilidades, forman la parte esencial y el grueso de nuestra Legislación histórica en esta materia".

La residencia en nuestro país tiene su origen en el derecho romano, dentro de las siete partidas, y en otros marcos jurídicos españoles, a la llegada de los españoles en tierras mexicanas se implantó dicho sistema hasta 1810; donde el objetivo era de hacer efectiva la responsabilidad

de la autoridad y de el funcionario.

La Residencia en tierra de Indias, se aplica por primera vez a Hernán Cortés, como resultado de las quejas que habian trascendido hasta oídos de los reyes de España, de la conducta de el conquistador, entre las inconformidades en contra de Cortés tenemos las siguientes:

- Que no les daba parte del oro.
- Que no les daba indios.
- No les daba caballos.
- Existian afrentas de su persona.

Todo esto reclamaban los que formaban el grueso de las filas del conquistador.

Así se observa que este sistema de residencia se aplicaba a todas las autoridades siendo un auténtico organo de protección y amparo en favor de los particulares frente a las autoridades Virreinales, y además, servia para controlar la gestión de sus funcionarios, sobre todo cuando se aplicaba la residencia no solo al término del cargo, sino en cualquier momento, reforzandose con las visitas que se practicaban.

Tenemos así que el juicio de residencia en tierra de Indias se elevó constitucionalmente ya que los legisladores

mexicanos no derogaron las Leyes anteriores, sino que las dejaron vigentes, adecuandolas a las nuevas exigencias de la época, tal como observamos en el artículo 261 facultad sexta de la del Tribunal Supremo cuyo texto dice:

"Conocer de la Residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las Leyes".

Otra fuente histórica del juicio que nos ocupa para una mayor comprensión de los lectores que la Constitución de 1917 no especifica, claramente la existencia de este juicio sino que, señalaba que no gozarian de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrian en el desempeño de algún cargo o comisión pública que hubieran aceptado durante el período en que, conforme a la Ley, disfrutaron de fuero.

A partir de las reformas constitucionales de 1982, se encuentra reglamentado este juicio político en el artículo 109 fracción I y 110 del Título IV de la Carta Magna; quien en una forma por demás sencilla se explica: Se expidiran Leyes de Responsabilidades de los servidores públicos a quienes con ese caracter incurran en responsabilidades: cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho se les aplicara este juicio.

Al tratar la responsabilidad política se enfoca a obligar y exigir responsabilidad sancionando su violación de aquellos personajes de altas jerarquías que reciben la encomienda de desempeñar un puesto dentro de el servicio público.

Por lo que hace a la doctrina de esta responsabilidad, existen un sinnúmero de opiniones y obras de diversos juristas, por lo que pasaremos a citar algunos de ellos.

Así tenemos que don José de Jesús Orozco Enriquez señala que la responsabilidad política "Es aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia en un juicio político, seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que ls mismas configuren o no algún delito sancionado por la Legislación penal común". (48)

Por lo que toca a la definición que nos entrega Don José Chanes Nieto, cuando se refiere a esta responsabilidad la resume de la siguiente manera es "La derivada de las conductas que afectan a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho". (49)

(48) "Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades". INAP PRAXIS 60 México 1ª Edición, 1984 pag 117

(49) "Responsabilidades de los Servidores Públicos". Inst. de Inv. Jurídicas de la UNAM. Porrúa, México, 1984 pag. 57

Otra más de las aportaciones es la que nos entrega Don Antonio Riva Palacios, y es la siguiente "El juicio político es el proceso que encargado a un órgano definido determina que la conducta es de servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad del tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo". (50)

Por lo que hace al Dr. Don Ignacio Burgoa Orihuela cuando se refiere al juicio político en donde se desprende que "Es el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable". (51)

Esta última aportación nos parece la más completa ya que hace mención como objetivo principal eliminar el impedimento que representa el fuero para que el servidor público quede a disponibilidad de los tribunales ordinarios, para que le apliquen el procedimiento de el delito común del que haya sido acusado, otra aportación que se desprende de la definición en cita, reúne las características de un proceso

(50) Ob. Cit.

"La Responsabilidad..." pág. 83

(51) "Derecho Constitucional Mexicano" Ignacio Burgoa Orihuela, 6ª. Edición, Porrúa, México 1985 pag. 562.

que va a terminar en una sentencia, en la que se va aplicar la pena que se haya decretado, por el delito oficial al servidor público culpable.

B. Sujetos

Cuando se habla de los objetos de responsabilidad política nos estaremos refiriendo a aquellas personas que desempeñan un cargo en la administración pública federal, y que ocupan una categoría elevada, en los anteriores ordenamientos se hacia referencia de estos sujetos a los funcionarios públicos, para con la iniciativa del Ejecutivo Federal, a finales de 1982 se cambian por la de servidores públicos, estableciendose en la exposición de motivos la naturaleza del servicio a la sociedad, que comporta su empleo cargo o comisión.

Dentro de las reformas al Título Cuarto de la Constitución nos encontramos que en el artículo 110 de la misma señala que son sujetos de juicio político: Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, Los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, así como también los Jefes del Departamento Administrativo, El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Los Magistrados y Jueces del Fuero Común, del Distrito Federal,

Los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria Sociedades y Asociaciones asimiladas a estas y Fideicomisos Públicos, con ello se esta conjuntando a un tipo de servidores públicos federales de alto nivel, que incurrieran durante su gestión a perjudicar los intereses públicos fundamentales.

Por lo que hace al artículo citado que considera además como sujetos a este juicio político, a los gobernadores de los estados y los diputados locales a los magistrados de los Tribunales Superiores, por violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales confirmando de una manera rotunda, "Así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

C. Materia

El juicio político nace en el campo de las relaciones entre los gobernantes y los servidores públicos así como de las relaciones que tenga con determinado partido político, o con cierto equipo de gobierno y este se traduce generalmente en el deber que a los funcionarios públicos les imponen el grupo gubernamental a que pertenezca en el sentido de ser leales, disciplinados.

La responsabilidad política implica una serie de

renuncias y sometimientos a los jefes de un grupo de un sistema de gobierno, etc.; y trae aparejado un conjunto de sanciones y que para el servidor público "Son de la mayor gravedad pues estriban sustancialmente en la detención de su carrera para ocupar puestos públicos en un escalafón progresivo cuando no en su proscripción del escenario político es decir en su muerte política; que es a veces mas temida que la muerte natural". (52)

Comentario que hace el Dr. Burgoa respecto de nuestras políticas actuales donde los personajes centrales deben ser callados, disciplinados, agachados, para que puedan aspirar a otra situación pues con ello responden a su capacidad de obediencia y acatamiento en el otro extremo los políticos inconformes no podrán aspirar a posiciones acordes con su capacidad o desarrollo personal.

D. Procedimientos

Dentro de el procedimiento de este juicio político debemos considerar que este tiene sus antecedentes en el Impeachment Inglés y American, la cual nos vamos a referir a continuación el primero de los nombrados es la auténtica responsabi-

(52) Ob. cit. "Derecho Const. Burgoa ..." pag. 553

lidad política de los altos funcionarios del gobierno esto se desarrollo cuando el Parlamento fue logrando exitos y atribuciones frente a la Corona y es en donde tenemos, la primera manifestación de responsabilidad estrictamente político YA QUE SE da como un instrumento de equilibrio del sistema parlamentario donde el gobierno depende de la confianza del Parlamento.

Las características de este procedimiento se dan por la acusación de la Camara de los comunes ante la de los valores esta última formada como quien actua como organo de sentencia respecto de los altos funcionarios del organo ejecutivo, en el contenido de que cuando resultara culpable el acusado, no solo lo priva de la inmunidad sino que se le aplica la sancion que establecen las leyes penales.

El sistema norteamericano del Impeachment se da en la constitución de 1787 en su artículo I sección III inciso c), adonde atribuye al Senado Federal la facultad exclusiva de juzgar políticamente a todos los altos funcionarios, es decir los dota de inmunidad incluyendo al Presidente de la República, en este caso el que lleva a cabo los debates es el Presidente de la S. C. de J. en lugar del vicepresidente de la república.

Las características de este procedimiento son:

Indudablemente este se inspira en el procedimiento inglés pero modificado a sus necesidades en virtud de su sistema presidencialista, que indujó en su constitución y consistía en que la sanción que se debería de aplicar por el senado federal, era cuando se decidía por las 2/3 partes de los miembros presentes, implicando únicamente la destitución e inhabilitación del inculpado pero sin perjuicio de que si los mismos hechos estaban tipificados como delitos por las leyes penales pueden ser procesados ante los tribunales ordinarios.

La diferencia de estos dos sistemas es que en el norteamericano no se aplicaban las penas judiciales, sino solo la sanción política de destitución, quedando a los jueces ordinarios el castigo de los hechos tipificados como delitos, por el otro lado el sistema político inglés la Cámara de los Lores aplicaba directamente las penas.

Este sistema político norteamericano fue acogido por otros países latinoamericanos, principalmente por nuestro país. Así tenemos que dicho Juicio Político Angloamericano se plasmo integramente los artículos 37 al 41 de la constitución yucateca de 1841, siendo su principal redactor Manuel Crescencio Rojas, y el procedimiento que se seguía del juicio político era que tanto el gobernador como los secretarios del despacho y los ministros de la Corte Suprema de Justicia podían ser acusados ante la Cámara de Diputados del estado

por infracciones de carácter oficial y si dicha Cámara consideraba que había lugar a la acusación correspondía al Senado Local decidir sobre la culpabilidad del acusado, sin que pudiera imponer otra sanción que la privación del cargo y la inhabilitación temporal o definitiva para desempeñar otro, y si era acreedor a otras penas se debía pasar el asunto al juez de primera instancia.

Por lo que toca a la constitución mexicana de 1857 en su contenido primitivo mezclaba el sistema norteamericano y el español dado que los artículos del 103 al 108 señalaba que "Los altos funcionarios de la federación, así como los gobernadores de los estados podían ser acusados ante el Congreso de la Unión (entonces Unicamaral) por las infracciones cometidas en el ejercicio de su cargo, y si se consideraba culpable al acusado por mayoría absoluta de votos, era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia a la que correspondía exclusivamente aplicar la pena correspondiente, de acuerdo al veredicto del Congreso". (53)

En la constitución del 17 se implantó el juicio político norteamericano en el Título IV que comprendía los artículos 108 a 113 y que se ha mantenido hasta nuestros días; siendo

(53) Ob. cit., "La responsabilidad..." , pág. 65 y 66.

respetada por las reformas de diciembre de 1982, donde la acusación sobre la responsabilidad política corresponde a la Cámara de Diputados ante la de Senadores, en un procedimiento que consta de dos instancias, cuya determinación final corresponde al Senado está en base al artículo 110 de la constitución federal actual, donde no podrá imponer otra sanción que la destitución e inhabilitación, pero sí de los mismos hechos se encuadra o bien están tipificados como delitos, su sanción penal correspondiera a los tribunales competentes.

Ahora bien el juicio político actualmente se prevén dos tipos de procedimientos tal afirmación nos la da el Dr. Ignacio Burgoa a la que pueden ser sometidos "Los altos funcionarios de la Federación tales como los diputados y senadores al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de Estado y Procurador General de la República. Estos dos distintos procedimientos obedecen a la diferente naturaleza del delito que imputa a cualquiera de dichos funcionarios, es decir, el común y el oficial.

a) Cuando el Delito es Común

Si el delito es común, o sea, susceptible de cometerse con independencia de la función pública o fuera de ella, corresponde a la Cámara de Diputados declarar, "por mayoría

absoluta de votos del número total de miembros que la formen", si ha lugar o no a proceder contra el acusado (Art. 109 const.). Esta declaración debe estar precedida, en obsequio de la garantía de audiencia instituida en el artículo 14 de la Constitución, de un procedimiento en el que el funcionario acusado tiene derecho a intervenir para formular su defensa y aportar las pruebas atinentes a desvirtuar los cargos en que se finquen el delito de carácter común. Ese procedimiento está regulado por los artículos 22 a 42 de la Ley de Responsabilidades que frecuentemente hemos citado, preceptos a cuyo contenido dispositivo nos remitimos.

Si la declaración que emita la Cámara de Diputados es en el sentido de que procede la acusación contra el alto funcionario, éste ipso facto queda separado de su cargo y sujeto inmediataemntc a la jurisdicción de los tribunales ordinarios y a la acción del Ministerio Público, tanto en el caso de delitos no federales como federales (Art. 109 const) párrafo tercero). Dicha declaración se llama en lenguaje usual "desafuero" porque remueve el fuero de no procesabilidad del que, por razón de su cargo, está investido el alto funcionario.

Ahora bien, si el acusado por delitos graves del orden común es el Presidente de la República, la Cámara de Diputados es incompetente para desaforarlo, ya que, según

lo dispone el precepto invocado, dicha Cámara sólo deberá fundar la acusación respectiva ante el Senado "como si se tratara de un delito oficial" (idem), siguiéndose el procedimiento establecido por el artículo 111, primer párrafo.

Si la declaración de la Cámara de Diputados se formula en el sentido de que no hay lugar a proceder contra el alto funcionario, no se inicia ningún procedimiento ulterior, sin que esta declaración negativa sea obstáculo para que, una vez que el propio funcionario deje de tener fuero por cualquier motivo o circunstancia, se inicie o reanude ante los tribunales ordinarios el proceso legal por el delito del orden común que haya sido materia de la acusación desestimada por la citada Cámara (Art. 109, párrafo segundo).

b) Cuando el Delito es Oficial

En el caso de que se trate de algún delito oficial que se impute a cualquier alto funcionario federal que menciona el primer párrafo del artículo 108 constitucional, la acusación respectiva debe presentarse ante la Cámara de Diputados, la cual debe hacerla valer ante el Senado, el que, erigido en jurado de sentencia, puede declarar "por mayoría de los dos terceras partes del total de sus miembros", que el funcionario imputado es culpable, quedando, a merced esta declaración privado de su puesto "E inhabilitado para obtener otro por

el tiempo que determine la Ley" (Art. 111, párrafo primero). Antes de que el senado pronuncie sentencia en los términos indicados, el alto funcionario acusado tiene derecho a ser oído en defensa y aportar y promover todas las pruebas y diligencias que considere pertinentes para desvirtuar los cargos y las cuales se desahogan y practican dentro del procedimiento que marcan los artículos 19 al 62 de la Ley de Responsabilidades vigente y cuyo texto damos por reproducido.

Dentro de este juicio político, tiene implícito el fenómeno del fuero los altos servidores públicos, quienes lo gozan y son: El presidente, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte los Secretarios de estado y el procurador general de la Nación, el Dr. Ignacio Burgoa O. lo denomina fuero constitucional donde éste mantiene el equilibrio entre los poderes del estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional, dentro de un régimen democrático.

Por lo que hace a la idea que concibe el maestro Jacinto Pallares respecto al fuero, donde señala que "La necesidad de los funcionarios a quien están encomendados los altos negocios del estado no estén expuestos a las perfidas acechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún funcionario de los negocios que le están encomendados y al impedir la repenti-

na acefalia de los puestos importantes de la administración pública, qué esta consignado en los artículos 103 y 107 constitucionales de 1857". (54)

En este fuero constitucional se ventilan dos tipos de procedimientos según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales.

El primero de los nombrados no procedera contra el inculcado, por el juez competente, sino con la previa declaración del Congreso, de haber lugar a formación de causa.

En cuanto al segundo, el fuero consiste en que las responsabilidades oficiales sean juzgados por jurados compuestos de los altos cuerpos políticos de la Nación. Es decir, la responsabilidad de los altos funcionarios públicos que lo tienen investido, tienen una íntima vinculación con la política, por lo tanto, al momento de abrirse el juicio político, la pena que se aplicará si es que procede, no es otra cosa que la muerte política por lo que la constitución dota de una vestimenta especial a los funcionarios que la tienen, evitando que una Ley secundaria viniera a sujetar a los altos servidores por otro de inferior jerarquía (estó hablandose administrativamente) otra opinión más en cuenta al fuero de

(54) Ob. Cit..Derecho Const. Burgoa ..." pág. 555

un alto funcionario público, es la que nos entrega el maestro Felipe Tena Ramírez, donde establece que la constitución federal considera responsable de toda clase de delitos a los individuos que desempeñan un alto cargo en el servicio público plasmandose el principio de igualdad ante la ley, pero dicha Carta Magna, ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones algunos de estos funcionarios no pueden ser perseguidos por los actos punibles que cometiere a menos que sea autorizado por el Congreso de la Unión; en esto se encuadra la inmunidad en cuanto el que la tiene esta exento de la jurisdicción común y este es el fuero que lo denomina así "Aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por Tribunales de su clase y no por la justicia común". (55)

Por otro lado tenemos a Don Ignacio L. Vallarta cuando nos habla de la inviolabilidad de los poderes legislativos, ejecutivo y judicial de los estados, afirma "Este principio se deriva de la necesidad de garantizar el sistema republicano que rige lo mismo a la Unión que a los estados, principio que está sancionado en los textos constitucionales que concede el fuero político de un modo expreso a los altos funcionarios

(55) Derecho Constitucional Mexicano Felipe Tena Ramírez, Editorial Porrúa. México, 1967, pag. 583

de la Federación e implícita pero necesaria y lógicamente a los poderes supremos de los estados. El enjuiciamiento del Congreso, o de esta Suprema Corte, por un juez común, sería un atentado tan reprobado por la constitución, como el proceso de una legislatura o de un tribunal de un estado.

El principio y las consecuencias son los mismos, ya se vea la cuestión en el orden Federal o en Local, esta es la razón fundamental que veda a los jueces de Distrito encauzar a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; supuesto que las facultades de los tribunales no llegan hasta poder subestimar en la unión ni en los estados la forma republicana; supuesto que mal pueden los jueces invocar la constitución para derivar de ella las facultades de infringirla de romperla". (56)

Concluyendo diremos que es importante remarcar que para que proceda el ya tan traído juicio político se requiere que la conducta consista en el acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

También otros estudiosos del derecho nos han señalado que existen otros tipos de fuero como inmunidad, tal es el caso del Dr. Ignacio Burgoa al decirnos que es un tipo de privilegio o prerrogativa y que esta enfocada a los senadores y diputados, tal como lo señala el artículo 61 constitucional en el sentido de que: "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos".

Otra prerrogativa (Inmunidad) es la referida al presidente de la República donde se dispone (Art. 108 const.) esté alto servidor público durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Retomando la idea respecto a la inmunidad que tienen los diputados y senadores esta solo opera durante el desempeño de su encargo, es decir durante las labores que ejecute como miembro integrante de la Cámara correspondiente este privilegio surtira efectos solo cuando esté en su ejercicio funcional, es decir, existe una libertad parlamentaria, sin que esto opere cuando cualquier servidor público nombrado por elección popular no este en funciones parlamentarias la inmunidad de que goza no operara, es decir, que realice actos en su vida privada.

El fuero-inmunidad, a la que se refiere el numeral

108. de la constitución federal, respecto a la persona del Presidente de la República que como se mencionó en líneas anteriores solo podrá ser acusado por las razones expuestas con anterioridad, no por ello puede dentro de su mandato cometer irresponsabilidad por delitos comunes u oficiales, pero solo se afirma dentro de esta inmunidad que estará protegido de su cargo en el período de su gestión unicamente puede ser acusado por traición a la patria y por actos graves del orden común, pero si dichos delitos son presentados en el período presidencial y fue desestimada por el senado, "Ello no implica que una vez expirado este no se acuse ante el ministerio público que corresponda por tales hechos delictivos a la persona que haya tenido el cargo de presidente de la República". (57)

E. La Sanción

En cuanto a la sanción que se le aplicará al servidor público, en lo relativo al incumplimiento de la obligación de responder con una conducta política adecuada la función, empleo, cargo o comisión que se le ha conferido, estableciéndose que la vía política es autónoma sustanciándose como ya lo señalamos en el punto inmediato anterior por el Congreso de la Unión; una Cámara como jurado de acusación y la otra

(57.) Ob. Cit., "Derecho Const". Burgoa.. pag. 156 y 157

como jurado de sentencia, una vez sustanciado el procedimiento correspondiente, la sanción que no va a ser otra cosa que una sanción política comprendida en los términos del artículo 110 constitucional, es decir, que consistiera en la destitución e inhabilitación para desempeñar un empleo cargo o comisión dentro del servicio público.

2. El Juicio Penal

A. Naturaleza

A partir del primer día del año de 1973 entra en vigor un nuevo régimen de responsabilidad penal para los funcionarios hoy en día llamados servidores públicos integrado fundamentalmente en el Título Cuarto de la constitución reforma y adiciones en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1982, también se reforma el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal relativo a los delitos de los servidores públicos.

Dentro de la exposición de motivos de la iniciativa al Título Cuarto, también se localiza a este juicio, que tiene por objeto la conservación del orden social, ventilando con ello Miguel de la Madrid, los problemas que se han presentado

en este campo, tratando de subsanar lagunas jurídicas al respecto estableciéndose el correspondiente procedimiento.

Dentro del regimen de las responsabilidades encontramos que abarca cuatro aspectos, y que son:

La política, que ya se estudio con anterioridad, Penal, Administrativa y Civil.

La responsabilidad penal es, donde existe, un claro espíritu del actual gobierno de renovar la sociedad previniendo la corrupción dentro de la sociedad pública, y el enfoque principal de este estudio, son los delitos cometidos por los servidores públicos; donde se hablará aquí de la inmunidad procesal conocida como desafuero, designada por algunos estudiosos de la materia como declaración de procedencia, dicha responsabilidad se encuadra en el artículo 109 fracción II constitucional donde señala "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público sera perseguida y sancionada en los términos de la Legislación penal".

B. Sujetos

El estudio de aquellos individuos que les va a recaer su responsabilidad, podemos afirmar que en la actualidad la Ley denomina que personas deben tener la denominación de suje-

tos activos de los delitos en contra del gobierno federal, en cuyo caso nos remitimos al Texto del artículo 108 fracción I de la constitución federal, donde es la copia fiel del artículo 212 del Código penal donde el servidor público vien a ser:

- Toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza de la administración pública centralizada y la paraestatal, y en la de el Distrito Federal.

- En el Congreso de la Unión.

- En los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal.

- Toda persona que maneje recursos económicos federales.

- En materia Federal se aplicara a los gobernadores de los estados, a los diputados, a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales de justicia penal.

Es decir, en palabras del lenguaje sencillo para la mejor comprensión del lector, debemos comprender que todo sujeto que trabaje para el estado no puede escapar a esta responsabilidad.

Haciendo incapié en que esta responsabilidad penal

recaera solo sobre los servidores públicos a quienes en ejercicio de sus funciones públicas sean considerados de alta jerarquía.

MATERIA

Por lo tanto tenemos los nuevos tipos delictivos como son entre otros el ejercicio indebido del servicio público; uso indebido de atribuciones y facultades; abuso de autoridad; coalición de servidores públicos; la conclusión; la intimidación; el ejercicio indebido de funciones; el tráfico de influencia; el cohecho; el peculado y el enriquecimiento ilícito

Enunciaremos alguno de ellos a continuación:

El ejercicio indebido del servicio público.- Este tipo punitivo se enfoca a las irregularidades cometidas por el servidor público en el desempeño de sus funciones en un cargo público, en el primer enfoque nos encontramos con la deslealtad funcionaria consistente en la comisión de denunciar o impedir cualquier acto u omisión que al conocerse pueda redundar en grave afectación del servicio público. (art. 214 fracc. III, cod. penal)

El segundo aspecto se refleja en la acción de sus traer, destruir, ocultar, utilizar o inutilizar información

o documentación de que se tenga conocimiento o a que tenga acceso en virtud del empleo (Idem fracc. IV).

Estos dos aspectos se unifican en un contenido general llamado "De la regularidad en el funcionamiento de la Gestión Pública".

Dentro de este renglón nos encontramos con la malversación de fondos, que no es otra cosa que la aplicación de fondos públicos a un destino distinto del que le corresponde (art. 217 fracc. III Código Penal).

Este tipo responde a la tutela de la regularidad de la función pública, aparte el perjuicio que ocasiona al Herario Federal.

El abuso de autoridad que es otro tipo ilícito que no debe pasar por alto y así lo previene el art. 215 fracc. VIII y IX del Código Penal; dentro de los delitos cometidos por el servidor público, dentro del esquema de la corrupción la primera fracción establece que al servidor que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le hayan confiado a él y se las apropie o disponga de ellas indebidamente; la segunda es obtener con cualquier pretexto de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otros servicios.

Dentro de la corrupción el estudioso Alvaro Bunster encuadra al cohecho, como punto de partida de la corrupción, este se ha ampliado y le encontramos en el artículo 88 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde se expresa que los servidores públicos no podrán durante el desempeño de su empleo cargo o comisión, solicitar aceptar o recibir por sí o por interposita persona, dinero o cualquier otra donación, servicio empleo, cargo o comisión para sí o para las personas que de afirmar o constatar según lo señalado en la fracción XII del artículo 47 de la Ley Federal de R.

Y que procedan de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentran directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión que determinen conflicto de intereses.

Incluye la propia Ley que en ningún caso podrán recibirse de esas personas títulos de 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.

Para la L.F.R.S.P. se esta en el ilícito de cohecho, las dadas u obsequios que el Servidor Público reciba en una o más de una misma persona física o moral durante un año

cuando el valor acumulado durante un año no sea superior a 10 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F.

En cuanto a la concusión como delito del servidor público, dentro de la corrupción diremos que esta encuadrada, en una corrupción administrativa y no como un atentado a las garantías constitucionales.

Ahora hablaremos del peculado que es la apropiación de caudales públicos por parte del servidor público, que los tiene a su cargo en razón a la función misma que desempeña, este tipo penal no fue tocado por la reforma de 1982, solamente cambio de título al substituirlo en el artículo 223 fracc. I bajo el epígrafe "distraer para usos propios o ajenos" de ello se desprende que es lo mismo nada más con otras palabras, donde el apropiarse de algun objeto, propiedad del Erario federales precisamente a lo que se enfoca el peculado, estuvo por demás lo que señala el artículo 223 en cuanto a que incluyo en la reforma una segunda fracción en dicho artículo donde se prevee, la conducta del servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorge alguna de las franquicias o concesiones previstas, siendo está regulada en el artículo 217 fracc. I, donde se dice "con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerarquía o la de un tercero o a fin de designar a cualquier persona".

Con respecto a la fracc. I que se señala se refiere a la previsión legal en cuanto a la de utilizar indebidamente los fondos para esos fines es innecesaria, en cuanto a la fracción en segundo lugar se refiere a la de otorgar los actos previstos en el art. 217; fracc. I también porque conforme las conductas descritas en esta u otra disposición.

También encontramos dentro de la corrupción funcionaria a otros tipos delictivos que es el ejercicio abusivo de funciones y el enriquecimiento ilícito este último uno de los más importantes para nuestro estudio pasando a explicarlo de una manera sencilla y comprensible, esta se encuentra prevista en el artículo 224, único del capítulo XIII conteniendo el mismo nombre, su origen proviene del enriquecimiento inexplicable, en la Ley de Responsabilidades de 1940, este ordenamiento legal estuvo sujeto a serias críticas por el motivo de prescribir la confiscación de bienes, prohibida con antelación por el 22 constitucional., el jurista Alvaro Bunster señala al respecto "que la reforma constitucional de 1982 tuvo, en verdad más preocupación por legitimar aquella pena, disponiendo en el párrafo penúltimo de su artículo 109 que las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan". (58)

(58) Ob. Cit., "Las Responsabilidades de los..." pag. 24

Por lo que hace al comentario referente al enriquecimiento inexplicable de la Ley de Responsabilidades de 1940 y siguiendo los lineamientos de este marco jurídico lo encontramos realmente en el Título VI, del capítulo II, artículo 103 al 111 y no como lo cita el maestro Raúl F. Cárdenas, en su obra que dijo, estamos equivocados ejemplo de ello este delito lo encontramos en el capítulo II del Título V en su artículo 85 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

Donde se señala en el artículo 103 "Si durante el tiempo en que algún funcionario o empleado público se encuentre en el desempeño de su cargo o al separarse de él por haber terminado el periodo de sus funciones el o por cualquier otro motivo, se encontrare en posesión de bienes sea por sí o por interposita persona, que sobrepasen notoriamente a sus posibilidades económicas, tomando en consideración sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes, en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios, dando motivo a presumir fundamentalmente la falta de probidad de su actuación el M.P.F. y el del Distrito y Territorios Federales, en su caso deberán atender con toda eficacia y diligencias que se les hagan a este respecto, investigando la conducta del funcionario o empleado de que se trate, quien, por su parte estará obligado a justificar debidamente la legitimidad de procedencia de dichos bienes.

En este delito cita el jurista nombrado que los bienes de la esposa sea cual fuere su regimen matrimonial y la de sus hijos son de propiedad se presume salvo prueba en contrario y solo para los efectos del tipo penal que se estudia.

Si de las investigaciones ejecutadas se desprende para presumir que ha habido falta de probidad (art. 104) en la actuación del funcionario o empleado al no justificar la legitima procedencia de los bienes ante el Ministerio Público Federal, este consignara el caso al juez competente.

Durante el procedimiento la ley le otorga al interesado la prerrogativa de ser oido en defensa, procediendose al aseguramiento de los bienes que no se han comprobado a satisfacción, siguiendose el procedimiento respectivo, sí en el transcurso de la secuela del juicio se comprobara la injustificada procedencia estos pasarán a mano del dominio de la Nación o del D.F. en su caso.

Tenemos el antecedente de el Registro Patrimonial del capítulo único de la actual Ley de Responsabilidades de 1982, donde en su artículo 110 de la Ley de 1940 que a la letra dice "todo funcionario o empleado público al tomar posesión de su encargo deberá hacer una manifestación ante el Procurador General de Justicia de la Nación o del Distrito y Territorio Federales, en su caso, de sus propiedades y bienes

raices y de sus depósitos en numerarios o en las instituciones de crédito, a fin de que el M.,P. este en aptitudes de comparar el patrimonio de aquel antes y después de desempeñar el mencionado cargo público, dicho plazo debe hacerse dentro de 60 días después de la conclusión del cargo esta disposición tiene su importancia ya que nos viene a la memoria los viejos juicios de residencia que tuvo a bien comentar el Dr. José Barragán Barragán, recordando el lector que todo ello se cita en la Ley de Responsabilidades publicada en el Diario Oficial el miércoles 21 de febrero de 1940, por el entonces Presidente constitucional Lázaro Cárdenas.

Retomando la idea de las reformas de 1982 que ha sufrido el delito de enriquecimiento inexplicable ahora llamado enriquecimiento ilícito y lo describe "existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Este ha sido reporducido en el Código Penal en su artículo 224.

Arturo Bunster dice del enriquecimiento ilícito "que el tipo si cabe denominado así, se erige sobre una situación no sobre una conducta lo que es ya de por si abiertamente

anómalo". (59)

El objetivo de este ilícito es el incremento del patrimonio del funcionario durante el puesto que detente o sea es omitir o acreditar que ese aumento es ilegítimo del patrimonio del sujeto, y que ese incremento son de legítima procedencia, todos estos bienes deben estar registrados, lo cual la ley de Responsabilidades lo reglamenta a través de medidas, procedimientos y declaraciones por conducto del registro patrimonial de servidores públicos en el capítulo único del artículo 79 al 90 de la Ley de la materia; dicho registro se señala como antecedente en líneas anteriores en la Ley de Responsabilidades de 1940.

En esta nueva iniciativa de 1982 en su título único se establece:

- 1). Que los Servidores Públicos están obligados, dentro de los 60, días naturales siguientes a la toma de posesión, anualmente en el mes de mayo, y dentro de los 30 días siguientes naturales a la conclusión del cargo a dar una declaración patrimonial ante la Secretaría

de la Contraloría General de la Federación.

b). Esta declaración dejará testimonio de la fecha y valor, de la adquisición de los bienes y del medio por el cual se adquirieron.

c). Los bienes sobre los cuales han de recaer la manifestación, no son solo aquellos que el servidor público haya adquirido, o aquellos a cuyo respecto comparta el mismo como dueño, sino también los que disponga o reuna la esposa y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que estos los obtuvieron por sí mismos y no por motivos ajenos al servidor público.

Con la aplicación de este marco jurídico, es donde se previene la situación que estriba en la culpabilidad, en que pueden hacer ciertos servidores públicos, deshonestos, en el enriquecimiento ilícito; cuando éste sea ostensible en su riqueza y notaría superioridad en sus ingresos, en tal caso la autoridad (Secretaría de la Contraloría General de la Federación) puede practicar visitas de inspección o auditoría, con la autoridad judicial (artículo 84) levantándose la correspondiente acta, el servidor público puede inconformar-

se respecto a los hechos contenidos en el acta ante la Secretaría (art. 85 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

D. Procedimiento

Dentro del nuevo Título Cuarto de la Ley fundamental, ya no se manejan los términos "Fuero y Desafuero" para significar indistintamente la no procesabilidad consistiendo en que los altos funcionarios federales (diputados y senadores al Congreso de la Unión, los secretarios de estado, los ministros de la suprema Corte de Justicia y el procurador general de la república) si son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, sólo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan, siendo esté el impedimento para que quedaran sujetos a los tribunales que deban juzgarlos por los delitos comunes.

La suspensión de estos términos (Fuero y Desafuero) no esta fundada en alguna razón, ya que como se percata al lector es una inovación que no se comprende tal como lo señala el maestro Ignacio Burgoa "inadecuada e injustificada".

Haciendo un poco más claro en las aseveraciones que se trata, y como observamos las reformas que se comentan supri-

mieron los términos antes citados, per encontramos una contradicción en estos argumentos y es que en el artículo 111 de la constitución sin que se mencionen se mantiene el fuero de no procesabilidad para los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho los jefes de departamento administrativo, el jefe del departamento del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de justicia del Distrito Federal.

Este fuero estriba en que ninguno de esos funcionarios públicos puede ser procesado por cualquier delito que este tipificado en la Legislación penal (art. 22 const.) mientras la Cámara de Diputados no declare "por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión sí hay o no lugar a proceder o no contra el inculpado" (art. 111 const, párrafo I). Es de constatarse que esos servidores públicos gozan de dicho fuero cuando cometen los delitos que se expresan durante el tiempo de su encargo; pero existe una excepción a la regla y es que no gozarán de dicho fuero aquellos que no lo esten desempeñando, o que esten separados de su encargo cuando comentan el flicito penal (art. 102) sin embargo, si algún servidor público de los ya citados, cometió un delito sin haber estado investido de fuero durante su comisión, y después goza de esta prerrogativa inherente al cargo, que posteriormente desempeñe, deberá ser desaforado, por la Cámara de diputados según

lo establecido por los lineamientos del numeral 111 de la Ley fundamental.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculcado halla concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que hay lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley.

Por lo que tocan a los gobernadores de los estados y a los diputados locales y a los magistrados de los respectivos tribunales superiores de justicia, existe también el llamado fuero de no procesabilidad a que nos hemos estado refiriendo a los delitos federales que se les imputa.

Es decir la Cámara competente para despojarlos de la prerrogativa citada mediante una declaración de procedencia que viene a ser lo mismo que el desafuero; pero los efectos de que se les comunique a las legislaturas locales a fin de que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda (art. 111 5º párrafo).

La declaración de procedencia consiste en que el servidor público, desahogado quede a disposición de las autoridades competentes, para que estas actúen conforme a derecho (Idem. párrafo tercero), y estará separado de su cargo mientras dure el procedimiento penal, y si en este se determina por sentencia definitiva su absolución, el inculcado regresará y podrá reasumir su función; pero si dicha resolución fuese condenatoria, independientemente de la pena que se le imponga; no se le concederá la gracia del indulto, si el delito se cometió durante el ejercicio de su encargo (idem párrafo séptimo).

La declaración de procedencia es decir la resolución de desahogo que dicte la Cámara de Diputados son inatacables, sin que se pueda proceder en contra de ellas ningún recurso, ni el juicio de amparo (idem párrafo sexto).

La diferencia que existe de juicio político y este juicio es que el primero es substanciado por ambas cámaras la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de sentencia.

La declaración de procedencia y/o juicio de procedencia es unicameral, ya que solo interviene la cámara de diputados a fin de garantizar rapidez y eficiencia política, retomando lo señalado en líneas anteriores se comenta que el presiden-

te de la República solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, en los términos del numeral 110 constitucional en este caso, la Cámara resolvera con base en la legislación penal vigente; esta acusación puede versar sobre traición a la patria y delitos graves del orden común, que dicho personaje cometa durante el tiempo que dure su encargo (Artículo 108 párrafo segundo); en una forma más sencilla se explica mientras el presidente lo sea, no se le puede acusar de otros delitos diversos a los citados, lo que implica según lo señala el Dr. Ignacio Burgoa "un fuero inmunidad", debiendo decirse que tratándose de la responsabilidad penal por traición a la patria y delitos graves del orden común, es el Senado el que se erige en juez inapelable, ahora bien si la persona que haya fungido como Presidente hubiese, cometido cualquier delito durante su encargo, sí puede ser sometido al juicio penal que proceda ante el juez competente. como ciudadano común y corriente, toda vez que dejo de tener la citada investidura y que es a la que se refiere la disposición constitucional invocada". (60)

El enfoque que otros autores dan al respecto al comentar "... a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se defina lo que debe entenderse por "delitos

(60) Ob. cit. "El derecho constitucional"... Burgoa pag. 157

graves del orden común" e incluso ha propuesto soluciones; el constituyente permanente hizo caso omiso y persiste la laguna respectiva". (61)

El jurista René González de la Vega, al mencionar a los delitos cometidos durante el tiempo del encargo por el Presidente de la República, dice que debe entenderse como delitos comunes, cualquier figura típica de carácter penal, de sujeto activo común e indiferente y susceptible de ser cometidos en cualquier momento durante el tiempo de su encargo, sin requerirse ninguna circunstancia o modalidad (homicidio, robo, violación etc.)

En otro orden de ideas el maestro José de Jesús Orozco Enríques, hace mención respecto a la impunidad del Presidente de la República, en donde se establece una inmunidad temporal que gozará durante el período del cargo, para proteger así la buena marcha de sus funciones, una vez concluido su mandato se puede proceder penalmente en su contra, ante los tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido.

E. Sanciones

En este esquema de las sanciones en el juicio penal

(61) Ob. cit., "La responsabilidad de los ... pag. 122

establece René González de la Vega, que la sanción penal es "uno de los recursos de la lucha contra el delito".

Así tenemos que el artículo 111 de la carta magna, párrafo noveno y décimo, consigna la sanciones de carácter económico, cuando el delito de que se trata haya causado daños o perjuicios patrimoniales o a través de él (servidor público), haya obtenido algún beneficio económico, dicho monto se debe calcular de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios que causo por su conducta ilícita sin que dicho monto debe exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

De esta reforma nos encontramos que existen otras reformas en la legislación penal, estas se da el 30 de diciembre de 1982, publicadas en el Diario Oficial del 5 de enero del año siguiente, agregandose diversas figuras delictivas, afirmando el jurista Alvaro Bunster, además de no "reflejar a menudo el correspondiente contenido, suelen representar el mero disfraz verbal de un mismo reiterado concepto.

Así es imposible en verdad, obtener guía y orientación para alumbrar el alcance de las figuras de ciertos capítulos". (62)

(62) Ob. cit., "Las responsabilidades de los ..." pag 18

F. Prescripción

Por último se toca a la prescripción de la acción penal por los delitos comunes, que cometen los servidores públicos, durante el tiempo de su encargo, dicha figura jurídica se debe normar por lo que establezca la legislación penal, aplicable, sin que los plazos respectivos deban ser inferiores a tres años, interrumpiéndose durante todo el tiempo en que los funcionarios que gocen de fuero desempeñen algún cargo, de los que se refiere el primer párrafo del artículo 111 (art. 114, párrafo segundo)

3. La Responsabilidad Administrativa

Su definición, dentro de las múltiples opiniones de diversos estudiosos del derecho respecto a la Responsabilidad Administrativa, creemos que la más completa es la que nos da el Dr. Ignacio Burgoa O., donde afirma que esta "se origina comunmente en el hecho de que el funcionario público, no cumplió con sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal, siendo tan prolijas las hipótesis en que esta situación se registra". (63)

(63) Ob. Cit. "Derecho Const. Burgoa..." pág. 554

Nosotros consideramos que esa responsabilidad debe ser resultado del incumplimiento de las obligaciones impuestas a los servidores públicos que el ejercicio de sus funciones el cual traerá como consecuencia la imposición de alguna sanción de las contempladas por el numeral 53 de la Ley de Responsabilidades.

El régimen de esta responsabilidad refleja el loable propósito de encontrar nuevos caminos para sancionar al servidor público, deshonesto e incompetente.

A. Naturaleza

La ley que reglamenta esta responsabilidad administrativa no solo tiene naturaleza restitutoria reflejada en el aspecto retributivo, del pago de daños y perjuicios al patrimonio del estado, cuando éste ha sido lesionado por la conducta ilícita sino que también tiene naturaleza sancionadora que produce la configuración técnico-jurídica de verdaderas obligaciones y no meras declaraciones gramaticales, que habrán de llevar a la práctica las autoridades administrativas encargadas de aplicarlas.

Ahora bien, la responsabilidad que se comenta viene a ser el resultado del marco jurídico de la renovación moral de la sociedad, que al traducirse en acción política, tuvo

como consecuencia el instrumentar el nuevo documento legislativo sobre la materia que se esta estudiando y con ello trae aparejada las reformas al Título IV de la constitución, y la nueva ley federal de responsabilidades de 1982.

El objeto de la responsabilidad que nos ocupa desprendemos dos maneras en que se puede dar:

La primera en términos generales se presenta cuando el servidor público incumpla con los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia.

En el segundo caso es cuando el servidor público a título particular no cumpla con alguna de las obligaciones establecidas en el numeral 47 de la Ley Supletoria del título IV constitucional.

Esta responsabilidad se encuentra regulada por el artículo 109 fracción III, en relación con el artículo 113 de la constitución así como de la Ley de Responsabilidades.

B. Materia

El sistema de la responsabilidad administrativa, es en el fondo, un energico llamado a que cada uno de los

servidores públicos desempeñe las funciones encomendadas o realice su trabajo diario, en términos de la máxima honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, acatando siempre a la Ley. Por tanto solo cuando no se actúe y se labore así, - se podrá incurrir en actos u omisiones que conlleven una sanción administrativa.

¿Existirá esta responsabilidad administrativa?, hablando en términos generales, cuando el servidor público realiza actos o comete omisiones que son contrarias a los principios citados en líneas anteriores, en el desempeño de las sanciones o de el trabajo diario a el encomendado.

Más en particular, existirá responsabilidad administrativa, cuando dicho servidor público, deja de cumplir alguna de las 22 fracciones que ordena el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades.

A esta responsabilidad se le califica de administrativa precisamente porque se aplica a un miembro de la administración pública federal, y por parte de una autoridad, de carácter administrativo, diferenciándose con ello de los otros juicios (político, penal o civil).

Las obligaciones señaladas en el artículo 47 de la Ley de la materia son:

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

15. Recibir donativos de personas cuyos intereses esten afectados.
16. Pretender obtener beneficios extras de su remuneración.
17. Intervenir en la designación de una persona sobre la que se tenga interés personal.
18. No presentar su declaración de bienes.
19. Desatender las ordenes de la Secretaría de la contraloría.
20. No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos.
21. Incumplimiento de cualquier disposición jurídica.
22. Las demás que impongan las Leyes.

C. Sujetos

Los sujetos de esta responsabilidad administrativos - son todos aquellos servidores públicos que señala el artículo 108 constitucional y son:

- Los Representantes de elección popular.
- Los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.

- Los funcionarios y empleados
- Y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal

Supletoriamente el artículo segundo de la Ley Federal de los Servidores Públicos, señala que también son sujetos de esta Ley:

- Los servidores públicos mencionados en el artículo constitucional 108,
- Además todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales.

En este aspecto el jurista José Luis Soberanes Fernández comenta al respecto "Disposición que además de mencionar sujetos no incluidos por la ley suprema, pueden resultar peligroso, ya que supuestamente se pueden reclamar a particulares responsabilidades que son propias de los funcionarios y empleados públicos más aún que existen responsabilidades civiles y penales en las que pueden incurrir dichos particulares",
(64)

(64) Ob. cit., "La responsabilidades de los..." pag. 132

Por otro lado y de una manera aclaratoria nos encontramos con el artículo 46 de la Ley de la Materia que dice: incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo segundo de esta Ley; con ello queda desahogada la inquietud de Soberanes Fernández quedando aclarada, ya que solo incurrirán en la responsabilidad que se está tratando, solo los sujetos, que desempeñen un empleo de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Departamento del Distrito Federal, sea cual fuere su función.

D. Procedimiento Administrativo

Este procedimiento a diferencia del político y el penal viene a constituir una novedad en el sistema jurídico mexicano; en base a la iniciativa presentada por el ejecutivo federal ante la Cámara de Senadores el día 3 de diciembre de 1982, su fundamento legal ha sido ya señalado en el capítulo destinado a la naturaleza, en el artículo 109 fracción III, 113, y 114 párrafo tercero de la constitución dando nacimiento con ello a la Ley de Responsabilidades.

Las autoridades que conocerán de este procedimiento serán:

- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Las Contralorías Internas de las Dependencias de Gobierno.

Para la investigación, determinar responsabilidades y sancionar en su caso a los servidores públicos, que hayan incurrido en algunas de las causales de responsabilidad administrativa señaladas por el artículo 47 en sus 22 fracciones de la Ley de Responsabilidades, definiéndolas Enrique del Val Blanco como un "Código de conducta ético en el servicio público".

Y por otro lado tenemos el comentario del investigador José Luis Soberanes Fernández señalando al respecto que: "ha sido redactada en forma tan vaga y genérica que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitieran sancionar prácticamente sin una razón de peso a cualquier servidor público". (65)

Del procedimiento que nos ocupa, es necesario agotar las fases preparatorias al inicio de la instrucción, la cual las dividiremos en cuatro partes y que son:

(65) Ob. Cit., "La Responsabilidad de los ..." pag. 133

Recepción, Admisión, Tramitación, e investigación.

a) Recepción

En esta fase es necesario contar con oficinas receptoras de quejas y denuncias (art. 49 de la ley de Responsabilidades), dependiente de las contralorías internas de las dependencias o entidades, para facilitar que los interesados puedan presentar sus escritos.

b) Admisión

Una de las garantías que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el que se otorgue todas las salvaguardas legales a los quejosos o denunciantes, (idem art. 50), con la prohibición expresa a las autoridades de que no inhiban a estos, solo se admitirán aquellas denuncias que contengan los elementos de forma, rechazando aquellas que sean anónimas cuando las promociones sean notoriamente infundadas o improcedentes, se archivará de plano por la contraloría interna de que se trate.

Como mecanismo eficaz para evitar excesos de parte de los quejosos y denunciantes, así como las acciones del promovente temario y con el propósito de conferirle seguridad a esta fase, la Contraloría Interna deberá pedir al quejoso

o denunciante que ratifique su promoción.

Durante el acto de la ratificación o en cualquier momento posterior, el quejoso o denunciante podrá ampliar su queja o denuncia o bien pueden proporcionar material probatorio de naturaleza superveniente.

c) Tramitación

Las quejas o denuncias se integraran en expedientes que de inmediato se turnarán al titular de la Contraloría Interna, a fin de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda.

d) Investigación

Esta tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta, y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativas, o de otra naturaleza. Se dejará constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, las cuales deberán contener nombre y firma de quienes intervinieron en las mismas.

El artículo 64 de la Ley de la materia, consigna

el procedimiento mediante el cual se pueden imponer sanciones administrativas a quienes han incurrido en responsabilidad.

En virtud de que el inicio del procedimiento tiene su origen en la presunta responsabilidad directa del inculpado, del citatorio deberá recaer sobre este, y al titular de la dependencia de que se trata, para que designe representante, en términos del artículo 64 fracción I segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidades.

Así mismo, se deberá notificar de la celebración de la audiencia y de las probables irregularidades que se le atribuyan al servidor público acusado, al director general de la entidad, para que éste, si lo desea, designe un representante como lo establece el artículo 67 de la propia Ley. Dicha Audiencia deberá llevarse a cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles a partir del momento de la citación.

Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, o las contralorías internas resolverán sobre la existencia de responsabilidad administrativa, notificando la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes, al interesado, a su jefe inmediato al representante designado por la Dependencia y al superior jerárquico.

En la resolución deberá expresarse los razonamientos con base en los cuales, se llegó a la conclusión de que el acto concreto a que se dirige se ajuste exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales, tomándose en cuenta la motivación y el fundamento legal de la resolución, entendiéndose en esto que motivar es extender las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad se formuló, para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal; en tanto que fundar es expresar los preceptos legales en que se apoya el acto; debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado.

La resolución por la cual se absuelve o sanciona a un servidor público, sera notificada, por la Secretaría de la Contraloría o por las Contralorías Internas, al servidor público de que se trate, a su jefe inmediato, al representante de la dependencia si lo hubiese y al superior jerarquico.

En cualquier momento del procedimiento se puede suspender temporalmente, al servidor público, presunto responsable con motivo de que no entorpezca las investigaciones respectivas (idem. art. 64 fracc. IV) pero si al denunciado se le absuelve, será restituido, en su empleo y se le cubrirá integro su salario que dejo de percibir.

Para suspender a un servidor público nombrado por

el titular del Ejecutivo Federal, se requerirá la autorización de éste, así como del organismo legislativo que lo ratificó.

En caso de que el servidor público, presunto responsable se allanó a la denuncia, se dictará resolución de inmediato, imponiendosele dos tercios de la sanción económica aplicable, y se dejará a salvo cantidad suficiente para cubrir daños y perjuicios así como la restitución del bien mal habido.

Respecto a la impugnación de las resoluciones se tiene que hacer una distinción, ya que si fueron suscritos por el superior jerárquico (Contraloría Interna) o Secretaría General de la Federación, en el primer caso se tiene que agotar un recurso administrativo, llamado "recurso de revocación", y posteriormente impugnado ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Tratándose de la resolución del segundo caso el recurso de revocación es optativo, ya que se puede ir directamente al Tribunal Fiscal; contra la resolución del tribunal en ambos casos, queda expedita la vía de amparo, y por lo consiguiente el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia.

La Ley de Responsabilidades que entró en vigor en 1982, establece en su art. 71, que las resoluciones que dicte el superior jerárquico (Contraloría Interna) en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servi-

dor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha, en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

E. Sanciones Administrativas

El art. 53 de la Ley de Responsabilidades prescribe cuales son las sanciones aplicables por responsabilidad de conformidad con un criterio lógico de gravedad de la falta y estas podrán determinarse desde de la menor importancia hasta la de mayor castigo y prevención.

Estas son seis clases de las que señala dicho numeral que pueden aplicar al servidor público, por faltas como ya lo señalamos de carácter administrativo y son:

- I. Apercibimiento Privado o Público.
- II. Amonestación Privada o Pública.
- III. Suspensión.
- IV. Destitución del puesto.
- V. Sanción económica e
- VI. Inhabilitación temporal, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La sanción de inhabilitación así como las de carácter

económico pueden agravarse según con la falta del cumplimiento de las referidas obligaciones el servidor público, que haya obtenido algún lucro, o haya causado algún perjuicio o daño.

En estos casos la sanción económica podrá ser el doble del lucro obtenido o de los daños causados y la inhabilitación podrá llegar a ser hasta por diez años.

En cuanto al apercibimiento y la amonestación privada o pública se señala:

Apercibimiento es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa, advierte al servidor público de que se trate que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece sufrirá una sanción mayor.

Amonestación.- Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público.

Las modalidades que se encuentran en estas sanciones mencionadas son la privada y la pública. La Ley señala que tanto el apercibimiento como la amonestación pueden ser privada

o pública; entendiéndose por privada el apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto sera público cuando la autoridad estime en que la responsabilidad incurrida, amerite que el apercibimiento o la amonestación deban quedar por escrito e integrados al expediente que corresponda. Esto es, con la finalidad de que la sanción quede inscrita en el Registro de Servidores Públicos sancionados.

En fin, la Ley menciona que para la aplicación de estas sanciones se tomarán en cuenta los elementos relativos a la gravedad; a las circunstancias económicas del interesado; la antigüedad en el servicio; el nivel jerarquico; los antecedentes etc. etc.

F. Prescripción

Este fenómeno jurídico opera a los tres meses si el monto del beneficio obtenido o del daño causado no supera el equivalente a diez días del salario mínimo o la responsabilidad no fuere estimable en dinero, por otro lado si supera esa cantidad la acción prescribira en tres años (Idem. art. 68).

4. La Responsabilidad Civil

A. Naturaleza

Complementa este complejo sistema de responsabilidad de los servidores públicos, el sistema de la responsabilidad civil.

No es nada fácil hablar del sistema que se comenta ya que el tema en sí mismo, es muy complicado y por desgracia se carece de una legislación adecuada que complemente los escasos rastros que trae la constitución.

En efecto la Carta Magna solo establece que, tratando se de demandas civiles contra los servidores públicos, éstos no gozan de fuero o no se requerirá de ninguna declaración previa por parte del organo legislativo, tal como se necesita para poder enjuiciar penalmente a algún alto funcionario.

Este principio constitucional permite concluir en que es posible en México, poder demandar a cualquier servidor público por los daños y perjuicios, de carácter económico o moral, causados a los particulares, supuestos tales, que permiten al efecto el poder reclamar el resarcimiento de dichos daños al responsable por la vía del juicio civil, si es que el responsable no accede voluntariamente a dar satisfacción

plena por tales males.

Los servidores públicos pueden, pues, causar daños a terceras personas bien por el ejercicio de sus funciones públicas, bien por el ejercicio de sus actividades como individuos particulares.

Como quiera que sea, los servidores públicos, lo mismo que cualquier otra persona deben responder por los mencionados daños y perjuicios materiales o morales, que produzca

B. Materia

Pasando a comentar que la responsabilidad, la tenemos plasmada en el proyecto del articulado de la iniciativa federal presentada ante el Congreso en el mes de diciembre de 1982, y que en su párrafo final del artículo - dice:

"...y la sujección a responsabilidades civiles de todo servidor público durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión".

Por otro lado encontramos que en el antepenúltimo párrafo del art. 111 constitucional señala:

"En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia".

Con ello no se trata de demostrar que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos como particulares, sino también a todos aquellos actos en el desempeño de su cargo, o con motivo del mismo, que dolosamente o culposamente cause algún daño al propio estado, o a los particulares con la obligación de reparar o indemnizar.

Esto es en el entendido de que el estado es una persona jurídica, que actúa por conducto de órganos que han sido creados por mandatos legales, es decir, aquellos que son ejecutados por titulares de la función pública, que son personas físicas; y con la actividad que desarrollan se puede lesionar los derechos de los particulares, existiendo la obligación de indemnizarlos por los perjuicios que se ocasionen, esto viene a ser dice el maestro Sierra Rojas, "Un principio de derecho administrativo, la teoría del riesgo creado por el estado, por el funcionamiento de los servicios públicos, el ejercicio de sus demás actividades".

Desprendiéndose que el significado de daño es:

"La pérdida o menoscabo que el contratante haya sufrido en su patrimonio; por falta de cumplimiento de una obligación".

"Por perjuicio se entiende la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación".

Ahora bien con motivo de carecer de disposiciones el derecho administrativo, que regule la responsabilidad del estado por daños causados a los particulares, es necesario, aplicar en principio disposiciones de derecho común y solo en caso de que existan excepciones en el derecho administrativo se deberá aplicar las reglas de derecho civil.

Con ello se quiere concretar que la responsabilidad civil es la que agota el aspecto de las indemnizaciones debidas por los servidores públicos al erario federal, esto vendría a ser: "En cierto modo a la responsabilidad que por incumplimiento de contrato señala el ordenamiento civil y que opera en los casos de relación previa entre el dañante y el dañado". (66)

Sobre el hecho de que el servidor público ha causado

(66) Ob. Cit. "Los Servidores Públicos y sus..." pag 128

un daño a un tercero, en el ejercicio de sus atribuciones, por lo consiguiente se tendrá que proceder del modo igual al señalado por las leyes establecidas; esto se da solo cuando no existen disposiciones expresas en el derecho administrativo, entonces se aplicara el derecho común.

Por otro lado cuando el daño ocasionado por el servidor público, no se realiza en el ejercicio de las funciones que tiene encomendada, esta cae de lleno en el campo del derecho común.

C. Sujetos

En teoría todos y cada uno de los servidores públicos pueden ser demandados, civilmente por daños y perjuicios causados. Todos, inclusive las más Altas Magistraturas y pueden ser demandados por cualquier individuo particular inclusive por parte del propio estado.

D. Procedimiento

La forma en que se les debe demandar es por la vía judicial de carácter civil.

Esto es, ante los jueces del orden civil y siguiendose un procedimiento que requerirá del auxilio de un profesional de la materia, de Derecho.

CAPITULO TERCERO

PROCESO DE APROBACION EN LA CAMARA DE SENADORES

I. PLANTEAMIENTO GENERAL.

La iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, de el Decreto de reformas y adiciones al Título IV constitucional, que entró al Congreso de la Unión por la Cámara de Senadores, y se lee "Dictamén de Primera Lectura. Comisiones Unidas: Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación, Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos". (67)

Compuestas las tres por escasas dieciocho personas dichas comisiones firman su Dictamén el 11 de diciembre de 1982.

Abierto el debate, tomo la palabra sólo una persona que fué el C. Senador Mariano Palacios Alcocer, que fue el que se refirió a la tematica del tema, observémos el planteamiento que se hace en la tribuna del Senado de la República.

(67) Miguel de la Madrid H. Marco Legislativo, Para el Cambio, Diciembre de 1982, Tomo I Edición de la Presidencia de la República, México 1983, pág. 39 - 44.

II. EXAMEN DEL DICTAMEN

El dictamen, son las opiniones, convencimientos y modificaciones o mejoras que se emiten en cuanto se presenta una iniciativa, en este caso el Ejecutivo Federal, envió para su estudio y dictamen la iniciativa de reformas al Título IV, a la Cámara de Senadores, y las Comisiones anteriormente citadas, emiten su dictamen con lo cual pasaremos a comentarlo.

La parte expositiva consta de veintisiete párrafos, donde las comisiones señalan que la actual administración federal trae un espíritu de:

"Fortalecer las bases jurídicas que alienten la renovación moral de la sociedad, eliminar los factores de descomposición que le corrompen". (68)

Es decir que el documento que se envió a la Cámara de Origen (Cámara de Senadores) trae implícito, una de las tesis de Miguel de la Madrid, de renovar a la sociedad y expulsar y prevenir, a la corrupción, aportando ordenamientos y principios, para que el estado a través de sus órganos así como de los sujetos que desempeñen un cargo público, lo ejecu-

(68) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pág. 39.

ten tomando en cuenta y enalteciendo los principios de lealtad, honorabilidad y eficacia. Continúan diciendo las comisiones, que en esta iniciativa del Ejecutivo Federal, se cuenta con un "espíritu renovador de la moral y reconoce en el derecho la síntesis ética de la sociedad". (69)

Además nos tratan de señalar en este apartado, que la premisa mayor es el derecho y que de ahí va a apartir todo ordenamiento legal, para tener a una sociedad sana sin vicios que la pueda afectar.

1. Las mejoras legislativas

En virtud, declaran las comisiones, de que existe la certeza de que los cambios cualitativos y cuantitativos de nuestro país, son necesarios para evitar, más los evidentes desvíos que ha sufrido la sociedad mexicana, por ello es necesario crear normas más enérgicas para aquellas personas que en lo principal detenten un cargo público.

A ellos se debe el cambio del Título IV constitucional, que anteriormente se denominaba "La responsabilidad de los funcionarios públicos", por el que propuso la iniciativa

(69) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pág. 39.

con el nombre de "La responsabilidad de los servidores públicos", con esto se trata de rescatar el principio de que la idea de servicio y entrega es la que ha de guiar en todo tiempo a los sujetos que desempeñen un puesto público. Continúan manifestando, en lo relativo al término de funcionario por el de servidor, argumentando dicho dictamen:

"Resulta adecuada y permite englobar en una definición común el conjunto de las personas que desempeñan en la administración pública federal y en la del Distrito Federal así como a los que sirven en los otros poderes de la Unión". (70)

La razón o el motivo que nos trata de dar el dictamen, es el hecho de que se cambió el término de "funcionario a servidor" por que es más manejable el segundo término y más genérico facilitando cuando se refiera al trabajador que preste sus servicios al estado, no haciendo distingos entre el más alto nivel que el más modesto empleado, arguyendo que,

"No es la función, lo que ha de distinguir a quien cumple cometidos institucionales de gobierno, sino precisamente el servicio

a los demás. La función lleva aparejada la idea de distinción, prerrogativa y privilegio, mientras que el servicio constituye el elemento toral de la solidaridad".

(71)

De lo que acabamos de transcribir de las comisiones desprendemos que existe una substitución de palabras y que algunos legisladores y juristas comentan que resulta obsoleto el cambio. Pero bien, estas comisiones apoyan el cambio al que se alude y señala la distinción de funcionario como un personaje con privilegio, distinguido en un núcleo de alta sociedad y por el otro lado el servidor es aquel que posee los atributos de la sencillez, disciplina, obediencia y sabiduría para orientar a la colectividad.

El dictamén sobre este particular, señalan las comisiones después de analizar el documento encontraron que:

"...la renovación moral no es una prédica, sino una exigencia que debe satisfacerse para hacer posible la idea de democracia

(71) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pág. 40.

impresa en el propio texto de nuestra constitución y propiciar, como lo expresa la exposición de motivos, "... que la renovación moral se haga gobierno y la sociedad pueda apoyarse en él a fin de que la corrupción derrote sus derechos". (72)

A mayor abundamiento cita que al renovar la moral y la ley se va a transformar en un buen inicio de gobierno y que los ordenamientos que van a sujetar al servidor público, son los que enaltecen dicho puesto público, con ello garantizando la lealtad, eficiencia y honradez, afirmando que:

"...No han escatimado esfuerzo de análisis y estudio, de consulta y discusión, ni dejado de valorar las opiniones de todos los ciudadanos Senadores que han querido exponer sus puntos de vista, no siempre coincidentes". (73)

Con esto tratan de explicar dichas Comisiones que se hizo un estudio concienzudo, contando con la participación de todos esos legisladores; no estamos de acuerdo con lo afir-

(72) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pág. 40.

(73) Idem. pág. 41.

mado textualmente por dichas Comisiones, ya que si revisamos el Diario de los debates de esa Cámara de Origen, se desprende de la simple lectura, y análisis de dicho documento enviado por el Ejecutivo de la Unión, que escasamente duró en dicha Cámara unos cuantos días y que todos los Senadores expusieron sus puntos de vista tampoco es cierto ya que no se encuentran dichas discusiones en el mencionado Diario de los debates, tampoco es coincidente que hubo el debate, este hecho lo comprobaré cuando se estudie el siguiente punto a lo relativo al Debate.

Partieron de la base las multicitadas Comisiones, del principio de igualdad, donde reclutaron a todos los servidores públicos, incluyendo a los representantes de elección popular e integrantes de judicial federal y judicial del Distrito Federal, todo ello desprendiéndose de la modificación que se hizo al artículo 108.

Otra de las aportaciones que se hicieron en esos trabajos fue que también incluyeron como sujetos del juicio político, a los gobernadores de los estados, diputados locales, y magistrados de los tribunales locales, haciéndose notar como una novedad; recordando en éste trabajo que en las anteriores constituciones, ya existían y lo que hicieron estas comisiones fue actualizar y consistió. "... y por el manejo indebido de fondos y recursos federales". Y que al aplicarse

la resolución respecto a las autoridades locales, haciendo valer la autonomía de los estados, y en el caso de que alguna de estas últimas autoridades cometa un ilícito federal, se procederá y la Cámara competente será únicamente la de Diputados quien ejecutara la declaración de procedencia, para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, y estas en ejercicio de sus facultades procedan conforme a derecho, concluyéndose que el espíritu de las modificaciones hechas por las comisiones es que al aplicar el épigrafe de servidores públicos trataron de englobar a todos los sujetos que desempeñan un cargo público, aportando distintos mecanismos para que ningún servidor público se puede sustraer de la acción de la justicia con procedimientos especiales, a aquellos sujetos que desempeñen un alto cargo y que hayan cometido un ilícito; estos procedimientos pueden en un momento dado ser excesivos porque no van a tener la misma sanción un sujeto que tenga puesto de subsecretario que el que barre una oficina gubernativa.

2. Minuta del decreto Presidencial por las Comisiones

Título IV. De las Responsabilidades de los servidores públicos.

Art. 108. Para los efectos de la responsabilidades a que alude este título se reputará como servidores públicos

a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del distrito federal a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, serán responsables por violaciones a esta constitución y a las leyes federales, y así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las constituciones de los estados de la república precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

Art. 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas compe-

tencias expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones.

I. Se impondrán, mediante el juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones

mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponer se dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Art. 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia

del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta constitución y a las leyes federales que de ella emanen así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, encargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes

en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación de Cámara de Senadores, erigirá en jurado de sentencia aplicara la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Art. 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá a todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito conti-

núe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declarará que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúe con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a la legislatura locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar

a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños a perjuicios patrimoniales deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Art. 112. No requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre

separado de su encargo.

Si el servidor público a vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Art. 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones además de las que señalen las leyes consistirán en suspensión destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción tercera del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Art. 114. El procedimiento de juicio político sólo

podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción tercera del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

III. EXAMEN DEL DEBATE

Si es pobre el dictamén, más pobre fue la discusión que suscito, "Apenas un orador tomo la palabra y ese fue el C. Senador Mariano Palacios Alcocer, para hablar en la segunda

lectura, a nombre de las comisiones dictaminadoras". (74)

Y solicitar apoyo al dictamen, con el objeto de formular consideraciones existiendo un breve entusiasmo, no correspondiendo a lo trascendente de la materia que se examinaba.

Es verdad que el dictamen da a entender que a los trabajos de las comisiones acudieron otras personas y no senadores, no habiendo comentarios ni aportaciones, tal como se desprende del diario de los debates de la Cámara de Senadores, la cual no consigna otra intervención y es de lamentarse, dada la importancia que representaba el estudio del Título IV constitucional, por lo que resulta y nos muestra, que en esa Cámara es de citar primero, por que son estudiados por muy escasa gente frente a las comisiones a consideración de la Cámara de Diputados las cuales consta de un número significativo superior, en segundo lugar, siempre se carece de tiempo para realizar tales estudios, habida cuenta de las numerosas iniciativas que deben dictaminarse, en el mes de diciembre de cada año.

En efecto el día 14 de diciembre de 1982, se inició

(74) "Diario de los Debates de la Cámara de Senadores N° 46 de el 14 de diciembre de 1982, pág. 17.

y se da lectura a la sesión pública ordinaria en la que la Cámara de Senadores, y comienza con una petición del Senador anteriormente citado, para hablar en nombre de las comisiones y solicitar apoyo al dictamen. Donde señaló que en virtud a la ardua tarea de los programas de análisis y de consulta del nuevo gobierno, no deben quedar en el papel, sino que la propia colectividad sentía que no había los medios reales para que los reclamos populares se manifiesten y se den en actos de gobierno, y si no se daban sentirían que el propio gobierno estaría mintiendo, a eso se debió que el Ejecutivo Federal a cargo de Miguel de la Madrid, haya enviado como Cámara de Origen al Senado de la República la iniciativa de reformas al Título IV de la constitución política, y demás artículos lo relativo al tema destacando como una de las modificaciones más importantes lo relativo a que

"Variando de la vieja concepción de funcionarios a la más amplia cobertura de servidores públicos a efecto de que se pueda propiciar el principio de igualdad de quienes tenemos alguna responsabilidad de carácter público ante la aplicación de las leyes generales". (75)

Dando lugar a que por primera vez y de una forma exacta se dieran las cuatro responsabilidades siendo: la política, penal, administrativa y civil.

Argumentando que lo aportado por el Ejecutivo de la Unión, y más aún lo hecho por las comisiones dictaminadoras se amplió el contenido de la iniciativa y considera el Senador dos rubros:

"Los tendientes a la defensa, vigorización y actualización del federalismo, y por otra a preservar la renovación moral de la sociedad". (76)

Aclarando que con ello se generaliza y se adecua de una manera general a todos los funcionarios que no estaban contemplados en anteriores ordenamientos de responsabilidades, en el juicio político tal es el caso, de los gobernadores de los estados, diputados a los congresos locales y a los magistrados de los tribunales superiores de Justicia de los estados, así como también el juicio penal de estos funcionarios donde se debe respetar la soberanía de los estados.

Abundando en el tema, señala que los delitos que

(76) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pág. 50.

se cometan por los servidores públicos en faltas de carácter administrativo, en el que se pudieren desprender una falta civil se preserven principios incommovibles y que esta no puede ser alegada en ejercicio del fuero.

Encuadrando los principios que todo servidor debe tener como son: La juridicidad o legalidad, imparcialidad, lealtad, honradez y eficiencia.

Desprendiendose de la interpretación de este orador que apoya en su total modificación por las razones expuestas cerrando su comparecencia del ilustre Cervantes en lo referente a la conquista de la justicia.

1. Su aprobación

Enseguida y como no existió impugnación al dictamen, se reservó para su votación nominal, pasando a discusión, en lo particular, y como ya lo citamos que sólo hizo uso de la palabra el Senador Palacios Alcocer, se precedió a recoger la votación nominal, la cual se aprueba en lo general y en lo particular por 57 votos.

Se trata de hacer creer que la multicitada iniciativa presenta avances importantes en materia de responsabilidades, encuadrando y rescatando principios olvidados; otro pero,

es la falta de tiempo para su debido estudio por parte de las comisiones dado que el tiempo que estuvo en la Cámara de Senadores fue mínimo pero también no se debió cambiar ese Título IV, ya que si bien es cierto hay novedades, también es cierto que lo existente solamente era adecuarlo a nuestros días.

CAPITULO CUARTO

PROCESO DE APROBACION EN LA CAMARA DE DIPUTADOS

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Procedente de la Cámara de Senadores, se recibe en la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma y adiciones al Título IV de la carta magna, acompañada de la opinión del Senado.

"Se le turna a las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de Justicia, integradas por 65 Diputados". (77)

Estudian estas comisiones el tema y para el 14 de diciembre, emiten y firman el correspondiente dictamen. Veamos cuál es el planteamiento que se hace: Analicemos primero, su dictamen; y luego repasaremos el debate.

II. EXAMEN DEL DICTAMEN

Las comisiones pese a su numerosa composición presentan un dictamen escueto, brevísimo, de tan sólo once párrafos

(77) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 57-117

de parte explicativa; y la respectiva del articulado practicamente queda intacta.

1. Consideraciones Generales

Después de unas palabras introductorias, en las que se asegura que las Comisiones revisaron las razones y fundamentos expuestos en la iniciativa, así como en la Minuta del Senado y después de haber sido discutidas suficientemente formulan las siguientes consideraciones, que se enuncian en nueve párrafos seguidos.

A. La Convicción Moral y Social del Pueblo Mexicano

En la primera consideración se señala que el pueblo mexicano, debido a que tiene una profunda convicción moral, y un vivo sentimiento de los valores que aseguran la convivencia social.

Se afirma que:

"Las grandes mayorías nacionales han hecho patente su exigencia de combatir toda forma de corrupción que se presente en la vida social". (78)

(78) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 57

Una observación donde se mezclan verdades y falsedades en cuanto a los sentimientos de los valores, asegurando que al través de ello se aplicará en forma ordenada y exigir el combate a la corrupción en la vida cotidiana, es cierto que debía existir un ordenamiento legal para sujetar a todo individuo que desempeñe un cargo público, pero que el pueblo al no soportar la descarada corrupción que prevalecía en cualquier oficina federal, elevó por conducto de la consulta popular el reclamo de moralizar a todo servidor en el desempeño de su cargo, a ello se debió la iniciativa que se está comentando.

B. Concepto de Servidor Público

La iniciativa del Ejecutivo Federal, se presenta con la novedad del cambio del concepto de funcionario público considerando que resulta obsoleto en la actualidad substituyéndolo por el de servidor público, señalando el dictamen.

"... que abarca a todas aquellas personas que participan en la administración de los recursos del pueblo concepto que satisface las exigencias presentes". (79)

(79) Ob. cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 58

Se nos trata de hacernos creer que con dicho concepto novedoso se tiene un mejor manejo de responsabilidad por parte del que desempeñe un puesto público para el buen control y manejo de los recursos del pueblo, es decir que toda gestión que desarrolle dicho sujeto estará velando los intereses del pueblo. Esto en la realidad suena utópico y de mal gusto ya que por el sólo hecho de cambio de nombre el servidor se va a convertir en persona honesta, leal y eficiente.

C. La Responsabilidad

Siguiendo la misma tónica de afirmaciones rotundas todas por probar, el dictamen dice que:

"La plena responsabilidad de los servidores públicos tiene un señalado lugar en la renovación moral de la sociedad, puesto que el quebrantamiento de la confianza que el pueblo deposita en ellos, atenta fundamentalmente contra la función de servicios que los propios servidores públicos libremente asumen.

La precisión de los procedimientos idóneos para exigir cada una de las posibles responsabilidades en que puedan incurrir los servidores públicos, en condición necesaria para

la efectividad de las sanciones que les corresponda". (80)

a) Tipos de Responsabilidades

El dictamen de la Cámara de Diputados al igual que lo hizo el Senado, no pudo menos que reconocer que la iniciativa del Poder Ejecutivo enviada al Congreso, señala en forma exacta las tres responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos y afirma el dictamen.

"La responsabilidad política, cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, que se aplica mediante el juicio político; la responsabilidad penal ordinaria para cuya aplicación se requiere el juicio de procedencia o desafuero; y la responsabilidad administrativa por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones". (81)

(80) Ob. cit., "Miguel de la Madrid, Marco" pag. 57

(81) Idem. pág. 58.

Aquí en este punto la novedad de la iniciativa al Título IV de la Constitución Federal, fue la responsabilidad administrativa, ya que las dos primeras si existian de una manera clara, y vigente para aquella época, tal como se desprende de la constitución de 1917 y la Ley de Responsabilidades de 1940, haciendo incapié que los señores diputados omitieron mencionar a la responsabilidad civil que también esta encuadrada en esta iniciativa, (artículo 111 constitucional).

b) Reglas Básicas para los tres tipos de procedimientos

Mereciendo otro párrafo del dictamen, cinco líneas y una palabra, lo referente a los principios a que estan sujetos los tres tipos de responsabilidades aquí hace suyo el dictamen de la Cámara de Diputados la opinión de los Senadores en lo referente a

"La iniciativa colma algunas lagunas referentes a conductas inmorales de los servidores públicos que la realidad de la vida social ha venido presentando". (82)

2. Respecto de la Soberanía de los Estados

La propia iniciativa subraya el sentido federalista del sistema político mexicano, al ser respetuoso de la soberanía de los estados.. En el dictamen de la Cámara de Diputados y Senadores reconocieron y aceptaron tal proyecto en "Donde se establece que corresponde a los gobiernos estatales y municipales, en el ámbito de su respectiva competencia regular la forma de prevenir, identificar y sancionar el desvío de los servidores públicos en el desempeño de sus atribuciones".

(83)

Es decir que con este documento se esta facultando a los gobiernos estatales a aplicar la sanción correspondiente de los servidores públicos deshonestos.

3. Mejoras de la Cámara de Senadores

Alaba el dictamen el que la Cámara de Senadores haya introducido cambios al texto propuesto del artículo 108, penúltimo y último párrafo del artículo 109, los dos primeros párrafos del artículo 110, introdujo un párrafo en el artículo 111.

Lo que mereció este hecho la congratulación de la H. Cámara de Diputados.

III. EXAMEN DEL DEBATE

Más interesante fue el debate y tenía que ser así, toda vez que este dejó lugar a que miembros de la oposición externaran sus opiniones al respecto, porque como es de conocimiento general, en todas las comisiones participan diputados de la oposición porque a decir de Hegel se requiere contrastar los claros o los oscuros para ver las figuras reales. Examinemos por tanto, los puntos esenciales de la discusión, la cual, primero se refiere a todo el dictamen, globalmente considerado, para después pasar al debate y discusión de cada uno de los artículos contemplados por la reforma.

1. Las Intervenciones en lo General

Resaltamos el hecho de haber participado la oposición, con opiniones importantes desde el punto de vista de nuestro análisis, el número de intervenciones fue de trece

personas; tres por el PSUM; dos por el PAN; seis por el PRI; y dos por el PDM.

"Muy pocos oradores para un total de 343 diputados presentes al tiempo de la discusión de los cuales, por cierto lo votaron en contra". (84)

A. Las Tesis Expuestas

Pese a la parca intervención de algunos y a las exposiciones confusas de otros, aunque también las hubo brillantes nos permite explicar el debate desde las distintas posiciones partidistas e ideológicas.

a) Tesis del PSUM

Ante todo, cabe indicar que se pronuncia contra el dictamen:

"Por ésta razón nosotros votaremos en contra del dictamen, confirma Raúl Rea Carbajal en su intervención". (85)

(84) Ob. cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 70

(85) Idem. pág. 63 y 64.

El motivo por el cual se pronuncia en contra, es la solución que se le da a la responsabilidad en cuanto se argumenta que no es necesario que se cambie el marco constitucional en materia de las responsabilidades públicas y afirma que dentro de ese marco se promulge: "Una nueva ley que contemple nuevas figuras delictivas e ilícitas, que prevea, amplie las penalidades existentes, que prevea nuevas sanciones administrativas". (86)

Continúa diciendo que ellos consideran que la situación de las responsabilidades públicas, viene a ser un problema político, remarcando que el propio estado no ha sabido ni ha tenido el carácter de perseguir y castigar la corrupción.

Entendiendo que también el estado ha propiciado estos vicios y que al no tener ningún control esto fue creciendo hasta ser incontrolable, presentándose un reto para la administración actual, que no por ello va a desaparecer de golpe dicha enfermedad; sino que estará sujeta a etapas para que disminuya la corrupción en la que nos encontramos.

Todavía aduce Raúl Rea, que estas modificaciones que se pretenden incluir al Título IV de la Ley Fundamental, solo corresponde a un espíritu reformista, nada más por re-

formar y "Que en nada servirá pra modificar.", la corrupción de los funcionarios públicos y que este vicio es inherente al sistema imperante en México, donde dichos sujetos se sirven del pueblo.

Otra razón particular del PSUM, es en cuanto a que todo este proceso de desestabilizar a México, se programa en el país vecino del Norte y que toda, esta llevada y traída renovación moral viene a ser un "Barniz para ocultar la realidad de este proceso."; y que sí se quiere sancionar a los funcionarios deshonestos que se aplique cabalmente la Ley de Responsabilidades y el Código Penal vigente, en 1982.

b) Tesis del PAN

Por parte de Acción Nacional habla Manuel Iguiniz González, y afirma; "Que los integrantes del grupo parlamentario del PAN, votaremos en lo general en favor de la reforma a la constitución". (87)

Las razones que señala dicho partido, son las de que observa un avance en relación con la legislación anterior de la constitución, donde se precisa la diferencia entre las

(87) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag 64

tres responsabilidades de los funcionarios públicos, respondiendo a un clamor del pueblo mexicano ante la avalancha de la corrupción.

Para el diputado Iguinez González se dió el voto afirmativo en lo general no así se esta de acuerdo en lo relativo en varios artículos lo cual se impugnará en lo particular.

Acto seguido, no se esta de acuerdo con el concepto de lealtad, que señala el artículo 109 fracción segunda del decreto, ya que puede interpretarse de muchas maneras y así lealtad;

"Es el cumplimiento de la exigencia de las leyes de la fidelidad y las del honor y honbría de bien, y la fidelidad debe ser al trabajo y a la ciudadanía, y no una fidelidad o encubrimiento de ciertos actos a quienes les dió la chamba o los colocó en el puesto". (88)

Es por ello que aquellos servidores públicos, que debido al favor que les hicieron y debido al pago o por fideli-

dad no denuncien la corrupción de sus superiores demostrandoles así ser leales a ellos.

Por ello no se puede hacer una verdadera reforma moral, con la presente iniciativa; en Acción Nacional la conciben a la moral "Como algo que viene de arriba", y como afirmó el diputado Conchello no se puede barrer una escalera de abajo para arriba en ese mismo ejemplo tenemos que la corrupción si se quiere moralizar a los de abajo primero hay que moralizar a los de arriba.

Todavía opina el diputado del partido de Acción Nacional que, como el pueblo mexicano, va a creer, en una renovación moral si sigue siendo objeto de atropellos a sus garantías individuales, tal es el caso, en los derechos electorales, y que los recursos económicos son desviados para apoyar la campaña de un partido o en promociones personales (ejemplo de ello tenemos el auspicio que esta proporcionando la Dirección General de Aduanas para sufragar los gastos de campaña de el candidato a la gubernatura del Estado de México, Lic. Ramón Beteta)

"El pueblo quiere y exige que los recursos económicos de que dispone el gobierno se administren con honradez para que satisfaga los objetivos a que estan destinados, y

cuando estos fondos se distraen, y cuando se emplean en beneficios personales el pueblo reclama justicia y la aplicación de la Ley". (89)

Pero no estará satisfecho el pueblo con la presente ley si ésta se va a aplicar contra quienes cometan un ilícito de aquí en adelante.

"No quiere el pueblo borrón y cuenta nueva, quiere y pide la aplicación de la ley a los que delinquieron en los últimos sexenios". (90)

Así como se castigue a los corruptos a los que delinquieron y a los que cometan ilícitos en lo futuro.

c) Tesis Priista

El orador que subió a la tribuna a defender la postura del Partido Revolucionario Institucional, fue el diputado Juan Salgado Brito, quien repasó en apoyo del proyecto, los

(89) Ob. Cit. "Miguel de la Madrid

pág. 66

(90) Idem.

aciertos y las ventajas de la iniciativa señalando entre otros conceptos lo siguiente:

"Estas reformas propuestas obedecen, sí, a reclamos populares; reclamos populares que se han manifestado y se manifestaron recientemente desde la pasada campaña electoral". (91)

Argumentando que dicho proyecto de dictamen para reformar el Título IV constitucional, constituido de siete artículos llega en el momento preciso "Porque todos estamos motivados ante la urgencia inaplazable de darnos instrumentos y mecanismos que conlleve a los mexicanos hacia una firme renovación moral de la sociedad y que instaure en la República un nuevo clima de seguridad y respeto en el sistema que el pueblo se ha dado para vivir en un régimen de derecho y al amparo de un gobierno representativo, democrático, federal, instituido para beneficio del pueblo mismo". (92)

(91) Ob. Cit. "Miguel de la Madrid

págs. 66 y 67.

(92) Idem. pág. 67

B. La Aprobación en lo General

Declarado suficientemente discutido, el dictamen de Comisiones, después de la intervención de los oradores citados, tomándose votación nominal en lo general y en lo particular de los artículos no impugnados siendo aprobada la minuta por trescientos trece votos en pro y diez en contra.

2. Intervenciones en lo Particular

Dentro de la discusión en lo particular tenemos las intervenciones de algunos expositores, en lo relativo a los artículos 108, 109 y 110 de la Constitución Federal aportándose aclaraciones, las cuales nos permiten explicar el debate desde los distintos enfoques partidistas e ideológicos.

A. Intervenciones Relativas al Art. 108 del Proyecto del Dictamen

Tesis en contra a cargo de la persona del C. Dip. Antonio Gerhenson del PSUM, donde ante todo se pronuncia contra el artículo 1º del proyecto de decreto (art. 108). "... profundamente incorrecto y por eso votamos en contra". (93)

(93) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 72.

El motivo por el cual se pronuncian en contra, es que, desde el propio Título IV hay problemas, manifestando que se ha pretendido considerar obsoleta la categoría de funcionario público y sustituirla por la de servidor público, y hace mención a la definición que de el numeral 108 constitucional de los servidores públicos y que dice:

"Se refutarán como servidores públicos a los representantes de elección popular a los miembros de los Poderes Judicial, Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal". (94)

Continúa diciendo que la modernización:

"Consiste en el mismo grado de lealtad que le debe un Secretario de Estado al Presidente se la debe el que barre en la Secretaría de Estado; se les pone con el mismo nivel de responsabilidad al que esta escribiendo

(94) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 70-71

a maquina, que al que esta tomando desiciones; se coloca a todos en la misma categoria de servidores públicos sin ninguna distinción". (95)

También pone en claro, que dentro de las reformas al Código Penal, existe una que incluye como delito la coalición de servidores públicos, dicha coalición en la constitución esta reglamentada como un derecho de los trabajadores, ejemplo de ello es el sindicato; convirtiendose por otro lado en un delito reglamentado en el artículo 215 del Código Penal y que dice a la letra:

Comete el delito de coalición los servidores públicos los que teniendo tal carácter se coaligen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento; impedir su ejecución o para ser división de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquier de sus ramas y por esto se impondra de dos a siete años de prisión y multa de treinta a noventa veces del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Y afirma que:

"Una suspensión de labores en protesta por cualquier arbitrariedad, una concentración de trabajadores, cualquier cosa puede caber dentro de esta variedad; el derecho de coaligarse, además, tiene una forma permanente de expresarse, la Ley laboral señala que el sindicato es una coalición permanente y queda a interpretarse si los sindicatos van a seguir siendo legales o penados en el caso de los servidores públicos". (96)

Tesis en pro a cargo del Dip. Heriberto Batres García del PRI. Comienza su intervención: "Con su permiso Señor Presidente; H. Asamblea: el compañero Gershenson, del PSUM, pidió la palabra en contra del artículo 1º de este decreto de reformas y adiciones al Título IV de la Constitución : plantea una inquietud. El concepto de servidor Público". (97)

Procediendo de inmediato a la aclaración referente a la inquietud del diputado del PSUM, que el nombre de servidor público es un concepto genérico donde se encuadra a todos aquellos trabajadores que sirven al estado, que va desde el más alto rango que el más modesto empleado.

(96) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 71

(97) Ibidem.

Y expresa que no quiere decir que el Título IV trate, "Con el mismo racero" a los altos funcionarios de la Federación o altos Servidores Públicos, que a los trabajadores.

Continúa diciendo que esta iniciativa, fija tres niveles de responsabilidad que son: La Responsabilidad Política, la responsabilidad Penal y la Responsabilidad administrativa; explicándose cada una de ellas comenzando con el juicio político, donde están sujetos los que se conocen como altos servidores públicos que va desde, "El Presidente de la República, Los Senadores, los Diputados, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Gobernadores de los Estados los Diputados Locales y los Miembros del Tribunal Superior de Justicia de las Entidades Federativas". (98)

En el juicio penal se introduce el delito de enriquecimiento ilícito; "La responsabilidad que se refiere a las faltas en que pueden incurrir todos los servidores públicos y en este sentido si se comprende a todos en lo particular pero especialmente a los servidores a que alude el compañero Gershenson". (99)

(98) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag 73

(99) Ibidem.

En cuanto a la otra inquietud del ciudadano Gershenson relativo a la reforma al Código Penal, en lo relativo a la coalición; señala el Diputado Priista que es un concepto que tiene consideraciones diferentes en el ámbito jurídico y aporta algunos ejemplos como la "acción" que no es lo mismo en el derecho mercantil que en el derecho penal, así como tampoco en el derecho procesal.

Segunda intervención del Diputado Antonio Gershenson del PSUM.

Este Dip. hace uso de la palabra reiterando que: "La palabra funcionario ha desaparecido lo mismo que el Código Penal y se le ha sustituido por el término Servidor Público". (100)

Insistiendo dicho legislador que ese término es una substitución porque argumenta la iniciativa que el concepto de funcionario es obsoleto.

Y señala: "Yo insistió, no es posible dar el mismo trato a los funcionarios que a todos los trabajadores de la administración pública". (101)

(100) Ob. cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 74
(101) Idem. pag. 75

Y hace la propuesta que sea regresada a las Comisiones para que sea reexaminada y vuelta a dictaminar. Dicha propuesta fue desechada por la mayoría en votación económica.

Intervención del Dip. Salvador Rocha Díaz quien en uso de la palabra por la Comisión este Priista va a precisar los conceptos que han sido cuestionados por el Dip. del PSUM, a efecto de esclarecerlos; comienza diciendo que el artículo 108 efectivamente sustituye el concepto de funcionario público "por un concepto más amplio" que es el de servidor público. Y que dicho numeral antes citado, al que se le va a aplicar los tres distintos ámbitos de responsabilidades. Pero no es necesario que todos esos servidores públicos se les va aplicar las tres responsabilidades ya que por su diferente naturaleza, hace que algunos les sean aplicados.

Y cita:

"Así el 110 cuando habla de enumerar a los servidores públicos que están sujetos a juicio político, hace una enumeración distinta a la global que contiene el 108. Cuando el artículo 111 alude a quiénes son servidores públicos los que están sujetos a juicio de procedencia o sea, quiénes son los servidores públicos que están investidos de fuero.

Hacen una enumeración distinta a la que se hizo en el artículo 110". (102)

En la cual va aclarar, que el único caso donde hay una lista en la aplicación de las sanciones es el artículo 110. En el que habla de que "Podrán ser sujetos a juicio político una serie de funcionarios. En los otros casos no hay más que diferencia de procedimiento". (103)

En lo relativo a lo penal donde habla de lo que ya se conoce, no existiendo ninguna distinción entre los funcionarios y los demás servidores públicos es decir los trabajadores.

Declarandose suficientemente discutido el artículo 1^a del proyecto de decreto (108, const.) después de las intervenciones de los oradores citados en votación económica se procedió a la votación nominal, aprobándose por 300 votos en pro, 22 en contra y una abstención.

(102) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 75-76

(103) Idem. pag. 77

B. Intervenciones Relativas al Art. 109 del Proyecto
del Dictamen

Tesis en contra a cargo del C. Dip. Miguel Angel
Martínez Cruz. (PAN)

Inicia su comparecencia exhortando a los diputados,
señalándose que por regla general las reformas constitucionales
debían ser sumamente cuidadosas afirmando:

"En México, desgraciadamente, tal parece
que el Congreso de la Unión se ha convertido
en sastre que arregla la constitución al
capricho del Sr. Presidente, le hace su
traje a la medida". (104)

Quien con ello, nos da a entender este legislador,
que cada sexenio se adecua la constitución al personaje del
Presidente, según su política a seguir. Subrayando que, "Al
grado de que en la constitución de 1917 apenas si es reconoci-
ble en 1982". (105)

Su inconformidad se basa en dos posturas. La primera

(104) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 78

(105) Ibidem. pag. 78

en lo relativo al artículo 109 fracción tercera donde dice:
"Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos para los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad etc.

Refiriendo en lo particular a la palabra lealtad, aportando su definición conforme al diccionario.

"La palabra lealtad significa aquel que guarda la debida fidelidad que es incapaz de traicionar".

Otra definición.

"El fidedigno, el verídico, el legal el fiel en el trato o desempeño de un oficio o cargo".

Resumiendo estas acepciones nos da a entender que por,

"lealtad se entiende el servilismo, la incondicionalidad, la falta de criterio personal y de valor civil." (106)

Entonces esta corriente esta en contra de dicha palabra, por lo que los diputados deben ocultar ciegamente consignas.

La segunda postura de este orador es en lo relativo al último párrafo del artículo que se esta analizando, donde señala que existe "Una especie de mordaza" que se les esta tratando de imponer a cada uno de los ciudadanos en lo referente a que, "Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad". (107) El legislador señala que aquí en esta parte existe una amenaza directa al ciudadano, y amplia más al respecto eso de su más estricta responsabilidad, ya es una espada de Dámocles frente a cada ciudadano y apoyando el artículo lll de la constitución anterior a esta reforma que decia a la letra:

"Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes". (108)

Esto es la acción popular de que goza cada ciudadano para hacer dicha denuncia y más aún que la Cámara de Diputados era la encargada para el acopio de pruebas por lo tanto se convertía en un ministerio público en un fiscal. Pero con

(107) Ob. Cit. "Miguel de la Madrid Marco..." pág. 79

(108) Idem.

la reforma que se esta estudiando.

Aquí el propio quejoso o denunciante tiene que aportar las pruebas conducentes al caso, si de por sí, el hacer la denuncia le resulta difícil más aún tener las pruebas que acrediten su dicho y afirma.

"...si para los diputados cuantas veces se les ha negado la posibilidad de llegar a archivos, la posibilidad de allegar las pruebas para una denuncia en esta tribuna". (109)

Por lo cual se esta a favor del artículo 111 anterior, terminando su participación con esta frase "por decoro de la Cámara. No le tapemos la boca a cada uno de los ciudadanos". (110)

Solicitando por parte de la corriente del PAN se elimine en lo que corresponde a la parte final del artículo 109 concediendose acción popular para las denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión las conductas a lo que se refiere el presente artículo al ponerse a votación

(109) Ob. Cit. "Miguel de la Madrid Marco..." pág. 79

(110) Ibidem.

ante la asamblea; se desecho dicha petición por unanimidad.

Tesis a favor a cargo del C. Dip. Jesús Murillo (PRI) quien en forma directa ataca la tesis de la corriente de Acción Nacional, en lo conducente a que se dice, que los diputados de la fracción Priista buscan un sastre a la medida y a los deseos del presidente de la República esto lo niega rotundamente y señala que en los países tan avanzados como por ejemplo Francia donde se esta actualizando su constitución debido, a las exigencias y a la dinámica de su sociedad, claro esta que en México no sera la excepción.

Pasando de inmediato a contestar en lo conducente al término de lealtad, donde señala que no implica una sumisión y que los terminos o más bien la significación que utilizó el Dip. Martínez Cruz no pueden interpretarse en tal sentido, al referirse, lo argumentado por el anterior expositor respecto al último párrafo del artículo 109 constitucional cita lo siguiente:

"Lo único que la iniciativa que se esta discutiendo hace, es substituir la obsoleta expresión "Acción popular" por una acción directa al ciudadano responsable, la acción popular la tiene todo ciudadano". (111)

(111) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 83

Terminó su participación alabando a la iniciativa presentada por el Primer Mandatario de la Nación.

Tesis en contra a cargo del C. DIP. Francisco Javier Alvarez de la Fuente (PDM).

Este legislador al pasar a la Tribuna Máxima de esta Cámara del pueblo, hace una denuncia de los manejos que se llevan a cabo en esa Cámara afirmando que quiere dejar constancia ante la opinión pública de que:

"Este dictamen es parte del alud o diarrea legislativa que sin consideración y respeto a los diputados se nos envía para su aprobación y no para su estudio y análisis, ya que seguimos aprobando sobre las rodillas, al vapor a la ahí se va dichas iniciativas. Y ese es el caso de esta minuta que supuestamente fue pasada para su estudio y dictamen correspondiente a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, y ahí en la comisión de Justicia, un día antes de que se diera primera lectura al supuesto dictamen que quiso en la Comisión de Justicia se aprobara tal minuta, ya prefabricada. En la Comisión

de Gobernación y Puntos Constitucionales, y ahí mismo se dijo que no se permitiría ninguna modificación a dicha minuta y que si acaso se pudiera modificar algo, serían los considerandos, pero ni eso tan siquiera se discutieron, por lo que considero que esto no es nada serio, y no estamos cumpliendo nuestra misión de legisladores, si no que nos convertimos en aprobadores de leyes y decretos que vienen del Ejecutivo o que envía ya aprobados el Senado". (112)

Con dicha denuncia pública, de Alvarez de la Fuente queda en entredicho la respetabilidad y la seriedad de la Cámara de Diputados dando con ello una imagen de figura decorativa a expensas del gobierno de la República, olvidandose de los principios de los verdaderos legisladores que dieron su vida por tener un México mejor; pero la realidad es desgraciadamente otra.

En cuanto a que se hayan en contra del artículo 109 del proyecto; de esta fracción parlamentaria se debe a que existe una imprecisión al distinguir el juicio político del administrativo y del penal; ya que solamente se cambian palabras, pero sin especificar concretamente las tres., esta situa-

(112) Ob. Ct., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 83-84

ción añade, debe estar en la constitución y no en una Ley Reglamentaria.

POr último menciona que ese artículo 109, en su último párrafo, "El acusador casi se convierte en acusado ya que se le marca responsabilidad y se le exigen pruebas que, en la función pública están al cuidado del propio funcionario o de sus oficinas". (113)

Propone modificaciones al texto constitucional solicitando se lleve a votación y termina diciendo, "Aún cuando sabemos de antemano cual va a ser el resultado".

Efectivamente lo solicitado por el Dip. Alvarez de la Fuente fue desechada.

Tesis en pro a cargo del C. Dip. Armando Corona Boza (PRI).

Comienza su intervención refiriendose a las objeciones que se han pretendido valer en contra del artículo 109 de la Carta Magna.

Iniciando por la palabra lealtad, definiendola como una palabra subjetiva, como cualquier otra de las que integran el texto de este precepto. Respecto a las diversas concepciones que se pueden dar a una palabra y da un ejemplo del homicidio.

Comete el delito de homicidio el que priva de la vida a otro, y el que privó al asesino condenado a muerte, es una persona que cumple con un mandato legal (Verdugo).

Se distingue que el hecho es exactamente el mismo en la realidad, pero es distinto desde el punto de vista normativo. Esto sucede de igual manera con la connotación de la palabra lealtad.

En virtud que dentro de la norma jurídica significa el apego a la tarea, a la función o al deber jurídico.

Pasando a otro punto examinado por la corriente Priista en lo conducente al último párrafo del artículo 109 que se esta cuestionando bajo su más estricta responsabilidad;

"El que acusa no solamente debe tener el valor civil de presentar la denuncia y esgrimir determinados hechos. Debe tener la conciencia limpia, debe tener la conciencia

tranquila y la convicción de que su acusación está fundada en la realidad, porque cuando se acusa con un ánimo dañino, cuando se esgrime el hecho con el solo ánimo de dañar cuando el ánimo es doloso cuando no está fundado en la realidad o cuando el hecho se tergiversa premeditadamente para dar una impresión distinta a la certeza a la realidad, estamos en presencia de la irresponsabilidad". (114)

Por lo que toca, continua diciendo a las pruebas que hay que aportar con la denuncia; no será necesario que debe tener todas las evidencias, sino que bastá con lo que cuente y si existen otras pruebas deberá pedir que sea examinadas; esos documentos que no esten a su alcance, por ello es que debe de prevalecer el principio de veracidad para que la Cámara de Diputados se aboque al estudio, es por ello que se debe de proceder conforme a las normas legales impuestas.

Por otra parte se refiere a la palabra coalición, impugnada por la corriente contraria, y hace una ejemplificación donde esta palabra en el derecho laboral significa: que

(114) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 87

es el grupo de trabajadores que se asocia para defender sus intereses comunes, estos mismos lineamientos no se pueden dar en el derecho penal, de lo anteriormente argumentado el término de coalicción no es una palabra exclusiva del derecho del trabajo que solo significa la asociación o agrupamiento de personas para perseguir determinados fines. Por lo que hace esta palabra dentro del derecho penal tiene otra concepción y es la siguiente:

"Sí un grupo de empleados de servidores públicos se asocia para evitar que el estado realice las funciones que el derecho le tiene encomendadas, ese grupo de servidores públicos ya sean empleados de las más bajas categorías o funcionarios de las más elevadas categorías". (115)

Es decir lo que sanciona es la conducta ilícita del grupo de servidores públicos que se asocian con fines contrarios a la sociedad.

Segunda intervención del DIP. Miguel Angel Martínez Cruz (PAN), la cual insiste en que es totalmente subjetiva la palabra lealtad y dice:

(115) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 88

"Lealtad" ¿a quién...? ¿A su superior jerar-
quico...! ¿a la nómina...!" (116)

y arguye que el que va a ser la denuncia debe tener la conciencia tranquila pero si en el derecho penal basta la presunción para instaurarle el proceso, entonces, "para que se le pide al ciudadano que presente las pruebas que muchas veces no estan a su alcance". (117)

Concluyendo:

"De lo que se trata es de evitar que "De lo que se trata es de evitar que los empleados públicos manifiesten, en un momento dado, lo que esta sucediendo en la propia administración, porque entonces se les va a acusar de deslealtad". (118)

Segunda intervención del C. Dip. Armando Corona Boza (PRI), quien refiriendose a los argumentos del Diputado Martínez Cruz, abre su intervención diciendo que "Desconoce la

(116) Ob. Cit. "Miguel de la Madrid, Marco..." pág.

(117) Idem. pág. 90

(118) Ibidem.

jurisprudencia conforme a la cual en algún delito sea suficiente la presunción". (119)

Y que dichas presunciones son importantes para fundar el auto de formal prisión; prosigue y hace mención cuando se habla de las pruebas quien al referirse a ellas comenta que no se trata de que estas sean contundentes sino que sean aquellas que presuman la comisión de un delito que se denuncia y agrega:

"No se puede actuar si no hay elementos convincentes; no se puede desprestigiar a un funcionario público o a una persona cualquiera si no se tienen los elementos necesarios que funde, por lo menos la presunción de que ha actuado indebidamente".(120)

Por lo que se refiere a que la Cámara de Diputados, asuma funciones inquisitorias para hacer perseguir a todo individuo o a los funcionarios, esto es infundado y no con ello se le quiere dar funciones de Ministerio Público.

(119) Ob. Cit. "Miguel de la Madrid, Marco..." pág. 90

(120) Idem. pag. 91

Declarado, suficientemente discutido el artículo 109 en sus términos se procede a la votación nominal. Aprobándose por 268 votos en pro y 55 en contra". (121)

C. Intervenciones Relativas al Art. 110 del Proyecto del Dictamen

Tesis en contra a cargo del C. Dip. Salvador Castañeda O'Connor. (PSUM).

Este legislador sostiene la misma postura de el Dip. Antonio Gershenson, respecto a que cuando se hable de castigos, penas, responsabilidades es difícil que equiparen a los altos funcionarios de la federación, con los más humildes servidores públicos, ya que no se les puede dar el mismo trato; este capítulo de las responsabilidades surgió:

"Para proteger a determinados funcionarios públicos, de la acción de los tribunales, surgió para proteger la función pública, para que determinados funcionarios no estuvieren expuestos a la acción de cualquier Juez". (122)

(121) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco...." pag. 93

(122) Idem. pág. 94

Y es donde se habla del juicio de procedencia o desafuero común ya que a los sujetos nombrados por elección popular no es un privilegio gozar de este fuero si no que se hace para proteger la función pública, y cita este diputado que él considera que en este capítulo se trata de proteger al funcionario y desprende que se esta actuando en una protección excesiva a esos funcionarios citados.

El objeto del juicio político tiene por función destituir al mal funcionario e inhabilitarlo para que pueda seguir ocupando en lo futuro un cargo público. Continua diciendo que en este artículo se cita una lista de funcionarios que tienen que ser sometidos a juicio político, no solo aquellos de elección popular, ni aquellos funcionarios judiciales Federales y de los estados aquí se habla de:

"Funcionarios a los que se les designa por mero nombramiento. Para que entonces beneficiarlos". (123)

Por que aquí se esta dando un beneficio y no una carga con el juicio político. Para poderlos destituir si fueron designados por un simple nombramiento, tales son los

(123) Ob. Cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 94

casos de los Secretarios de Estado el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Directores de Empresas Descentralizadas y los Fideicomisos, entonces afirma, por que no también extender la protección a otros servidores de ínfima categoría como por ejemplo el cartero el mandadero etc., antes que los sustituyan del puesto se debería de proceder al juicio político ante esta Cámara y despues pasaría a la Cámara de Senadores para que resuelva sobre el asunto, continua su intervención diciendo:

"Para el Presidente destituir a un Secretario de Estado desleal o sinvergüenza o como les llamen, de someterlo a juicio político; y a los directores de las empresas descentralizadas, pueden ser destituidos por un tramite tan sencillo, como aquel por el que fueron designados". (124)

Sugiere que se puede simplificar aprobando una reforma de que todas las asignaciones que haga el presidente sean ratificadas por la Cámara de Diputados o por el Congreso.

Tesis en pro a cargo del C. Dip. Salvador Valencia Carmona (PRI)..

(124) Ob. cit., "Miguel de la Madrid, Marco..." pag. 95

Inicia su intervención y señala que en lugar de entorpecer la actuación de la justicia nacional, colabora porque se le otorgan facultades al Congreso de la Unión, haciéndolo participar en decisiones que antes solamente eran manejadas por el Ejecutivo abunda en el tema, en lo referente al artículo que se cuestiona en que sí se deben establecer juicio político a los que se consigna en el artículo 110, por la razón que la labor que desempeñan estos altos funcionarios es para preservar y "No debe simplemente resolverse con un cese o con un despido. Necesitan ser conocidas por la Cámara, por el Poder Legislativo". (125)

Por estas razones se inclinan a favor del multicitado artículo y desea que sea aprobado.

Declarando suficientemente discutido por la Asamblea, se procede a la votación nominal y se aprueba el artículo 110 en sus términos. "Por 267 votos en pro; 30 en contra y 4 abstenciones". (126)

(125) Ob. Cit. Miguel de la Madrid Marco..." pág. 96

(126) Idem. 97

3. Minuta del Decreto

Con fecha lunes 27 de diciembre de 1982, en la orden del día del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, en su número 57 se publicó el Decreto Promulgatorio del Título IV constitucional.

Quien en su página número 5 señala la primera lectura del dictamen; se lee: "Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia".

Compuesta por 69 personas, exponiéndose lo siguiente:

A las Comisiones antes citadas se turno el expediente que contiene el Proyecto de Decreto que adiciona y reforma el Título IV que comprende los artículos 108, al 114 constitucional.

Este proyecto de adiciones y reformas fue aprobado en su oportunidad por las Cámaras de Senadores y Diputados dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Federal, y turnándose a las H. Legislaturas de los Estados para completar la intervención del constituyente permanente y a elevar a la jerarquía constitucional las reformas presentadas por el jefe del Ejecutivo Federal.

En el artículo 1º señala que se reforma el Título IV de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Título IV.- De las Responsabilidades de los servidores públicos.

Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputara como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el distrito federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, serán responsables por violaciones a esta constitución y a las leyes federales, y así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las constituciones de los estados de la república precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

Art. 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones.

I.- Se impondrán, mediante el juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan cómo dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Art. 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta constitución y a las leyes federales que de ella emanen así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, encargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigirá en jurado de sentencia aplicara la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Art. 111.- Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho los Jefes de Departamento administrativo, el jefe del Departamento del D.F., el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si hay o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá a todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que hay lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúe con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a la legislatura locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de

Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Art. 112.- No se requerirá declaración de procedencia

de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público a vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Art. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones además de las que señalen las leyes consistirán en suspensión destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción tercera del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de

los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Art. 114.- El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción tercera del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

CAPITULO QUINTO

PROCESO DE APROBACION POR PARTE DE LAS LEGISLATURAS

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

El planteamiento que aquí se señala es dar cumplimiento al ordenamiento constitucional que señala: para que tenga la adición o reforma la categoría de leyes constitucionales se requiere que el Congreso de la Unión por votos de las dos terceras partes acuerden las reformas, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas (art. 135 const.) y así es como se da cumplimiento a la aprobación de las legislaturas una vez hecho esto se envía para su publicación.

II. LA APROBACION POR PARTE DE LAS LEGISLATURAS

La aprobación por parte de las Legislaturas como elementos integrantes del proceso de la reforma, se turnó la minuta aprobada por el Congreso de la Unión a las legislaturas estatales.

Estas en su mayoría habían contestado con voto aprobatorio, de manera que el 27 de diciembre de 1982, y estando en labores en la Comisión Permanente, se procedió al recuento formal y a hacer la declaración de procedencia de la reforma sin mayor contratiempo.

El decreto en cuestión apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el día martes 28 de diciembre de 1982.

Consta que las Legislaturas que votaron a favor fueron los siguientes estados:

- Aguascalientes
- Baja California Sur
- Coahuila
- Colima
- Chihuahua
- Durango
- Guerrero
- Hidalgo
- México
- Michoacán
- Morelos
- Nayarit
- Puebla

- Queretaro
- Sinaloa
- Tabasco
- Veracruz
- Zacatecas

(Diario de los Debates de la Cámara de Diputados,
Nº 57, pág. 5).

CONCLUSIONES

1.- El Actual Jefe del Ejecutivo Federal trata de señalar que a través de la Renovación Moral de la Sociedad se va a prevenir y combatir a la corrupción, enfocándose dicha renovación a toda la sociedad es decir, desde el individuo la familia, el campesino, el obrero, el ejecutivo hasta el servidor público, enaltecándose en todas sus actividades la premisa de la honradez.

2.- La Renovación Moral se aplica a todos los sectores de la sociedad, tanto en el público como en el privado considerándose la como una cuestión de interés general.

3.- El motivo y razón de ser de la Iniciativa y Reformas al Título IV Constitucional, fué cambiar la legislación existente, por ser inoperante pensando en que con este marco jurídico se erradican los vicios de la corrupción.

4.- La Reforma que comentamos representa la modificación más extensa que ha sufrido nuestra Carta Magna en todos los tiempos, en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta Reforma abarca las cuatro clases de responsabilidades por juicio político, Responsabilidad por Juicio Penal responsabilidad civil y la propia responsabilidad administrativa

5.- Se aplicará el juicio político a todos los servidores públicos señalados en el Artículo 110 Constitucional, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de su buen despacho.

6.- En materia penal, de hecho se aplican enormemente los tipos penales así como se agravan las sanciones y penas previstas para cada uno de ellos, los tipos son el ejercicio indebido del servidor público, uso indebido de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos; la concesión; la intimidación; el ejercicio indebido de funciones; el tráfico de influencia, el cohecho; el peculado y el enriquecimiento ilícito.

7.- La responsabilidad civil es el sistema que trata controversias civiles en contra de los servidores públicos por daños y perjuicios materiales o morales que causen por el ejercicio de sus funciones, en el que no opera la figura jurídica de fuero.

8.- En materia administrativa los tipos, por así decirlo, se enuncian como obligaciones que deben cumplir los servidores públicos, de tal manera que lo que se castiga es el incumplimiento de estas obligaciones.

9.- En cuanto al proceso legislativo de la iniciativa cabe resaltar que, en la Cámara de Diputados, dió lugar a que los Partidos Políticos de Oposición tuvieran una mayor participación haciendo importantes pronunciamientos sobre esta materia.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA Romero, Miguel y otros. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2ª Edición Editorial Porrúa, S.A., 1984.
2. _____ "El nuevo Título IV de la Constitución", publicado en la obra Prevención de la Corrupción en el Servicio Público un Enfoque Internacional. México 1984 I.N.A.P. Praxis 65
3. ARMIENTA Calderón, Gonzalo. "Evolución de la Ley de Responsabilidades". Publicado en la obra Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. México 1984. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. Praxis 60.
4. ARTEAGA Nava, Elizur. El Nuevo Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en revista de Investigación Jurídica. Escuela Libre de Derecho, año 6 N° 6, segunda parte, México 1982
5. BARAJAS, Santiago. Derecho del Trabajo 2ª Edic. IIJ U.N.A.M. México 1983.
6. BARRAGAN Barragán, José. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824. México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
7. _____ "Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Publicado en la obra Responsabilidades de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones. UNAM. Porrúa S.A., México 1984.

8. BUNSTER, Alvaro "La Responsabilidad Penal del Servidor Público". Publicado en la Obra Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM Porrúa S.A., México 1984.
9. BORJA Martínez, Manuel "La Responsabilidad Civil". Publicado en la obra Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. Instituto Nacional de Administración Pública. Praxis 60. México 1984.
10. BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A., México 1985.
11. BLANCO Moheno, Roberto. La Corrupción en México. Lito-Ediciones Olimpia, México 1980.
12. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión Funcionarios Públicos, Delitos, México 1983.
13. CARDENAS, Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa S.A., México 1982
14. _____ Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. en revista de Investigaciones Jurídicas Escuela Libre de Derecho, año 5 N° 5 México 1981.
15. _____ Responsabilidad de los Funcionarios Públicos antecedentes y Leyes vigentes de México. México 1982 Porrúa S.A.
16. CARRANZA y Trujillo, Raúl. Derecho Penal Mexicano. T. I., México. Editorial Antigua Librería Robledo, 1950.

17. CARREÑO Carlon, José "Reformas al Título IV de la Constitución". Publicado en la obra Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. I. N. A. P. Praxis 60 México 1984.
18. CARRILLO Flores, Antonio. La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación. Revista Mexicana de Justicia, Tomo I, México 1982.
19. COLECCION Documentos, LIII Legislatura, Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y adiciones al Título IV y demás de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México Editorial Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dic-1982.
20. COLECCION Documentos, LIII Legislatura, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México Editorial Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dic-1982.
21. CUESTIONES Constitucionales Votos, Tomo II.
22. CHONES Nieto, José "Modernización Administrativa y Ley de Responsabilidades". Publicada en la obra Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades. I.N.A.P. Praxis 60, México 1984.
23. DE LA MADRID Hurtado, Miguel El Marco Legislativo para el cambio. Tomo I, México 1983, Editorial Talleres Gráficos de la Nación.
24. _____ Período Previo a la Postulación. Cuaderno de Divulgación México, 1982 P.R.I.

25. _____ Cuaderno de Pensamiento Político N° 4, P.R.I.
26. _____ "Segundo año de renovación nacional, 1984. Dirección de Comunicación Social de la Presidencia.
27. DEL VAL Blanco, Enrique "Nuevo Marco de Referencia en el combate a la Corrupción". Publicado en la obra Preven- ción de la Corrupción en el Servicio Público Un Enfoque Internacional. México 1984, Instituto Nacional de Adminis- tración Pública, Praxis 65.
28. _____ "Responsabilidad Administrativa". Publicado en en la obra Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilida- des. I.N.A.P. Praxis 60, México 1984.
29. DIARIO de los Debates de la Cámara de Senadores. Dic. 1982.
30. DIARIO de los Debates de la Cámara de Diputados. Dic. 1982.
31. DIARIO Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1982, Decreto de Reforma y Adiciones al Título IV. Constitucional. que comprende de los artículos 108 al 114 de la Constitución.
32. DICCIONARIO Jurídico Mexicano, Tomo VIII, México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas 1984.
33. DIARIO Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1982, por el que se publica la Ley Federal de Responsa- sabilidades de los Servidores Públicos.

34. ENCICLOPEDIA Jurídica. Omeba, Editorial Bibliográfica Argentina, Argentina 1954-1969.
35. FIX Zamudio, Héctor "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado". Publicada en la obra de Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. , S.A. México 1984.
36. FRAGA Gabino Derecho Administrativo Editorial Porrúa S.A. México.
37. GARCIA Ramírez, Sergio Derecho Regional 2ª Ed. Méx. UNAM. Instituto de Inv. Jurídicos 1983.
38. GONZALEZ Bustamante, Juan José. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, México, Editorial Botas, 1946.
39. GONZALEZ Oropeza, Manuel "Experiencia Parlamentaria sobre la Responsabilidad de Servidores Públicos (1917-83)". Publicada en la obra de las Responsabilidades de Los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, Porrúa S.A. México 1984.
40. GONZALEZ de la Vega, René. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa 1983.
41. _____ "Responsabilidad Penal" Publicada en la obra Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. I.N.A.P Praxis 60, México 1984.
42. _____ El Régimen Constitucional de la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Editorial Cultura Jurídica A.C. 1985.

43. _____ El Régimen Jurídico Mexicano en materia de Responsabilidades de Funcionarios Públicos. Comisión de Estudios Jurídicos I.E.P.E.S./P. R. I. 1982.
44. _____ Código Penal Comentado Editorial Porrúa S.A. México 1974.
45. HAMDAN Amad, Fauzi. Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho año 7 N° 7, México 1983.
46. JORNADAS Administrativas del I.N.A.P. Los Funcionarios Públicos publicada Madrid 1978.
47. LANZ Cárdenas, José Trinidad. La Ley de Responsabilidades un Código de Conducta del Servidor Público. México 1984. Editorial Instituto Nacional de Administración Praxis N° 65.
48. MADRAZO, Jorge. Las Reformas Constitucionales del sexenio 1976 - 1982, en Anuario Jurídico N° XI, México 1984, Editorial UNAM.
49. NACIONALISMO Revolucionario. Siete Tesis Fundamentales de Campaña de Miguel de la Madrid Hurtado. México 1982, C.E.N./P.R.I.
50. OVALLE Favela, José La Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. Gaceta Informativa, año 9 volumen 9 I I. J., UNAM. 1980.

51. PODER Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983 1988. México 1983, Secretaría de Programación y Presupuesto
52. PROCURADURIA General de la República. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana. México 1980. Editorial Morales Hermanos Impresores, S.A.
53. RAMIREZ Medrano, Raúl. Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores en los Estados de la Federación Revista Mexicana de Justicia del Distrito Federal, Instituto Nacional de Ciencias Penales N° 2 Vol. II, México 1984, abril-junio.
54. ROISMAN W. Michael Requisitos contra la corrupción, México 1984 Edit. CREA Traducción Marilus CASO.
55. _____ "El Juicio Político, La Responsabilidad Administrativa, La Responsabilidad Civil y Consideraciones sobre el Juicio de Residencia" Semanario Político N° 47 2 de julio de 1982.
56. REYES Tayabadas, Jorge. Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos, Análisis Interpretativo del Título IV de la Constitución Mexicana y de su Ley Reglamentaria. SPI., DDC. 013577/78 Material adquirido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, jun. 1987, N° 6.
57. ROYO Villanueva, Segismundo. La Responsabilidad de la Administración Pública. Revista de la Administración Pública I.E.P. Madrid 1959 N° 19 enero-abril.
58. RIVA Palacio, Antonio. "Juicio Político" Publicado en la obra Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. I. N. A. P. Praxis 60, México 1984.

59. RUIZ de Chavez Mario "Modernización de los Régimenes Locales de Responsabilidad". Publicado en la obra Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades. I.N.A.P. Praxis 60, México 1984.
60. SALA Franco Lomas La Ley Actual Sindical y los Empleados Públicos. Sevilla 1972. Publ. Instituto García Oviedo.
61. SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, México 1985, 13ª Edición, T. I. Editorial Porrúa, S.A.
62. SECRETARIA de la Contraloría General de la Federación. "Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. México 1985 Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
63. "Oficinas de Quejas y Demandas de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades".
64. _____ Marco de Actuaciones de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal. México 1981, Dirección General de Control.
65. SECRETARIA del Trabajo y Previsión Social Ley Federal del Trabajo. 6ª edición 1984.
66. SECRETARIA de Gobernación: Renovación Moral de la Sociedad México 1983.
67. SOBERANES Fernández José Luis "La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos". Publicado en la obra Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa S.A. México 1984.

68. TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México 1985, Editorial Porrúa S.A.
69. TORRES Gaytán, Ricardo El Marco Constitucional de la Administración Pública Mexicana. México 1986, Editorial I.N.A.P N° 30.
70. ZORRILLA Martínez, Pedro G. "Renovación Moral de la Sociedad y Sistema Político Mexicano". Publicado en la Obra Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. I.N.A.P Praxis 60 México 1984.