

301809

33

zy



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U. N. A. M.

*La Responsabilidad de los
Servidores Públicos Contemplada
en el Marco Constitucional*

T E S I S

que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

Leticia Ramos Ruiz

MEXICO, D.F.

1986.

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Página.
INTRODUCCION.	1
CAPITULO PRIMERO	
EVOLUCION HISTORICA DEL CONCEPTO JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO.	
A.- BREVE SEMBLANZA DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO EN EL MARCO HISTORICO - EUROPEO.	5
1. EL SERVIDOR PUBLICO EN ROMA.	5
2. EL SERVIDOR PUBLICO EN INGLATERRA.	10
2.1 PERIODO ANTERIOR A LA DINASTIA DE LOS TUDOR.	10
2.2 ASCENSION DE LA DINASTIA DE LOS TUDOR Y REVOLUCION DE 1688.	12
2.3 EL PERIODO DE OLIVERIO CROMWELL.	13
3. LA IMAGEN DEL SERVIDOR PUBLICO EN LA UNION AMERICANA Y SANCIONES.	13
4. SANCIONES AL FUNCIONARIO PUBLICO EN FRANCIA.	16
5. EL SERVIDOR PUBLICO EN ESPAÑA.	17

B.- ANALISIS DE LA FUNCION PUBLICA EN EL MEXICO PREHISPANICO.	20
1. ORGANIZACION DEL SERVICIO PUBLICO EN TENOCHTITLAN.	20
2. EL CONSEJO O TLATOCAN.	22
3. ORGANIZACION JUDICIAL DE LOS AZTECAS.	24
3.1 RESPONSABILIDAD OFICIAL ENTRE LOS AZTECAS.	25
C.- EL SERVIDOR PUBLICO EN LA EPOCA COLONIAL.	27
1. EL CONSEJO DE INDIAS.	28
2. LAS AUDIENCIAS REALES.	30
3. FUNCION PUBLICA DE LOS VIRREYES.	31
4. FUNCION PUBLICA DE LOS CORREGIDORES.	32
5. LAS INTENDENCIAS.	33
6. SERVICIO PUBLICO DE LOS AYUNTAMIENTOS.	33
7. LOS ADELANTADOS.	33
8. JUICIO DE RESIDENCIA A LOS MALOS SERVIDORES PUBLICOS.	34
9. EL SISTEMA DE VISITAS A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS VIRREINALES.	35
10. EL SERVICIO PUBLICO EN EL PERIODO DE INSURGENCIA MEXICANO.	37

CAPITULO SEGUNDO

IMPORTANCIA DE LA FUNCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS A
TRAVES DE LAS DIVERSAS CONSTITUCIONES MEXICANAS.

- A.- CONCEPTO JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO EN
EL DERECHO PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA
MEXICANA DE 1814. 40
1. IMAGEN DEL SERVIDOR PUBLICO EN MEXICO
INDEPENDIENTE. 42
- B.- EL SERVIDOR PUBLICO EN LA CONSTITUCION DE
1924. 44
1. INTERVENCION DEL CONGRESO GENERAL PARA
EL JUICIO POLITICO DE LOS SERVIDORES -
PUBLICOS. 44
- C.- RESPONSABILIDADES OFICIALES EN LA CONSTI-
TUCION DE 1836. 46
- D.- CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONA-
RIO PUBLICO EN LA EPOCA CENTRALISTA DE -
1843. 48

E.- LAS RESPONSABILIDADES OFICIALES EN LA CONSTITUCION DE 1857.	50
1. LEY JUAREZ Y LAS RESPONSABILIDADES OFICIALES DE 1870.	54
2. LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCION FEDE- RAL DE 1857, DE FECHA 6 DE JUNIO - DE 1896.	57
F.- LA RESPONSABILIDAD OFICIAL EN LA CONS- TITUCION DE 1917.	63

CAPITULO TERCERO

LEGISLACION VIGENTE.

A.- LA RESPONSABILIDAD OFICIAL EN LA CONS- TITUCION DE 1917.	71
B.- LA RESPONSABILIDAD OFICIAL EN LOS - AÑOS 1940 Y 1947.	77
C.- LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL PERIODO DE 1976 A 1982, SUS REFORMAS.	92
D.- LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL PERIODO DE 1982 A 1984.	

CAPITULO CUARTO

REFORMAS DE 1982 A 1984.

A.- APRECIACION DE LA LEGISLACION SECUNDARIA
QUE CONTEMPLA LOS ILICITOS DE LOS SERVI-
DORES PUBLICOS. 111

B.- APRECIACION DE LA LEGISLACION SECUNDARIA
QUE CONTEMPLA LA RESPONSABILIDAD CIVIL -
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. 119

CONCLUSIONES. 121

BIBLIOGRAFIA. 126

INTRODUCCION

Como lo denota el título de esta tesis, en ella se consideran a la luz de la Constitución, las leyes de responsabilidades de servidores públicos, que han estado vigentes en México y que han sido de vital importancia ya que la responsabilidad depende la buena marcha de la política, la administración y la justicia, o sea la paz y el orden social.

Dentro de nuestro estudio se hace una semblanza de la responsabilidad del servidor público en el marco histórico europeo tocando el Derecho Romano, que es fuente inagotable de grandes enseñanzas dentro del campo jurídico, ya que ha sido considerado como cimiento y modelo de nuestro derecho así como de codificaciones extranjeras.

También se hace referencia al estudio de la responsabilidad de los servidores públicos en la época precolonial, en la colonia haciendo notar el establecimiento de ventajosas instituciones que constituyeron medios efectivos de vigilancia, tales como el juicio de residencia y las visitas.

Siguiendo el curso histórico abordamos la actual Constitución que considera responsables de toda clase de delitos y faltas, a los funcionarios públicos incluyéndolos así en el -

principio de igualdad ante la ley.

Es lamentable que el catálogo de los delitos oficiales se conserve intacto, y es más triste ver que nunca se han hecho efectivas las responsabilidades delictuosas de los funcionarios.

C A P I T U L O I

EVOLUCION HISTORICA DEL CONCEPTO JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO

A. - BREVE SEMBLANZA DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO EN EL MARCO HISTORICO - EUROPEO.

1. EL SERVIDOR PUBLICO EN ROMA.
2. EL SERVIDOR PUBLICO EN INGLATERRA.
 - 2.1 PERIODO ANTERIOR A LA DINASTIA DE LOS
TUDOR.
 - 2.2 ASCENSION DE LA DINASTIA DE LOS TUDOR
Y REVOLUCION DE 1688.
 - 2.3 EL PERIODO DE OLIVERIO CROMWELL.
3. LA IMAGEN DEL SERVIDOR PUBLICO EN LA -
UNION AMERICANA Y SANCIONES.
4. SANCIONES AL FUNCIONARIO PUBLICO EN -
FRANCIA.
5. EL SERVIDOR PUBLICO EN ESPAÑA.

**B.- ANALISIS DE LA FUNCION PUBLICA EN EL
MEXICO PRECORTESIANO.**

1. ORGANIZACION DEL SERVICIO PUBLICO EN
TENOCHTITLAN.
2. EL CONSEJO O TLATOCAN.
3. ORGANIZACION JUDICIAL DE LOS AZTECAS.
3.1 RESPONSABILIDAD OFICIAL ENTRE LOS -
AZTECAS.

C.- EL SERVIDOR PUBLICO EN LA EPOCA COLONIAL.

1. EL CONSEJO DE INDIAS.
2. LAS AUDIENCIAS REALES.
3. FUNCION PUBLICA DE LOS VIRREYES.
4. FUNCION PUBLICA DE LOS CORREGIDORES.
5. LAS INTENDENCIAS.
6. SERVICIO PUBLICO DE LOS AYUNTAMIENTOS.
7. LOS ADELANTADOS.
8. JUICIO DE RESIDENCIA A LOS MALOS SER
VIDORES PUBLICOS.
9. EL SISTEMA DE SISITAS A LOS FUNCIONA
RIOS PUBLICOS VIRREINALES.
10. EL SERVICIO PUBLICO EN EL PERIODO DE
INSURGENCIA MEXICANO.

CAPITULO PRIMERO

EVOLUCION HISTORICA DEL CONCEPTO JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO

A.- BREVE SEMBLANZA DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO EN EL MARCO HISTORICO EUROPEO.

1. EL SERVIDOR PUBLICO EN ROMA.- La responsabilidad es un producto social, de cuya gestación nos dan noticia las diversas etapas que son materia de su desarrollo histórico. Esta ha existido desde que el hombre, concibió la idea de reunirse con sus semejantes y dictarse normas de conducta para regular la vida en común. Esta autolimitación del grupo creó el principio de la desigualdad e inició la era de los privilegios, observándose en las organizaciones humanas más primitivas que el jefe o patriarca como supremo pontífice y representante del gobierno, recibía un diferente trato social y legal.

El término responsabilidad, se deriva del verbo "respondere" cuyas raíces lingüísticas proceden de la palabra latina "respondere".

En Roma, pueblo jurista, el término respondere se utilizaba o se aplicaba al hecho de responder a una demanda presentada -

por un demandante y a la exposición de razones y alegatos por parte del demandado para justificar su conducta. (1).

Por otra parte, se declaraba que el hombre era responsable ante Dios por sus acciones y se le enfrentaba a retribuciones divinas.

En cuanto a la responsabilidad de los funcionarios, durante la Monarquía, ésta variaba con respecto a las obligaciones que sus diferentes cargos les conferían. Por ejemplo el rey, era el depositario del poder ejecutivo, era el más alto funcionario encargado de los negocios comunes, jefe del ejército romano, máximo magistrado judicial tanto en materia civil como penal y supremo sacerdote encargado de vigilar el exacto cumplimiento del culto público. Además tenía la facultad de convocar a los comicios, presidirlos y someterlos a los proyectos de ley. Estaba obligado a asistir a las asambleas populares cuando en ellas se iba a decidir sobre la paz o la guerra; sobre nombramientos de autoridades y en los casos de aprobación de la ley. (2)

Los integrantes del Senado (jefes más ancianos de las fami-

(1) V. Bodendenheimer, Edgar. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXII. Números 87-88. México, D.F. 1972. Página.

(2) Lemus García Raúl. Derecho Romano (Sinopsis Histórica). Editorial Limsa. México 1977. Página 60.

lias patriarcas), asistían al rey en todas aquellas cuestiones de importancia para la comunidad romana. Los comicios estaban integrados por grupos populares que se encargaban de intervenir en asuntos tales como la discusión y aprobación de leyes, la decisión sobre la paz y la guerra; nombramientos de funcionarios políticos y religiosos y la resolución sobre las sentencias de muerte y se dividían en Comicios Curiatae (por curias; asambleas integradas por los padres de familias de las 30 curias primitivas y Comicios Centuriatae (por centurias; asambleas integradas por los Patricios participantes en las funciones públicas. (3).

El Estado, castigaba con pena de muerte aquellos delitos que consideraban más graves desde el punto de vista del orden social, como el de traición a la Patria (Proditio), el de resistencia violenta a las autoridades (Perduellio) y el parricidio.

Los delitos leves se castigaban con prisión, multa y reparación según el caso.

Durante el período de la República, el rey es sustituido por dos cónsules denominados al principio Pretores y elegidos por un año. Cada uno presidía el gobierno por un mes con el

(3) Lemus García Raúl. Derecho Romano (Sinopsis Histórica). Editorial Limsa. México 1977. Página 78.

nombre de "Cónsul Mayor". Tenían la facultad de convocar al Senado y a los Comicios, presidirlos y proponer los asuntos de Estado. El Cónsulado fue suprimido temporalmente entre los años 344 y 366 antes de nuestra era y sus atribuciones pasaron a otras magistraturas.

El Senado conserva su organización anterior, los comicios también subsistieron aunque se agregaron los comicios por tribus, que tenían a su cargo negocios de poca trascendencia y la designación de magistrados menores.

Finalmente durante el Imperio, subsistieron las magistraturas romanas de fines de la República que en algunos casos sufrieron modificaciones y se agregaron otras típicas del período imperial. En esta época, el Senado adquiere su más plena autoridad legislativa, al grado de que los senado-consultos, se convirtieron en importantes fuentes de derecho.

El Emperador tenía el supremo poder y su autoridad la compartía con el senado, que al perder gradualmente su autoridad se convirtió en consejo consultivo de la ciudad. Los comicios tuvieron asignados tres tipos de funciones:

- A) Electoral.- Facultad de nombrar altos funcionarios y magistrados.

- B) Legislativa.- Facultad de expedir leyes, al ser depositarios del poder legislativo; y
- C) Judicial.- Facultad de revisar en segunda instancia, causas criminales falladas por los magistrados en las que se imponía la pena capital. El proceso consistió en dos formas fundamentales: Cognitio y Accusatio; la primera la realizaban los órganos del Estado y la segunda, estaba a cargo de algún ciudadano. La cognitio se consideraba la forma más antigua por medio de la cual, el estado ordenaba las investigaciones pertinentes para llegar al conocimiento de la verdad, sin tomar en consideración al procesado sino hasta después de emitido el fallo. La accusatio, consistía en la averiguación y ejercicio de la acción que se encomendaba a un acusador, representante de la sociedad. (4).

En conclusión, en el procedimiento romano, los actos de acusación, defensa y decisión, se encomendaban a diferentes personas; prevaleció el principio de publicidad, la prueba ocupó un lugar secundario y la sentencia se pronunciaba verbalmente a conciencia del juez.

(4) Lemus García Raúl. Derecho Romano (Sinopsis Histórica). Editorial Limsa. México, 1977. Página 94.

2. EL SERVIDOR PUBLICO EN INGLATERRA.- A principio del siglo XVI reinaba en Inglaterra Enrique VII, fundador de la dinastía de los Tudor, la historia política en Inglaterra puede verse como la lucha entre el Rey y el Parlamento por el ejercicio del poder. La Ley se daba a conocer por boca del Rey en nombre del cielo y en el suyo propio.

En la Constitución Inglesa hay tres periodos bien definidos:

2.1 PERIODO ANTERIOR A LA DINASTIA DE LOS TUDOR.- En el que por muchos siglos, las partes positivas y dignas de la Constitución se unían bajo la autoridad del rey; éste gobernaba de manera absoluta, es el tipo de gobierno que posteriormente fue reemplazándose gradualmente por uno de tipo constitucional, en el que el poder se compartía entre el rey y la aristocracia terrateniente, con la Cámara de los Comunes, vigilando levemente la voluntad popular. (5).

Esta Constitución es fundamentada en preceptos tales como: el "Impeachment", consagrado posteriormente por la Constitución de los Estados Unidos Americanos, que a su vez inspiró lo que se denomina juicio político en nuestra Constitución.

(5) Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República. Número Especial. Septiembre de 1980. Página 9.

Con respecto a la naturaleza del juicio político, Holdsworth señala los siguientes elementos:

PRIMERO.- El fin que debían perseguir los principios y los funcionarios públicos, era el de gobernar de acuerdo a la ley.

SEGUNDO.- La Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores, debían tener el mismo criterio para limitar los poderes del rey y sus favoritos y para prevenir la violación de la ley.

TERCERO.- Era necesario un tribunal para los grandes barones y para las grandes causas y se pensó que la Lex Parliamenti, era la apreciable a estas causas.

El juicio político se estableció para hacer que los grandes nobles y los favoritos del rey, fueran responsables por hechos criminales. En esta época, estos barones por su poder y prestigio eran más poderosos que los tribunales mismos y por lo tanto no sujetos a la ley.

El primer juicio político tuvo lugar en 1376, cuando Lord Latimer fue enjuiciado por conducta criminal y por primera vez según Henry Hallen se utilizó el término "delitos graves". (6).

(6) Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República. Número Especial. Septiembre de 1980. Página 10.

2.2 ASCENSION DE LA DINASTIA DE LOS TUDOR Y REVOLUCION DE - 1688.- En esta época la controversia entre el rey y el parlamento, que finalmente condujo a la guerra civil, obligó a desarrollar una filosofía política opositora a la doctrina del derecho de origen divino de los reyes. Las libertades civiles enfatizaron entonces, la Petition of Rights y The Bill of Rights que ilustran el gradual desarrollo de la idea de que cada individuo posee ciertas libertades fundamentales, incluyendo la libertad personal y el derecho de propiedad que no pueden lesionarse arbitrariamente.

Esto, apoyado por la combinación de problemas religiosos y políticos en la lucha entre el rey y el parlamento dio relevancia a las doctrinas antimonárquicas, derechos naturales, soberanía popular, contrato social, etcétera. Teorías que sirvieron de base a la revolución mexicana y francesa. (7).

El siglo XII fue absolutista, los Tudor pusieron los poderes de la corona en su punto más alto. Durante este turbulento y sangriento siglo, se sentaron las bases del sistema constitucional y el juicio político recobró su vigencia como una arma política.

(7) Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República. Número Especial. Septiembre de 1980. Página 11.

En 1621, se instauró el primer juicio de esta segunda época en contra de Sir Giles Mompesson, por fraude, violencia y opresión, a partir de esta fecha todos los juicios fueron para exigir la responsabilidad ministerial frente al parlamento.

2.3 EL PERIODO DE OLIVERIO CROMWELL.- Posteriormente bajo el mando de Oliverio Cromwell, disuelve el Parlamento y establece la dictadura, reveló a pesar de su gobierno tiránico, admirables dotes de estadista. Fomento el desarrollo de la industria y del comercio. Establece el Commonwealth, en el que se confrontan las dos corrientes filosóficas en pugna: la doctrina del derecho divino de los reyes y el derecho fundado en la soberanía popular. (8).

3. LA IMAGEN DEL SERVIDOR PUBLICO EN LA UNION AMERICANA Y SANCIONES.- Como se menciona anteriormente, el Impeachment de Inglaterra inspira el Impeachment Estadounidense que funciona mientras los Estados Unidos fueron colonia inglesa. Las ideas liberales propias del siglo XVIII, encontraron terreno propicio para desarrollarse en las trece colonias inglesas de Norteamérica.

Las restricciones comerciales e industriales que privaban en las colonias, los impuestos exteriores que fijaba Inglaterra

(8) Ida Appendini y Silvio Zavala. Historia Universal y Contemporánea. Editorial Porrúa, México 1969, Página 148.

irritaron a los colonos que ya conocían, además de la tradición inglesa de libertad, las ideas de la Ilustración europea. Los principios pregonados por los filósofos ingleses y franceses, - que aseguraban que el ser humano tiene derecho a la felicidad, - a la libertad, igualdad y fraternidad, eran verdades sentidas y captadas por los habitantes de Norteamérica. Los colonos pregunaron sus derechos en cuanto se sintieron lo suficientemente - fuertes para hacerlo. La conciencia de su poder y de su destino se fue desarrollando durante y después de la Guerra de los - Siete Años, en la cual había participado con éxito al lado de - las tropas de Inglaterra. Las condiciones sociales y políticas, no se daban en la Unión Americana al momento de su Independencia, los que originan que los debates sobre el juicio político - en la Convención de Filadelfia, se centraran principalmente - en cuestiones tales como si el Presidente quedaba sujeto a juicio. La idea de los Constituyentes era la de crear un Poder - Ejecutivo responsable, pero al mismo tiempo fuerte.

La máxima de que el Presidente no puede hacer mal, no podía ser aceptada, por lo que el juicio político tenía que ser uno - de los elementos centrales, de la responsabilidad del Ejecutivo, dentro del marco del nuevo gobierno.

Los nuevos conceptos adoptados durante esta Convención son - los siguientes;

- a) La Soberanía debe radicar en el pueblo.
- b) Los poderes del Presidente deben ser limitados.
- c) El ejercicio del Poder se debe dividir en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los cuales modelan la Constitución.
- d) El Presidente debe ser responsable de cualquier abuso a la confianza que le ha sido depositada.

Además de que el proyecto de Constitución antes de la Convención, establecía su remoción del cargo, mediante juicio político por traición y cohecho; George Mason lo objetó, diciendo que el campo de acción era muy limitado y agregó, el de "delitos graves y faltas y omisiones".

La materia del juicio político quedó definida en los términos siguientes: "Las faltas u omisiones de los hombres públicos por abusos a la confianza en ellos depositada, están sujetos a la jurisdicción del juicio político y son de naturaleza que se puede denominar política y se relacionan principalmente con agravios hechos a la sociedad en sí misma". (9).

También se vió en el juicio político, un remedio para la usurpación o el abuso del poder y la pérdida de la confianza.

(9) Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República. Número Especial. México 1980. Página 15.

El juicio político, no es de naturaleza criminal. El término - "High-Crimes" (delitos graves), puede connotar para algunos una naturaleza penal; también se argumenta que tanto tradición, como cohecho son crímenes y consecuentemente "delitos graves" y - por lo tanto tiene que referirse a delitos de naturaleza penal - y no política. (10).

En conclusión se puede decir que el juicio político, tiene - por objeto destituir de su cargo e inhabilitar a un funcionario o empleado, pero esto no es un castigo, ni es pena; su función - es la de preservar el orden constitucional. El proceso penal - es impropio para valorar o juzgar la conducta política.

4. SANCIONES AL FUNCIONARIO PUBLICO EN FRANCIA.- El siglo - XVIII fue un período de hondas inquietudes sociales, económicas, políticas, religiosas y culturales, y preparo el advenimiento - de la Edad Contemporánea. Las clases sociales fueron modifican - dose paulatinamente en el espíritu de las masas; la nobleza si - guió gozando del privilegio, inclusive en materia de impuestos. La jurisdicción política en Europa, viola el principio de la di - visión de poderes y amenaza la vida y la libertad de los hom - bres.

La noción de alta traición no está definida por el Código -

(10) Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la - República. Número Especial. México 1980. Página 16.

Penal, es una clase de crimen político que consiste en el hecho de abusar de sus funciones, al actuar contrariamente a las reglas constitucionales o al interés superior del Estado.

La nobleza de la Corte vivía en Versalles y obtenía del rey lo que necesitaba para conservar su rango, su lujo y ostentación. La burguesía estaba integrada por varios grupos. Los intelectuales, que constituyen el grupo de profesionales y magistrados, los banqueros y comerciantes.

En lo que respecta a nuestro tema en Francia, el artículo 67 de la Constitución, señala la irresponsabilidad penal y civil del Presidente de la República e impide que sea llevado ante los tribunales comunes y si haciéndolo responsable ante la "Haut Cour de Justice"; únicamente por tradición.

5. EL SERVIDOR PÚBLICO EN ESPAÑA.- Una vez realizado el estudio de la responsabilidad de los servidores públicos dentro del marco europeo, considero conveniente tocar también el País Español, que nos deja su influencia jurídica. En el Virreinato se crearon multitud de tribunales especiales de carácter privilegiado y más complicado el procedimiento hasta la expedición de la Real Cédula comúnmente conocida con el nombre de Ordenanzas de Intendentes, mandaba observar por Carlos III en 1786 y que no tuvo otra finalidad que refundir en un solo texto las

disposiciones dispersas que existían con el propósito de hacer más accesible el conocimiento de los fueros y de evitar la anarquía que reinaba.

Solo por curiosidad histórica enumeraremos algunos de los diversos fueros que reglamenta la Ordenanza de Intendentes:

El Fuero Comun o Justicia Real Ordinaria.- Compuesta de -
alcaldes mayores o corregidores, correspondiendo a los primeros
conocer de negocios que no fueran de incumbencia del fuero pri-
vativo o de menor cuantía con derecho a la apelación ante la au-
diencia. Los Corregidores eran nombrados directamente por el -
rey para administrar la justicia en su nombre en las principa-
les ciudades del Virreinato.

El Fuero de Indios.- Establecido por Real Cédula expedida -
en Valladolid, que se ocupaba de conocer de los litigios habi-
dos entre los indígenas y los españoles.

El Fuero Monástico.- Creado para conocer de los asuntos ci-
viles y criminales entre los eclesiásticos seculares y regula-
res en atención a que los obispos, sus vicarios generales y pro-
visores, no podían quedar sujetos al fuero ordinario, sino que-
debían ser juzgados con arreglo a la legislación canónica, lo -
mismo en su persona que en sus bienes.

El Fuero de la Bula de la Santa Cruzada.- Que se ocupaba de la recaudación de rentas o donativos destinados al objeto para el que fue creado. (11).

(11) Rabasa Emilio. El Juicio Constitucional. Bouret, 1919.

B.- ANALISIS DE LA FUNCION PUBLICA EN EL MEXICO PRECORTESIANO.

Con respecto a México en su personalidad histórica, es el resultado del choque y la unión de dos razas y dos culturas fundamentales; es la consecuencia del drama de la conquista que dio ocasión a que indios y españoles entrasen en contacto al sentarse las bases de nuestra nacionalidad.

A la llegada de los españoles a México, uno de los grupos indígenas, había alcanzado un alto grado de civilización sobre todos los demás pueblos que habitaban el territorio nacional: el de los aztecas, tanto en su organización administrativa del gobierno como en la de su territorio, apoyado por las grandes manifestaciones de carácter guerrero y religioso.

Su establecimiento, lo tuvieron en Tenochtitlán, hacia el año de 1325, de acuerdo con lo que dice el Códice Mendocino, una vez instalados en el territorio que buscaron por consejo de su gúfa y sacerdote "Tenoch", dividieron éste en cuatro grandes Calpullis obedeciendo el mandato de su Dios.

1. ORGANIZACION DEL SERVICIO PUBLICO EN TENOCHTITLAN.- En relación a su gobierno, los aztecas evolucionaron de forma teocrática a la monarquía, más de ninguna manera dejaron de padecer la influencia religiosa y guerrera, las cuales tuvieron

siempre muy arraigadas.

El rey se identificaba con su dios y la designación del mismo se hacía entre los hombres pertenecientes a la estirpe de Acamapichtli. Su elección estaba a cargo de cuatro nobles y el nombramiento era validado por la ratificación de los reyes de Texcoco, y Tlacopan, que junto con el rey de los aztecas, formaban la triple alianza.

La persona elegida una vez conducida ante los sacerdotes y antes de vestir las insignias reales, prestaba juramento que consistía en velar por sus súbditos, como si éstos fueran sus hijos, así como reinar con justicia y ser empeñoso en las cosas divinas y de la guerra.

Fray Bernardino de Sahagun, señala en su obra "Historia General de las Cosas de la Nueva España", que la persona nombrada debería reunir los requisitos de templanza de espíritu, sobriedad y educación, ser hombre valiente ejercitado en las cosas de la guerra osado y animoso, prudente y sabio, que supiera hablar bien y que fuese recatado y amoroso, que fuere educado en Calmécac, centro de estudios dedicado exclusivamente a la educación de la nobleza. (12).

(12) De Sahagun Fray Bernardino. Historia General de las Cosas de la Nueva España, Editorial Porrúa. Colección "Sepan Cuantos". México 1979. Página 473.

2. EL CONSEJO O TLATOCAN.- Podemos decir respecto al Consejo, que asistía al rey y que sus facultades eran de tipo administrativo, aunque algunos de sus miembros estaban facultados con carácter judicial, éstas siempre eran desempeñadas con sujeción al rey, el cual era la autoridad máxima en todos los órdenes.

Para tener una visión más clara de lo que fue la administración de los aztecas, creo prudente mencionar la manera en que se encontraba formado el consejo, el nombre y atribuciones de las personas que lo formaban.

El Consejo o Tlatocan, se encontraba formado de cinco cámaras:

La Cámara de los Cuatro Grandes Electores.- Que se integraba por los hermanos e hijos del rey.

La Cámara de los Cuatro Grandes Calpullis.- Que se integraban por los jefes de los cuatro grandes calpullis, dichas dignidades eran elegidas por el consejo.

La Cámara de los Cuatro Grandes Jefes Guerreros.- Formada por el Tlacochealcatl, quién tenía funciones de gran elector, era jefe de uno de los grandes calpullis, además de ser uno de-

los principales dirigentes de batalla. El Tezcatl: quién era uno de los cuatro ministros ejecutores y quién tenfa el man do de algunas divisiones en épocas de guerra.

El Teceyahuácatl: que era el encargado de la administración y depósito de víveres del ejército.

La Cámara de los Cuatro Grandes Ejecutores o Ministros.- - Formada por dos guerreros y dos sacerdotes, encargados de ejecu tar los sacrificios y aplicación de penas a personas distinguidas.

La Cámara de los Cuatro Grandes Jefes.- Estas cuatro dignidades además de tener atribuciones propias de la Cámara, tenfan las de sacerdotes y las de carácter judicial.

Como podrá observarse las funciones del Consejo se encontra ban bien definidas y aunque muchas de las personalidades desempeñaban varios puestos a la vez nunca descuidaron sus funciones y se desempeñaban bien de acuerdo a sus propios estatutos.

Dentro de la Hacienda Pública encontramos dos personas: el Petlacácatl, que era el administrador de los almacenes en que se depositaban los tributos; el Calpixque, formado por los ma- yordomos, quienes tenfan funciones disímolas (encargados de re

coger los tributos en los territorios conquistados, también se encargaban de la distribución de las vituallas).

3. ORGANIZACION JUDICIAL DE LOS AZTECAS.- Respecto a la organización judicial, existían jueces de varias clases, unos tenían solamente competencia en los señoríos que formaban el territorio azteca, no obstante que sus funciones las realizaban en la ciudad de México; otros se ocupaban de los asuntos que se suscitaban en la ciudad y otros más, tenían a su cargo juzgar a los nobles y a los guerreros.

En la ciudad de México, existía un tribunal compuesto de cuatro miembros, los cuales tenían facultades de resolver tanto en materia civil como en materia penal, sobre todas las personas con excepción de los nobles y guerreros.

Cada juez tenía adscrito un ejecutor, el cual se encargaba de aprehender a los reos y conducirlos a los juzgados, además de transmitir a los alguaciles las órdenes dadas por ellos; las medidas correccionales que se aplicaban por pequeños robos y delitos de menor importancia eran los azotes.

Fray Bernardino de Sahagun, nos dice que existía una sala llamada Tlacxitlan, en donde se oía y juzgaban las causas de los nobles; y otra sala llamada Teccalli, en donde oían y juzga

ban las causas populares. (13).

3.1 RESPONSABILIDAD OFICIAL ENTRE LOS AZTECAS.- En cuanto a la Responsabilidad Oficial de los Aztecas, hay que hacer notar que el rey se encontraba exento de cualquier responsabilidad en el desempeño de sus funciones, en cuanto a los nobles - condenados por un delito, las penas consistían en el destierro, los sometían a la esclavitud, los ponían presos en jaulas o simplemente eran sentenciados a muerte.

Los jueces tenían la obligación de resolver pronto los negocios judiciales, sin distinción de clases e imparcialmente y cuando algunos de los jueces no cumplía con su deber y si el caso no fuera de mucha importancia, primeramente se le amonestaba por sus compañeros, más si volvía a incurrir en la misma falta, era retirado del cargo y trasquilado, cosa muy deshonrosa entre ellos. (14).

Como podrá observarse las sanciones eran mucho más efectivas en aquella época ya que la vergüenza a la deshonra, valía mucho más que cualquier otro tipo de sanción. Se podrá distin-

(13) De Sahagun Fray Bernardino, Historia General de las Cosas de la Nueva España. Editorial Porrúa, Colección "Sepan Cuantos". México 1979. Página 471.

(14) C. González Blackaller y L. Guevara Ramírez, Síntesis de Historia de México, Editorial Herrero. México 1967. Pág.

guir el sentimiento noble del indígena que con carencias algunas veces tenían más vergüenza, más valor civil y afrontaban con valentía la deshonra, el destierro o la pena a la que fueron consignados.

C.- EL SERVIDOR PUBLICO EN LA EPOCA COLONIAL.

Al decidir la reconstrucción de la nueva ciudad de México - sobre las ruinas de Tenochtitlán, Cortés logró conservar la con tinuidad histórica de la cultura mexicana, que siguió desarro- llándose alrededor del mismo núcleo de tradiciones y de pobla- ción.

Cuando Cortés ordenó la reconstrucción de México quiso es- tar dentro de la ley, pero como carecía de facultades para po- blar y para gobernar, resolvió designar un Ayuntamiento a fin - de legalizar sus actos.

Durante la colonia la Administración pública, estuvo inte- grada por los siguientes órganos de gobierno: Los Reyes de Espa- ña, a quienes seguían en orden de importancia el Consejo Real - de las Indias, las Audiencias, el Virrey, los Gobernadores, los Adelantados, los Intendentes, los Corregidores y los Ayunta- mientos.

Los Reyes.- De acuerdo con las ideas que imperaban en la - época, obraron con respecto a las tierras descubiertas, como un reino de la corona ejercitando todos los poderes sin tener nin- guna limitación de carácter legal. Con fecha 4 de mayo de 1493 el Papa Alejandro VI, expidió la Bular "Inter-Caetera", con la-

cual resolvió la disputa entre España y Portugal respecto de las tierras descubiertas, es con fundamento en dicha bula, que España adquiere la soberanía de todas las tierras situadas en América. (15).

1. EL CONSEJO DE INDIAS.- Por Cédula Real dictada por Carlos V en 1524 fue creado el Consejo de Indias, con amplísimas facultades para intervenir en todos los asuntos relacionados con sus colonias. Entre sus atribuciones destacan tres: las judiciales, para servir de tribunal de apelación en caso de los fallos dictados por las Reales Audiencias y por la Casa de Contratación de Sevilla; las legislativas, crear leyes destinadas para ponerse en vigor en las colonias, y las administrativas, para proponer al rey los nombramientos de los altos funcionarios coloniales.

El Consejo quedó integrado de la siguiente manera: un Presidente, un Fiscal, dos Secretarios, un Gran Canciller de las Indias, ocho Consejeros Letrados, un Teniente de Gran Canciller, dos Solicitadores Fiscales, tres Relatores, un Tesorero General, un Abogado, un Procurador de Pobres, un Capellán.

Para ocupar alguno de los puestos anteriores era necesario-

(15) C. González Blackaller y L. Guevara Ramírez. Síntesis de Historia de México. Editorial Herrero, México 1967. Página 210.

que las personas reunieran ciertos requisitos: ser de buenas - costumbres, descender de la nobleza, tener competencia para el cargo y ser temeroso de Dios. Una vez que la persona era admitida en alguno de los puestos del Consejo, tenfa la obligación de hacer juramento de que cumplirfa fielmente las leyes y ordenanzas así de que guardarfa el más absoluto silencio de los casos.

El Consejo Supremo de Indias.~ Este conocfa de todos los - asuntos que tuvieran relación con la América y las Filipinas; era una especie de tribunal investido de facultades administrativas, además de conocer de asuntos militares y eclesiásticos, por lo que en un principio dirigió desde la metrópoli todos los órdenes de la vida de la colonia.

El Consejo era el encargado de proponer los nombramientos - de los virreyes, así como el de los integrantes de las audiencias señalaba también a los jueces de residencia y a los visitadores y promovfa todo lo relacionado con la buena administración de las tierras conquistadas. Asimismo legislava dictando leyes, ordenanzas, estatutos, estas leyes y ordenamientos emitidos por el Consejo de Indias fueron reunidos en un Código bajo la denominación de "Recopilación de las Leyes de Indias". Noso tros observamos el espíritu humanitario que en el documento se manifiesta por la constante preocupación de defender a los natu

rales contra la rapacidad y la crueldad de los conquistadores y encomenderos.

2. LAS AUDIENCIAS REALES.- La primera fue establecida en la ciudad de México, estuvieron integradas por un Presidente y un determinado número de oidores, la segunda se estableció en la ciudad de Guadalajara, la cual llevó el nombre de Audiencia de Nueva Galicia.

La Audiencia de México, se componía de un Presidente, un regente y diez oidores, los que se dividían en dos salas para los negocios civiles. Había además una sala para asuntos penales - integrada por cinco magistrados que se llamaban alcaldes de Corte también se encontraban tres fiscales de lo civil, tres de lo criminal y tres de la Real Hacienda.

Tanto el personal como las atribuciones de las audiencias - variaron con el transcurso de los años, en un principio tuvieron carácter judicial y administrativo, pero una vez que se decidió que la colonia debería ser regida por un virrey, las audiencias conservaron su carácter judicial solamente se les facultó para gobernar en ausencia del virrey o del gobernador - cuando se trataba de alguna provincia.

Las Audiencias fueron tribunales colegiados que se avocaban

al conocimiento de las causas en primera instancia y en apelaciones contra actos de virreyes. Los fallos de la audiencia so lo eran apelables ante el Consejo de Indias.

3. FUNCION PUBLICA DE LOS VIRREYES.- Desde 1535, la corona española, persuadida de que hacía falta un gobierno unificador y con más autoridad, dispuso que se estableciera un régimen que estaría en manos de un virrey. Dentro de sus principales atribuciones se encuentran:

Todo Virrey era gobernador general de la Nueva España.

Era Vicepatrono de la iglesia, es decir, intervenía en la vida de la iglesia, teniendo que ver con el nombramiento de canónigos y párrocos de acuerdo con ternas que los obispos le pre sentaban a su consideración.

Era Superintendente de la Real Hacienda, veía todo lo referente a los bienes del gobierno, las contribuciones y los gastos.

Era Capitán General, dirigía las fuerzas militares.

En caso de ser letrado, el virrey tenía también el cargo de presidente de la Real Audiencia de México.

El Rey de España podía mandar visitadores que realizaban en cualquier momento inspecciones en el gobierno virreinal. Además los virreyes como otros funcionarios, cuando terminaban sus funciones tenían que rendir cuentas de sus actos ante los jueces de residencia.

La ley prevenía el caso de que, por muerte, renuncia o incapacidad, llegara a faltar un virrey, existía un documento llamado "Pliego de Mortaja", en el que se contenían los nombres de personas a quienes se llamaría para suplir a aquél. En caso de que no existiera este pliego de mortaja gobernaba la Real Audiencia de México, en tanto llegaba el nuevo virrey.

4. FUNCION PUBLICA DE LOS CORREGIDORES.- Bajo la jurisdicción de estos se encontraban los pueblos indios. Respecto a sus facultades y funciones la recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias señalaba: que los pueblos de los indios fueran encomendados o puestos bajo la jurisdicción de los corregidores y alcaldías mayores, adjudicándoles a cada uno de los pueblos más cercanos, de más poder a los corregidores y alcaldes mayores para conocer civilmente y criminalmente en todo lo que se refiere a sus distritos. (16).

(16) Chavero Alfredo. México a través de los Siglos. Tomo I. Página 638.

5. LAS INTENDENCIAS.- Fueron creadas en el año de 1786, por medio de la Real Ordenanza, de acuerdo con esta ley, el país quedó dividido en doce intendencias, pero posteriormente se hicieron modificaciones sobre el particular. Los Intendentes eran las personas que detentaban el poder de la circunscripción territorial llamada intendencia.

6. LOS AYUNTAMIENTOS.- Se fundaron a imitación de los que ya existían en España. Los primeros fueron establecidos por Cortés quien sin tener facultades, fundó en primer lugar el de la Santa Veracruz; las facultades de estos ayuntamientos fueron principalmente de carácter administrativo, estableciendo centros de educación, cuidado de hospitales, casas de beneficencia, la vigilancia de la estadística local, de las vías de comunicación.

7. LOS ADELANTADOS.- Fueron personas que por su condición de militares llegaban primero a los lugares conquistados o descubiertos y dada la lejanía y poca comunicación con la capital gobernaban militarmente en grandes extensiones territoriales; cuando se cumplía debidamente con la comisión de colonizar un lugar determinado, entonces este título de los "Adelantados" se adquiría de por vida.

Este grupo también proveía a la integración de los ayuntamientos. Las leyes coloniales hicieron posible las responsabi-

lidades oficiales por medio de dos instituciones: el juicio de Residencia y la Visita.

8. JUICIO DE RESIDENCIA A LOS MALOS SERVIDORES PUBLICOS. - Los juicios de Residencia se fundaron en la Colonia, para que conocieran de las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos. Su nombre se deriva de cuando al residenciado se le señalaba un lugar en donde debería permanecer hasta la terminación del juicio. El juicio se llevaba a cabo en el lugar en donde el servidor público hubiera ejercitado sus oficios y no podía ser obligado a llevarse en otra parte,

La residencia, nace con la primordial misión de proteger al Estado de la desaprensiva gestión de sus funcionarios.

Quedan sujetos al juicio de residencia en primer lugar, los miembros del Poder Ejecutivo (en ausencia del rey); los Secretarios de Despacho, todo empleado público, los diputados son igualmente responsables ante la Corte, de manera singular o parlamentaria. Los efectos de la residencia, en cuanto a las causas que produce la declaración de haber lugar a formación de causa y en su caso la resolución definitiva, podemos distinguir dos clases: anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional y efectos de responsabilidad. (17).

(17) Barragán Barragán, Jose. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, Publicaciones de la Coordinación de Humanidades. México 1978. Página 66.

El procedimiento que se seguía en los juicios de residencia era el siguiente: El Juez nombrado para que conociera del caso, hacía una publicación de la orden que se le había dado para residenciar al funcionario, en esta publicación o edicto, se exhortaba a todas las personas que tuvieran algún cargo que hacer en contra del residenciado para que lo presentaran; se recibían toda clase de pruebas, así como alegatos entre las partes y de acuerdo con las actuaciones se dictaba sentencia.

Los delitos y faltas oficiales, que se producían con el incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios o empleados públicos, eran entre los más conocidos el cohecho, la malversación de fondos, los retardos en los juicios o las anomalías cometidas en el procedimiento de ellos, el incumplimiento de las leyes de las reales cédulas y los delitos de rebelión.

Las penas más comunes eran; la confiscación de bienes, el pago de una determinada cantidad de dinero, el destierro, la destitución o suspensión del puesto, la represión y la cárcel. Los juicios de residencia tenían una duración de seis meses y sólo podían ser apelados ante las Audiencias o ante el Real Consejo de Indias.

9. EL SISTEMA DE VISITAS A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS VIRREINALES.- Fue la segunda institución que tuvo como fin hacer efectu

tivas las responsabilidades de los funcionarios, ésta fue muy temida por los servidores del Estado, los cuales no sabían quién los visitaría, por qué o cuándo; ignoraban también que persona los acusaba y cuales eran las pruebas que obraban en su contra, pues los visitadores tenían prohibido dar cualquier tipo de información.

El poder de los visitadores era muy amplio, ya que ni el propio Virrey podía interferir en su cometido, pues de hacerlo, se hacía acreedor a las sanciones que para el caso establecían las leyes.

Las Leyes de Indias eran las que facultaban al Real Consejo, para que cuando lo creyera necesario, nombrara visitadores para que conocieran el estado que guardaban las tierras conquistadas y la forma como se administraba justicia en ellas. Las propias leyes, establecían las obligaciones de los visitadores así como de las facultades de que estaban investidos para cumplir con su función. Tenían la obligación de recibir todas las pruebas que evidenciaban los hechos, la testimonial o cualquier otra diligencia; una vez que el visitador llegaba al lugar en donde se encontraba el funcionario que tenía que ser visitado, hacía pública la visita, para que se conociera en toda la jurisdicción y que todas las personas que tuvieran que exponer algo lo hicieran.

No habia términos fijos para conocer de una visita, ésta podía durar años, pero cuando se encontraban graves irregularidades, debía mandarse la información al Consejo, aún sin que la visita hubiera terminado, para que resolviera de inmediato lo conducente.

10. EL SERVICIO PUBLICO EN EL PERIODO DE INSURGENCIA MEXICANA.- Posteriormente y debido a diversas causas tanto internas como externas (mala administración de los gobernantes, descontento entre los diversos sectores de la población, Revolución Industrial, Independencia de Estados Unidos, Revolución Francesa, etcétera), se inicia el movimiento de Independencia Nacional en el año de 1810, lográndose la consumación después de una larga y sangrienta lucha, el 27 de septiembre de 1821. Durante este periodo de lucha, se emiten ya con mayor formalidad jurídica, ciertas leyes de responsabilidades oficiales expresadas en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, la cual será tratada en el siguiente capítulo.

C A P I T U L O I I

IMPORTANCIA DE LA FUNCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS A TRAVES DE LAS DIVERSAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

A.- CONCEPTO JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO EN EL
DECRETO PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXI-
CANA DE 1814.

1. IMAGEN DEL SERVIDOR PUBLICO EN MEXICO IN-
DEPENDIENTE.

B.- EL SERVIDOR PUBLICO EN LA CONSTITUCION DE -
1824.

1. INTERVENCION DEL CONGRESO GENERAL PARA EL
JUICIO POLITICO DE LOS SERVIDORES PUBLI--
COS.

C.- RESPONSABILIDADES OFICIALES EN LA CONSTITU--
CION DE 1836.

D.- CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO-
PUBLICO EN LA EPOCA CENTRALISTA DE 1843.

E.- LAS RESPONSABILIDADES OFICIALES EN LA CONSTITUCION DE 1857.

1. LEY JUAREZ Y LAS RESPONSABILIDADES OFICIALES DE 1870.
2. LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857, DE FECHA 6 DE JUNIO DE 1896.

F.- LA RESPONSABILIDAD OFICIAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.

CAPITULO SEGUNDO

IMPORTANCIA DE LA FUNCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS A TRAVES DE
LAS DIVERSAS CONSTITUCIONES MEXICANASA.- CONCEPTO JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO EN EL DECRETO PARA
LA LIBERTAD DE LA AMERICA DE 1814.

El Decreto para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingan el 22 de Octubre de 1814, fue el primer documento Constitucional Mexicano, estableció la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva. Instituye el juicio de Residencia, como un medio para cuidar la buena marcha de la administración y de exigir las responsabilidades de los funcionarios.

Los Diputados quedaban sujetos a dicho juicio por la parte que les toca en la administración pública y además podían ser acusados durante el tiempo de su diputación y en la forma que prevenía este reglamento por los delitos de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

El Supremo Tribunal de Justicia, se encontraba integrado por siete jueces, los que eran elegidos por el Supremo Congreso. El nombramiento de los componentes del tribunal se hacía por

las juntas electorales providenciales y se requería para obtener dicho nombramiento; ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, tener la edad de 30 años, buena reputación, patriotismo - acreditado con servicios positivos para desempeñar las augustas funciones de este empleo. (18).

De entre los componentes del tribunal, se elegía por suerte a un Presidente, quien tenía la misma autoridad que los demás y se nombraba un fiscal que tenía como función la de formalizar - las acusaciones que el mismo tribunal promovía de oficio. Al - Supremo Congreso correspondía nombrar al secretario de entre - tres individuos por mayoría de votos. Una vez integrado el tribunal, se fijaba un término de un mes para conocer de las acusaciones en contra de los funcionarios componentes del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, pasado dicho término no se recibía ninguna otra acusación.

Los juicios de Residencia, debían concluir en el término de tres meses, pues una vez transcurrido éste, se absolvía al acusado, salvo que se tratara de un asunto de mucha importancia.- El Tribunal de Residencia, conocía igualmente de las acusaciones que se promovían en contra de los individuos de las Supremas Corporaciones por delitos de herejía y por los de apostasía.

(18) Artículo 59, Constitución de 1814, Felipe Tena Ramírez. - Leyes Fundamentales de México (1808-1979). Editorial Porrúa. México 1981. Página 38.

Respecto a estas causas las acusaciones se efectuaban ante el Supremo Congreso que primero actuaba de oficio y una vez realizadas las diligencias necesarias, disponía si había lugar o no a la formación de causa. Si la resolución era afirmativa, se mandaba suspender de su cargo al acusado y se remitía al expediente al tribunal de Residencia quien formaba la causa, la substanciaba y decretaba la sentencia definitiva.

Las sentencias pronunciadas por el tribunal de residencia, eran remitidas al Supremo Gobierno, quien las publicaba por medio del jefe o tribunal correspondiente.

1. IMAGEN DEL SERVIDOR PUBLICO EN MEXICO INDEPENDIENTE.- Al consumarse la Independencia Nacional el 17 de Septiembre de 1821, de acuerdo con los Tratados de Córdoba, se procedió a nombrar una Junta de Notables compuesta por los primeros hombres del Imperio por sus virtudes, por sus destinos, fortunas, representación y concepto. Esta Junta de Notables tuvo el carácter de Poder Legislativo. La misma Junta de Notables designó al Poder Ejecutivo, que recibió el nombre de Regencia.

Durante esta etapa histórica el funcionario público desempeño los cargos de mayor importancia, detentaba el poder, eran los representantes de las instituciones existentes en aquella época. Al caer el gobierno Imperial (Iturbide), se nombró uno-

provisional, que lanzó una convocatoria para la integración del Congreso Constituyente que se reunió el 7 de noviembre de 1823.

B.- EL SERVIDOR PUBLICO EN LA CONSTITUCION DE 1824.

El Congreso Constituyente de 1823, promulgó el 4 de octubre de 1824, la primera Constitución Mexicana que entro en vigencia, ésta es de trascendental importancia ya que fue la base del régimen jurídico de la nación naciente y al mismo tiempo sirvió de gufa a las leyes constitucionales que se elaboraron con posterioridad. Es también la primera que trata en forma más directa el problema de las Responsabilidades Oficiales aunque en forma general, ya que nunca tuvo una ley reglamentaria que se ocupara de la materia en particular, pese a ésto, se puede observar la gran importancia que se daba en ese tiempo a la función de los servidores públicos, pero desgraciadamente no existfa una especificación de los delitos tales como el soborno, concusión de los caudales públicos y la de que los funcionarios mencionados deberfan ser juzgados por cualquier otro delito con arreglo a la ley.

Los artículos 38 y 39 son los que versan sobre las Responsabilidades Oficiales, que se mencionan en el párrafo anterior.

1. INTERVENCION DEL CONGRESO GENERAL PARA EL JUICIO POLITICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- Tiene únicamente facultades de clarativas o instructivas, a excepción de sus propios individuos, en causas que no sean ni civiles, ni criminales, sino por

lo que resulten responsables respecto de la administración pública, en cuyo caso serán juzgados por el Tribunal del Congreso. Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones.

En cuanto al procedimiento, nos dice el artículo 112, que cuando el Presidente o algún ministro sean acusados por los actos en que hubieren intervenido, actuará entonces la cámara de Representantes que de manera exclusiva actuará como Gran Jurado. Esta misma Cámara intervendrá en los casos de acusación en contra del Vicepresidente.

El artículo 113, apoya al anterior al especificar que si la Cámara erigida en Gran Jurado y de conformidad a la obtención de cuando menos dos tercios de los votos de los miembros, habrá lugar a la formación de acusación, quedando el funcionario suspendido de su cargo y puesto a disposición del Tribunal competente.

C.- RESPONSABILIDADES OFICIALES EN LA CONSTITUCION DE 1836.

A la promulgación de la Constitución de 1824, le sucedió una época de confusa variedad de tendencias políticas que se originó desde la caída de Iturbide y que dio lugar a la formación de dos partidos políticos; el liberal y el conservador, los que establecieron entre ellos una fuerte lucha por lograr y conservar el poder gubernativo de México. Finalmente el partido conservador logró un importante triunfo al destituir al Vice presidente Gómez Farfás y condenarlo al destierro en 1835, apoyados por Santa Anna que patrocinó el movimiento reaccionario para convertir el país en una república centralista. De todo esto surge la Constitución de las Siete Leyes, denominación debida a que la nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos que generalmente establecían la supresión de las legislaturas de los Estados, que todos los gobernantes estarían sujetos al gobierno central, además de que el periodo presidencial se prorrogaba a ocho años y se creaba el cuarto poder, esto es que el poder conservador sería el encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución.

Estas leyes señalaban algunos preceptos sobre la responsabilidad de los funcionarios respecto a que si alguno de los miembros del Supremo Poder Conservador, cometía algún acto o incurría en alguna omisión que tuviera carácter delictuoso, la acu

sación deberfa hacerse ante el Congreso General, el cual tenfa que resolver si habfa o no lugar a proceder; en caso de que éste resolviera en forma afirmativa, el procedimiento se continuaba ante la Suprema Corte de Justicia, quien determinaba lo pertinente, siendo igualmente ante ésta, donde se seguían las causas civiles cuando los miembros del Supremo Poder Conservador, eran demandados.

También menciona que tratándose de los delitos comunes cometidos por el Presidente de la República, no podía acusárcele sino hasta pasado un año de que terminara su gestión administrativa. Tampoco podía intentarse acusación en contra de los Senadores desde la fecha en que eran electos hasta dos meses después de que terminaran su encargo, ni contra los Ministros de la Alta Corte de Justicia y Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos. La acusación tenfa que hacerse ante la Cámara de Diputados, pero si el acusado era un Diputado, entonces se hacía ante la de Senadores, en todo caso, dos meses después de terminado su encargo. Todo esto se encuentra contemplado en los artículos 47 y 48 de la Constitución de que venimos hablando.

D.- CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO PUBLICO EN LA EPOCA CENTRALISTA DE 1843.

Después de ejercer un período de gobierno absolutista y arbitrario, Santa Anna dejó la Presidencia a Don Nicolás Bravo, - el 6 de octubre de 1842.

El 23 de diciembre del mismo año, el Presidente de la República designó a los ochenta Notables de la Junta Nacional Legislativa que debían elaborar las nuevas bases constitucionales.

Esta Junta acordó el 6 de enero de 1843, no formular simples bases constitucionales, sino expedir en toda la extensión de la palabra, una Constitución, que a pesar de que en un principio intentó ser de tendencias liberales, terminó con un carácter conservador, continuando el régimen centralista. Esta Constitución se promulgó con el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

Estas Bases están divididas en once títulos y en estos a - groso modo se habla de la nación mexicana, de los habitantes, - atribuciones y restricciones del Congreso y las facultades de - ambas cámaras, las cuales tenían la facultad de conocer de las - acusaciones que se presentaran en contra de sus miembros y - ella resolvía al mismo tiempo si había o no lugar para proceder

en contra del funcionario acusado. Asimismo, cualquiera de las dos Cámaras constituyéndose en Gran Jurado, conocía de los delitos cometidos por las siguientes personas: secretarios del despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, con sejeros del Gobierno y gobernadores de los departamentos.

Cuando se trataba de los delitos cometidos por el Presidente de la República o bien por todo el Ministerio o por toda la Suprema Corte de Justicia y Marcial, entonces era necesaria la reunión de las dos Cámaras, para que éstas integraran el Jurado encargándose de resolver el caso. Esto se encuentra consagrado en el artículo 77 de dichas Bases.

El título Quinto, en su artículo 90, estipula que al Presidente de la República, no se le podía acusar sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

E.- LAS RESPONSABILIDADES OFICIALES EN LA CONSTITUCION DE 1857.

Durante el periodo comprendido entre los años 1843 a 1856, como consecuencia de la proclamación del centralismo se manifestaron algunos hechos tales como la separación de Yucatán, la caída y expatriación de Santa Anna, la guerra con Estados Unidos y la firma de los Tratados de Guadalupe Hidalgo, el 2 de febrero de 1848; el retorno de Santa Anna en 1853 y la consiguiente venta de la Mesilla, que ocasionó junto con la forma arbitraria de su gobierno la promulgación del Plan de Ayutla, cuyos puntos esenciales eran:

- a) Desconocer a Santa Anna y a su régimen dictatorial.
- b) Establecer un gobierno provisional que sería sostenido por la fuerza de las armas,
- c) Convocar a un Congreso Constituyente, y
- d) Restablecer como forma de gobierno el sistema publicano-representativo popular.

La Convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por Don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855. El Congreso inició sus labores el 18 de febrero de 1856 y las terminó el 5 de

febrero de 1857. Fue hasta este momento en que dentro de la - Constitución se hacen importantes consideraciones en relación a la responsabilidad de los funcionarios públicos, su inoperancia y sobre el juicio político. Sus puntos versan principalmente sobre:

a) La responsabilidad no solamente de los funcionarios públicos, sino de sus agentes inferiores.

b) La sentencia del juicio político, debe limitarse a retirar al funcionario acusado, reduciéndolo a la condición de individuo particular.

c) La sentencia no infama, no causa perjuicio, no provoca - daño irreparable, sino es la destitución o la inhabilitación - para ejercer otro cargo, es decir, una infamia, un perjuicio o - daño de orden político.

d) Que los delitos del orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria.

El Título IV de la Constitución de 1857, menciona las Responsabilidades oficiales desde el punto de vista de que son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incu

rran en el ejercicio de ese mismo encargo, los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho.

Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y los delitos del orden común.

En cuanto al procedimiento para conocer de los delitos del orden común cometidos por funcionarios vemos que el Congreso erigido en Gran Jurado declarará a mayoría de votos, si ha lugar o no a proceder contra el acuerdo. Si se resolvía en caso negativo, no había lugar a un procedimiento ulterior. En el caso afirmativo, quedaba por el mismo hecho separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. Este artículo fue reformado el 13 de noviembre de 1874, en virtud de que se estableció el sistema bicameral en nuestra Constitución y la reforma quedó de la siguiente manera:

Artículo 105.- "De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de Diputados como jurado de acusación y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Esta erigida en jurado de sentencia y con la audiencia del reo y del acusador, si lo hubiera, procederá a aplicar a mayoría de votos, la pena que la ley designe". (19).

El artículo 107 habla de que durante el tiempo en que se debería ejercitar la acción a fin de exigir responsabilidad, a un funcionario público era el de un año después de que hubiese terminado el ejercicio de su encargo.

Como se puede observar durante la vigencia de la Constitución de 1857, no alcanzó la simpatía de las más altas autoridades del país debido a que en ésta época hubo grandes desavenencias y contiendas políticas entre los partidos liberal y conservador.

(19) Cárdenas F. Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. México, 1982. Página 28.

1. LEY JUAREZ Y LAS RESPONSABILIDADES OFICIALES DE 1870.

Posteriormente y durante el levantamiento de Tacubaya en -
contra de la Constitución, en 1857 Comonfort depone el poder y -
en 1858 lo asume Don Benito Juárez quien expide las Leyes de Re -
forma en las que no hace ninguna alusión a las responsabilidad -
des oficiales. A consecuencia de estas leyes surge la guerra -
de Reforma o de Tres Años que termina en el año de 1861 y es has -
ta el 3 de noviembre de 1870, cuando Don Benito Juárez expide -
la primera Ley sobre los delitos de los Altos Funcionarios de -
la Federación, denominada la "Ley Juárez"; respecto de la cual -
el Licenciado Raúl F. Cárdenas comenta "Esta ley, es la primera
que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema y sin -
duda, por su sencillez, es la mejor, aun cuando no abarcó los -
numerosos problemas que se desprenden, como lo iremos destacan -
do, de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad
de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partidos, y -
con la sociedad en general.

La Ley de 1870, respondió a una necesidad política, ya que -
el Congreso no se mostraba muy devoto al Presidente Juárez y re -
sultaba urgente limitar la amplísima libertad de la entonces -
única integrante del Congreso, la Cámara de Diputados, en quan -
to a la interpretación de los delitos políticos o delitos ofi -
ciales mencionados en el artículo 105 de la Constitución de -

1857". (20).

En virtud de que el Congreso tenía solamente la Cámara de Diputados, el artículo 105 daba al Congreso la facultad acusatoria y a la Suprema Corte la del jurado de sentencia. El 13 de noviembre de 1874 se reformó la Constitución y se creó la Cámara de Senadores, quien asumió la jurisdicción política que tenía encomendada la Suprema Corte, como jurado de sentencia, en un juicio político.

El artículo primero menciona que los delitos oficiales son:

- a) Ataque a la libertad del Sufragio.
- b) Ataque a las Instituciones Democráticas y a la forma de Gobierno Republicano Representativo Federal.
- c) La violación a las Garantías Individuales.
- d) Usurpación de Atribuciones.
- e) Cualquier infracción de la Constitución o Leyes Federales en puntos de gravedad.

(20) Raúl F. Cárdenas. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, México, 1982. Página 36.

Por faltas oficiales se conocían aquellas irregularidades - cometidas por funcionarios en el desempeño de sus funciones, - pero que tuvieran poca importancia, no obstante que se cometieran infracciones a la Constitución.

Los delitos oficiales se castigaban con la destitución del encargo en cuyo desempeño se haya cometido y con la inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación por un tiempo que no excediera de cinco años.

Las llamadas faltas oficiales, tenían como los delitos la pérdida del empleo y la inhabilitación para obtener el mismo u otro en un tiempo que no baje de un año, ni exceda de cinco, y por último en el artículo 6, se señala que la omisión en el desempeño de las funciones oficiales, será castigada con la suspensión del cargo así como la de su remuneración y con la inhabilitación para volver a desempeñarlo.

El Gran Jurado, era el encargado de resolver si había o no lugar a proceder, pero cuando se conocía de un delito oficial, determinaba en definitiva el castigo que se debería imponer al inculpado.

Esta ley es de suma importancia para nosotros, ya que es la primera de carácter reglamentario a las normas constitucionales

que trata el tema de la responsabilidad oficial.

Después de que Con Benito Juárez gobierna hasta 1872, el General Porfirio Díaz se levanta en contra de la reelección a la Presidencia, continuando una serie de sucesiones Presidenciales. Debido a ésto, durante este período no se promulga ninguna ley referente a las responsabilidades oficiales de los Altos Funcionarios sino hasta el año de 1896 en que se emite otra.

2. LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857, DE FECHA 6 DE JUNIO DE 1896. Se dictó una nueva Ley de Responsabilidades que establecía que sólo el Congreso le compete la jurisdicción política para conocer de la Responsabilidad Oficial. En ésta ley se hace la debida distinción entre la responsabilidad de los altos funcionarios por la comisión de delitos comunes cometidos durante el desempeño de su cargo, delitos políticos y de los delitos oficiales. Esta ley sirvió de modelo a las leyes de 1939 y 1979, y muchas de sus fallas se repitieron en las nuevas leyes, ya que en ocasiones ni siquiera se cambio el lenguaje especial de la Ley que como se ajusta a las disposiciones de nuestros primeros Códigos y Leyes, que han servido de fundamento a nuestra organización social.

En el Capítulo Primero denominado Responsabilidad y Fueros Constitucionales de los Altos Funcionarios Federales, señala -

que son responsables por delitos comunes así como por delitos, faltas u omisiones oficiales, los Diputados, los Senadores, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho.

Respecto al Presidente de la República, comenta que podía incurrir en faltas de responsabilidad en el desempeño del mismo, sólo podía ser acusado por los siguientes delitos:

- a) Traición a la Patria.
- b) Violación expresa de la Constitución.
- c) Ataque a la libertad electora, y
- d) Delitos graves del orden común.

También los Gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a la Constitución y Leyes Federales.

El Congreso General conocía de las responsabilidades en que podían incurrir los Altos Funcionarios, pero éstos solamente podían ser acusados durante el tiempo en que desempeñaban su encargo, o un año después de haber cesado en sus funciones.

El Fuero Constitucional no era aplicable a los funcionarios que incurrian en responsabilidades catalogadas como civiles.

En el Capítulo II, se habla de la forma de integrar las Secciones Instructoras de los Jurados. La Gran Comisión de cada Cámara al proponer las demás comisiones propondrá dos grupos de diez y seis individuos en la Cámara de Diputados y de diez en la de Senadores. Una vez nombradas estas personas se procedía a un sorteo para designar cuatro de cada uno de los grupos en cada Cámara, que eran las que pasaban a formar parte de las Secciones Instructoras.

El procedimiento para conocer de un delito común cometido por un funcionario era el siguiente: La denuncia debería hacerse ante la Cámara de Diputados, el Presidente de ella consignaba el asunto a la Sección Instructora correspondiente, la Sección seguía un verdadero juicio, para lo cual practicaba diligencias, hacía constar las circunstancias del caso y se precisaba el delito o delitos, así como la persona que los había cometido.

Al acusado se le hacía saber el delito por el que se le acusaba y se le concedía el derecho de defensa, se establecía un término prudente para recibir pruebas y tres días para que alegaran cada una de las partes; una vez que se había cumplido con todos estos requisitos se elaboraba un dictamen en forma de sentencia, éste pasaba a la Secretaría de la Cámara y en seguida el Presidente de la misma citaba para la integración del Gran

Jurado de Acusación, que resolvía si había o no lugar a proceder. En caso negativo no procedía ningún recurso ulterior, pero si se resolvía afirmativamente, se ponía al acusado a disposición del Jurado de Sentencia, el cual estaba integrado por el Senado. Ante éste se recibía la acusación de la Cámara de Diputados y después de que la Sección Instructora de dicha Cámara hacía el estudio correspondiente se resolvía en última instancia si se procedía o no contra el inculpado. En caso afirmativo se ponía al reo a disposición del juez competente, pero en caso negativo, se daba por terminado el juicio sin ulterior recurso.

El procedimiento para los delitos oficiales, era el mismo que se seguía para los delitos comunes, con la diferencia de que en los primeros, el Senado como jurado de Sentencia imponía la correspondiente pena.

El artículo 56 expresa: "Al substanciar las Secciones instructoras los procesos y diligencias correspondientes, procederán con la mayor reserva valiéndose de los medios probatorios de la Ley y observando la tramitación establecida en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, y para calificar los hechos y calificar sus circunstancias, así como para la aplicación de las penas, se atenderán tanto las Secciones Instructoras como las mismas Cámaras a las reglas del Código Pe--

nal del Distrito Federal en cuanto sean adaptables y a la ley - de 3 de noviembre de 1870". (21).

En el Capítulo VI, se establecen algunos puntos sobre el - procedimiento: las Cámaras deberfan de conocer por riguroso tur no las acusaciones que les presentaran, los documentos que se - recibfan como pruebas tenfan que ser de carácter público, se - aceptaba la recusación por causa justificada varias veces y los jueces de Distrito sin justificación alguna, tenfan que colabo- rar en las diligencias cuando el acusado no podfa comparecer - por causas graves era una serie de exigencias a las cuales te- nfan que sujetarse las secciones instructoras. Por último se - establecfa que los veredictos de las Cámaras, debfan publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Después de que el General Porfirio Díaz se levantó en con- tra de la reelección de Don Benito Juárez, inicia su periodo - Presidencial en 1884 que se prolonga hasta 1911, cuando es obli- gado a renunciar a su cargo debido al movimiento iniciado por - Francisco I. Madero, el 20 de noviembre de 1910 basado en el - Plan de San Luis y cuyo lema fue "Sufragio Efectivo, No Reelec- ción". Con este movimiento se inicia la Revolución Mexicana en donde surgen líderes de la talla de Emiliano Zapata, Francisco-

(21) Hace referencia a estas disposiciones Raúl F. Cárdenas en - su libro Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Edi- torial Porrúa, México 1982, Página 45.

Villa, Alvaro Obregón y Don Venustiano Carranza quien lucha en favor de la Constitución de 1857 y convoca a elecciones para el Congreso que la reformaría, aunque esta reforma en la realidad legislativa nunca se llevó a cabo.

Los Diputados, se reunieron en la ciudad de Querétaro en 1916 y el 5 de febrero de 1917 promulgan la nueva Constitución que es la que nos rige actualmente.

F.- LA RESPONSABILIDAD OFICIAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.

La situación política de México tuvo una nueva fisonomía y muchos mexicanos consideraban que era necesaria una participación mayor del pueblo en la vida política y estimaban urgente que se emprendieran reformas sociales en el País.

Por ese motivo y como se mencionó anteriormente, se convocó a un Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, en donde se elaboró una nueva Constitución Federal que aunque promulgada el 5 de febrero de 1917, comenzó a regir a partir del 10. de mayo del mismo año y conforme a ella, Don Venustiano Carranza cambió su carácter de Primer Jefe por el de Presidente de la República.

Entre sus normas fundamentales, pueden mencionarse las siguientes:

- a) El artículo 10.; estableció el otorgamiento de "Garantías o derechos individuales a toda clase de personas.
- b) El artículo 20.; prohibió la esclavitud.
- c) El artículo 30.; estableció la educación laica para escuelas oficiales y particulares.

- d) El artículo 40.: consagró la libertad de trabajo.
- e) El artículo 70.: prescribió la libertad de imprenta.
- f) El artículo 40., señaló que el régimen de gobierno era el de una República Representativa, Democrática y Federal.
- g) El artículo 49., dividió el ejercicio del Supremo Poder de la Federación en tres poderes: El Legislativo, El Ejecutivo y El Judicial.

En lo referente a la Responsabilidad Oficial, en el Capítulo IV a través de los artículos 108 al 114, se hace alusión a que: "El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delito o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso". (22).

En el artículo 108, se nos señala que "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema -

(22) Raúl F. Cardenas. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. México 1982. Página

Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo".

"Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales". (23).

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.

De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase por mayoría de votos - (dos tercios del total de sus miembros), después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, - que éste es culpable, quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

(23) Raúl F. Cárdenas. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. México 1982. Página 21.

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

Las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquiera de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En estos casos si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procederá a nueva designación.

El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras

la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste en lo privado a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal actitud.

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo, la gracia de indulto.

El artículo 113, nos señala que sólo podrá pedirse o exigirse responsabilidad por delitos o faltas oficiales, durante el periodo en que el funcionario ejerza su cargo o dentro del año siguiente; el artículo 114, previene que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público. (24).

Resumiendo, se puede decir que la Constitución de 1917, repitió las ideas expresadas en la Constitución de 1857, pero se apartó de otras, mejoró su redacción, estableció una distinción en cuanto al procedimiento según se trate de delitos del orden común o delitos oficiales. Respecto a los primeros, el principio de igualdad ante la Ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano. Solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques injustificados por par

(24) Raúl F. Cárdenas. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. México 1982. Página

te de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido que para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, son juzgados no por los tribunales del orden común, porque evidentemente quedan fuera de la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades y se ha establecido que los juzgue el Senado mediante el siguiente procedimiento: La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores, que dicta la sentencia previos los trámites ordinarios de todo proceso, como son oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad.

Finalmente, se hace hincapié en la necesidad de que los delitos cometidos por los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea la falta en que incurran, sean juzgados por el Juicio Popular.

Después de la Revolución Mexicana, subsisten grandes problemas ocasionados por el descontento popular hacia algunos artículos de la Constitución, lo que trae como consecuencia nuevas luchas y la muerte de grandes líderes como Zapata y Villa.

Posteriormente al asumir el cargo los Presidentes Alvaro - Obregón primero y después Plutarco Elfas Calles, el País empieza una etapa de pacificación y reestructuración en todos los - niveles.

En 1929 y para fortalecer la unión del País, se creó un partido político denominado Partido Nacional Republicano. Como - consecuencia de la creación de este partido, durante la década - de 1930, se crean otros partidos políticos tales como: El Parti do Nacional Demócrata, el Partido Popular Socialista, etcétera.

Durante todo este período no se emite ninguna ley que verse sobre la Responsabilidad Oficial. Es hasta 1939, cuando siendo Presidente el Señor Lázaro Cárdenas del Rfo, se emite una ley - que alude a dicho tópicó.

C A P I T U L O I I I

LEGISLACION VIGENTE

- A.- LA RESPONSABILIDAD OFICIAL EN LOS AÑOS
1940 Y 1947.

- B.- LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL PERIODO DE
1976 A 1982.

- C.- LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL PERIODO DE
1982 A 1984.

A.- LA RESPONSABILIDAD OFICIAL EN LOS AÑOS 1940 Y 1947.

Siendo Presidente de la República Lázaro Cárdenas, se expi de la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual entra en vigencia el 21 de febrero de 1940.

En el Título Primero, hace referencia a que es aplicable a los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, así como a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados Locales.

En el artículo segundo al calce expresa: "Para los efectos de esta ley, se conceptúan como Altos Funcionarios de la Federación, el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República". (25). También se incluye en esta lista a los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas Locales. De lo anterior se desprende que todo servidor público que no se encuentre comprendido en la lista señalada por el artículo segundo, tiene únicamente pa-

(25) Raúl F. Cárdenas. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. México 1982. Página 65.

ra esta ley la categoría de funcionario, no Alto Funcionario.

El Presidente de la República sólo podrá ser acusado durante el tiempo de su rencargo por Traición a la Patria y delitos graves del orden común; así como los Gobernadores de los Estados y los Diputados Locales, serán responsables según estas porviolaciones a la Constitución y Leyes Federales.

De acuerdo a los criterios de los diversos juristas que tratan la materia hablan de que en cuanto a las infracciones a la Constitución o a las Leyes Federales que no estuvieren comprendidas en el artículo 13 que se conceptúan como faltas oficiales imputables para estos funcionarios y la sanción que se aplicará a quienes la lleven a efecto, consistirá en la suspensión del puesto que ostenten, por un término que no exceda de seis meses, ni que sea menor de uno.

Cuando se trata de delitos oficiales de los Altos Funcionarios, la Cámara de Diputados se erigirá en Jurado de Acusación previa investigación exhaustiva de la denuncia y en el supuesto que la persona inculpada haya cometido el delito, le tocará a la Cámara de Senadores decretar la pena que se le imponga.

Por lo que respecta a los delitos y faltas oficiales cometidos por los No Altos Funcionarios y Empleados Públicos, el pro-

cedimiento se llevará a cabo en la forma ordinaria con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicable en cada caso y serán juzgados por un Jurado Popular.

La Ley nos hace una mención de los requisitos para formar parte de los Jurados; cada año el día 15 de diciembre, se formará en la Secretaría de Justicia una lista de cien de los Abogados residentes en el Distrito Federal, en quienes concurren las cualidades siguientes:

Tener 30 años de edad, calidad de ciudadano mexicano, no estar ni haber sido suspendido en el ejercicio de su profesión, - así como el no haber sido condenado por delito que no sea político ni tener ninguna causa pendiente y conforme a la ley tener 5 años de ejercicio profesional.

Esta lista se publicará en el Diario Oficial, por ocho días y dentro de este plazo se recibirán en el Ministerio de Justicia las observaciones que se hagan, ya por el Procurador de Justicia o por los interesados sobre excusas o impedimentos de los comprendidos en ella.

En el Capítulo Sexto, marca las causas y formas de remoción de los funcionarios judiciales, cuando alguno cometía algún delito o falta oficial; el Presidente de la República, de acuerdo

con el párrafo final del artículo 111 Constitucional podrá pedir ante la Cámara de Diputados, la destitución de cualquiera de los funcionarios del Poder Judicial.

En cuanto al Enriquecimiento Inexplicable de los Funcionarios y Empleados Públicos nos dice esta Ley que durante el tiempo en que un funcionario o empleado público se encuentre en el desempeño de su encargo, o una vez separado de él, si éste se encontrará en posesión de bienes, sea por sí o por interpósita 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 sus gastos ordinarios dando motivo a presumir fundadamente falta de propiedad en su actuación en el cargo que desempeña, entonces el Ministerio Público Federal o del Distrito bien sera por denuncia de oficio, iniciará una investigación respecto a la procedencia de dichos bienes, instando al funcionario o empleado de que se trate obligado a justificar que es legítima.

Una vez practicadas las investigaciones y diligencias necesarias y si el funcionario ha procedido con notoria falta de probidad, el Ministerio Público hará la consignación al Juez correspondiente, para que ante él se justifique la legítima procedencia de los bienes, o para que de no hacerlo, el propio Juez abra en su caso el proceso respectivo.

Al Servidor Público inculpada se le efectuará el aseguramiento de los bienes cuya legítima procedencia no haya podido justificar y el Juez respectivo, ordenará que pasen éstos al dominio de la Nación o del Distrito Federal, según su caso. Salvo que un tercero lo reclame y justifique la legítima propiedad de ellos, en cuyo caso el Juez dejará a salvo sus derechos para que sean ejercitados en la vía y términos que correspondan, más si el funcionario o empleado justificare la legítima procedencia de los bienes en cuestión, el Juez mandará levantar el aseguramiento que sobre ellos hubiere y devolverlos al interesado.

El artículo 110, de la Ley de la que venimos hablando señala que todo funcionario o empleado público antes de tomar posesión de su cargo y al dejarlo, hará una protesta de manifestación de decir la verdad ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, según corresponda, de sus bienes tales como propiedades raíces, depósitos en numerario, acciones de sociedad bonos, etcétera; con el fin de que en un momento dado, la autoridad competente estuviera en aptitud de comparar el patrimonio del funcionario o empleado antes de haber tomado posesión del cargo, durante el tiempo que estuvo en él o cuando haya dejado de desempeñarlo.

Posteriormente en el mes de septiembre de 1947, el Presidente Miguel Alemán presenta ante el Senado una iniciativa de re-

forma a los artículos de la Constitución que se refieren a responsabilidad de los funcionarios públicos. Aprobada la iniciativa, con algunas modificaciones, la vigencia de la reforma - quedó supeditada a la publicación de la Ley Reglamentaria, que aparece años después, en el período Presidencial del Licenciado José López Portillo.

Desde el encuentro de las culturas indígena y española, en el que se suscitaron grandes luchas y surgieron numerosos líderes, llegamos hasta el momento actual en que la Ley de 1940, - sirvió de base para la reestructuración de la ley que rige a - nuestra sociedad y que fue promulgada en el año de 1979.

B.- LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL PERIODO DE 1976 A 1982, SUS -
REFORMAS.

No es sino en el año de 1979 el 27 de diciembre, cuando fue promulgada la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados; la cual es publicada en el Diario Oficial, el 4 de Enero de 1980.

Consta de 92 artículos, contenidos en cinco Títulos, que se subdividen en varios capítulos y dos artículos transitorios; el Título Primero de la Ley comprende 18 artículos y es el único que no se subdivide en capítulos; el Título Segundo, denominado del Procedimiento Respecto de los Funcionarios que Gocen de Fueros, se subdivide en cinco capítulos; el capítulo Primero se denomina De Las Secciones Instructoras; el capítulo Segundo, Del Procedimiento en los Casos de Delitos Comunes; el capítulo Tercero, Del Jurado de Acusación; el capítulo Cuarto, Del Jurado de Sentencia; el capítulo Quinto, Disposiciones Generales. El Título Tercero, denominado Del Procedimiento de los Delitos y Faltas Oficiales de los Funcionarios y Empleados que no Gocen de Fuero; se subdividen en dos capítulos; el capítulo Primero titulado De la Incoacción del Procedimiento y el capítulo Segundo, Disposiciones Generales; el Título Cuarto denominado del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Em-

pleados Públicos por Delitos y Faltas Oficiales, comprende dos Capítulos: el Primero De la Integración del Jurado, y el De la Competencia del Jurado. Finalmente el Título Quinto contiene - las llamadas Disposiciones Complementarias, consta de dos capítulos: el Primero de La Remoción de los Funcionarios Judiciales y el capítulo Segundo Investigación del Enriquecimiento Inexplorable de los Funcionarios y Empleados Públicos. Se expondrá de esta ley los puntos de mayor relevancia.

La igualdad ante la Ley es un imperativo para la realización de la justicia. Con este propósito desaparece en la tipificación el distinto establecido por el ordenamiento de 1940, - entre los delitos de los altos funcionarios de la Federación y los delitos cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables.

En lo que respecta a los Delitos Oficiales, se precisa su tipificación. Se definen como los actos u omisiones de los funcionarios o empleados, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio del buen despacho.

Estos delitos serán considerados Oficiales, siempre que no sean tipificados en el Código Penal o en otra Ley, pues en tal caso, serán considerados como delitos comunes y sujetos al or--

denamiento correspondiente, así como a los tribunales penales - competentes.

El Fuero Constitucional recibe tal nombre, por cuanto su - destinatario tiene inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, más no es en forma alguna prerrogativa de impunidad. Constituye un requisito de procedibilidad para perseguir los actos punibles cometidos por funcionarios aforados, previa autorización de la Cámara Federal - Correspondiente.

En la exposición de motivos se hace alusión, destacando - la importancia del principio de igualdad ante la Ley, que se es tipula en el artículo 1º de la ley de que venimos hablando, lo - siguiente:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Dis-- trito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo en los términos de Ley". [26].

Artículo 2.- "Los Senadores y Diputados al Congreso de la - Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Na--

(26) Ley de Responsabilidades y los Funcionarios y Empleados - de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. Edición Especial de la Procuraduría General de la República. México 1981. Página 8.

ción, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos y faltas oficiales en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. - Los Gobernantes de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes Federales y por los delitos y faltas tipificadas en esta ley.

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". (27).

Artículo 3.- "Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

(27) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, Edición Especial de la Procuraduría General de la República. México 1981, Página 8.

- I.- El ataque a las instituciones democráticas.
- II.- El ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo Federal.
- III.- El ataque a la libertad de sufragio.
- IV.- La usurpación de atribuciones.
- V.- Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o a varios Estados de la misma, o motiven algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VI.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- VIII.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Los delitos a que se refiere este artículo se cometerán mediante la expresión de las ideas". (28).

(28) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos funcionarios de los Estados. Edición Especial de la Procuraduría General de la República. México 1981. Página 8 y 9.

Las autoridades encargadas de iniciar las averiguaciones - por responsabilidades oficiales, son: El Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal y los Agentes del Ministerio Público que correspondan.

En relación a los Jurados, su Integración y Competencia, se encuentran en los artículos 69 a 83, de la mencionada Ley, a - saber se manifiesta un breve comentario:

Existen tres clases de Jurados para conocer de las responsabilidades oficiales.

- a) Los Jurados de Acusación y Sentencia, integrados por - miembros de la Cámara de Diputados y de Senadores.
- b) El Jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación, y
- c) El Jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y empleados del Distrito Federal.

Los Jurados de Acusación y Sentencia.- El primero, se encarga de atender la denuncia y seguir el procedimiento en cada - caso que se le turne, hasta agotar la instrucción del proceso y por último, proponer la pena. Posteriormente el expediente se - turnará al Jurado de Sentencia que dictará la resolución.

El Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios.- Se establece en cada lugar en que exista un Juzgado de Distrito que tenga jurisdicción en materia penal.

El Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios del Distrito Federal.- Se instituye en cada juzgado de Primera Instancia en materia penal del Distrito Federal.

Así mismo el Jurado de Responsabilidades, se integra conforme al artículo 71 de esta Ley, el cual dice lo siguiente:

- I.- Un representante de los empleados públicos de la Federación o del Distrito Federal en su caso.
- II.- Un representante de la Prensa.
- III.- Un profesionista perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales que no sea funcionario ni empleado público.
- IV.- Un profesor.
- V.- Un obrero.
- VI.- Un campesino.

VII.- Un agricultor, Industrial o Comerciante". (29).

En el artículo 72, el que marca los requisitos para poder ocupar un puesto en el Jurado de Responsabilidades, a saber son:

- a) Estar en pleno goce de sus derechos y ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- b) Saber leer y escribir.
- c) Ser vecino del lugar, delegación o municipalidad, etcétera; en que radique el Juzgado de Distrito o del orden común, que haya instruido el proceso, un año antes del día en que se publique la lista definitiva de jurados.

Los Jurados se integran con las personas cuyos nombres aparecen en unas listas, si se trata del Jurado Popular Federal, - en la segunda quincena del mes de noviembre de los años impares, se formará en cada Juzgado de Distrito con jurisdicción en materia penal siete listas relativas al lugar, delegación o municipalidad y con las personas que figuren en ellas.

(29) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados - de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. Edición Especial de la Procuraduría General de la República, México 1981, Página 30 y 31.

Cuando en algún Distrito existan dos o más Juzgados de Distrito, deberá fijar las listas correspondientes a cada juzgado-aquel en que recaiga el turno, según orden numérico, dichas listas se pondrán en lugares visibles y si en algunas de ellas figuran personas de otras municipalidades, se les deberá enviar copias para que sean fijadas en juzgados de primera instancia - de los lugares correspondientes.

La integración de los Jurados de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal son: - La Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y - Readaptación Social, formará cada año una lista de las personas que reúnan los requisitos para ser jurados, la que se publicará en los términos de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del fuero común del Distrito Federal; una vez realizado esto se reunirán el Presidente del Tribunal de Justicia, el Director General de los Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social y el Procurador de Justicia del Distrito Federal o sus representantes con el fin de corregir la primera lista. - Una vez corregida ésta, se formará la lista definitiva, la que será publicada por la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, a más tardar el día 30 de noviembre, dichas listas contendrán por orden alfabético de apellidos, los nombres de los jurados y sus domicilios.

El artículo 82 es el encargado de hablarnos de la Competencia de los Jurados; el Jurado de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, conocen de los delitos o faltas cometidas por los servidores de la Nación.

Los Jurados de Acusación y de Sentencia, que se encuentran formados por la Cámara de Diputados y de Senadores, conocen de los delitos y faltas oficiales de los Senadores, Diputados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho, el Procurador General, de los Gobernadores de los Estados y Diputados a las Legislaturas Locales, así como del Presidente de la República; estos jurados conocen de los delitos de estos mismos funcionarios por los delitos comunes; y a los jurados del Distrito Federal les corresponde conocer los casos de responsabilidades oficiales en que incurran los funcionarios y empleados de las Dependencias Gubernamentales.

El veredicto del Jurado es inatacable, esto lo hace saber el artículo 83.

Procedimiento Ante los Jurados de Acusación y de Sentencia. Los artículos 19 a 22 enumeran los pasos a seguir en la fase instructora:

Se inicia ante la Sección ya nombrada, la cual deberá seguirse por los señalamientos siguientes:

- a) Las acusaciones deberán de atenderse por riguroso turno.
- b) En todo se debe estar a lo que estipula la Ley.
- c) Si el acusado no estuviera en la capital, deberá ser emplazado por medio de oficio.
- d) Si por causa grave el acusado no puede comparecer, se encomendará al Juez de Distrito del lugar que lleve a cabo la diligencia necesaria más si el acusado se encuentra en lugar distante del Juzgado de Distrito, dicho Juez encomendará la práctica de las diligencias, a la autoridad de mayor rango en el lugar.
- e) Los integrantes de las Secciones Instructoras podrán excusarse de conocer de algún asunto con motivo legal.
- f) Con expresión de causa podrá el acusado recusar alguno o algunos de los miembros de las Secciones Instructoras, pero solamente desde el momento en que se le requiera en nombramiento de defensor, hasta en el de tomar apuntes y formar alegatos.
- g) El Acusado y el Acusador, pueden solicitar constancias certificadas y toda clase de documentos de las oficinas públicas para ofrecerlos como prueba y los funcionarios están obligados a expedirlos y en caso de no hacerlo se les aplicará una multa.

La Sección Instructora en su dictamen debe manifestarse de acuerdo al Artículo 24, lo siguiente:

- a) Si el hecho está o no calificado como delito.
- b) Si la existencia de dicho delito, está justificada.
- c) Si existen datos suficientes para llegar al convencimiento de que el delito cometido lo realizó a quien se le imputa.
- d) Si en la época en que se cometió el delito, la persona que lo realizó gozaba de fuero constitucional o no.

Llenados todos estos requisitos, que marca la Ley, la Sección Instructora redactara en la proposición final, según la fórmula siguiente "Ha lugar a proceder contra N.N. por el delito X de que se le acusa" (30) esto se encuentra manifiesto en el artículo 25 de la ley de que venimos hablando.

Para finalizar el presente inciso, comentaremos el Título Quinto que contiene las llamadas Disposiciones Complementarias y que consta de dos capítulos: el Primero de la Remoción de los

(30) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. Edición Especial de la Procuraduría General de la República. México 1981. Página 15.

Funcionarios Judiciales y el Segundo Investigación del Enriquecimiento Inexplicable. Así tenemos que respecto a la Remoción de los funcionarios Judiciales, el Presidente de la República - podrá pedir, según nos señala el artículo 84 de la ley que tratamos, la destitución por mala conducta de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Jueces del orden común.

Dicha petición deberá realizarse ante las dos cámaras y si estos encuentran justificada la petición, el funcionario quedará privado de su empleo independientemente de la responsabilidad legal en que hubiera incurrido.

Y el Capítulo Segundo de la Investigación del Enriquecimiento Inexplicable, consta el artículo 85 que dispone: "Si durante el tiempo en que algún funcionario o empleado público federal - o del Distrito Federal, se encuentra en el desempeño de su cargo, o al separarse de él por haber terminado el período de sus funciones o por cualquier otro motivo, y estuviera en posesión de bienes, sea por sí o por interpósita 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 fundadamente la falta de probidad de su actuación, el Ministerio Público Federal o del Distrito Federal, en su caso, de oficio o en virtud de denuncia, deberá proceder con toda eficacia y diligencia a investigar la procedencia de dichos bienes; y el funcionario o empleado público de que se trate estará obligado a justificar que es legítima. Se presumirá, salvo prueba en contrario, y sólo para efectos de comprobar el enriquecimiento y no para efectos civiles, que los bienes del cónyuge del funcionario o empleado cualquiera que sea su régimen matrimonial, así como los de los hijos menores, son propiedad de dicho funcionario o empleado.

Las autoridades cooperarán activamente para lograr la efectiva aplicación de esta Ley en los casos en que el acusado haya hecho depósito o inversiones en el país o en el extranjero proveyendo el aseguramiento de los mismos". (31).

REFORMAS.- Respecto a las reformas que sufrió esta Ley, se encuentran: recibir y registrar ordenadamente la manifestación de bienes que deban presentar los funcionarios y empleados de la Federación, gobernadores y diputados a las legislaturas de

(31) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. Edición Especial de la Procuraduría General de la República. México 1981. Páginas 37 y 38.

los Estados, al tomar posesión y al concluir su encargo ante el Procurador.

Sin embargo en relación a la responsabilidad de los funcionarios de las distintas entidades federativas, se siguen procedimientos diferentes, debido a que existen diversidad de normas.

En cuanto a la oficina de manifestación de bienes, esta se creó durante el periodo del Presidente Lázaro Cárdenas y establecía la obligatoriedad del Registro de Manifestación de Bienes de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y de los Altos Funcionarios de los Estados, buscando con esto perseguir con toda energía los casos de enriquecimiento inexplicable. En la Ley de Responsabilidades de 1979, se cristaliza el ideal de Cárdenas, dando acción popular para denunciar a los funcionarios y empleados que se enriquecen inexplicablemente.

Esta ley en vez de sancionar a los funcionarios que faltan a su deber, corruptos o incompetentes, operó como si ésta fuera de amnistía.

C.- LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL PERIODO DE 1982 A 1984.

A manera de breve introducción, será hecho un análisis del Servidor Público, tomando en consideración dos conceptos expresados, primero el de la Constitución Federal y luego del Jurista Burgoa; que son los siguientes:

En la Constitución vigente se define al Servidor Público: - "A los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración Pública Federal o en el Distrito Federal". (32).

Según el Doctor Ignacio Burgoa, nos dice: "Que ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, - anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integra la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna". (33).

(32) Artículo 108, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Andrade. Mayo 1984. Página 90-6.

(33) La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana. Revista Mexicana de Justicia. Número Especial de la Procuraduría General de la República. 1980. Página 85.

En cuanto a la Responsabilidad el Diccionario Quillet la describe como "La obligación de un individuo de responder de su conducta o, en ciertos casos, por la de otros individuos. Se dice que es objetiva cuando el individuo responde ante otros hombres, por una conducta objeto de sanciones exteriores, ya sean medidas legales o reacciones de la opinión. Es subjetiva, cuando el individuo responde de su conducta ante su propia conciencia y cuando la sanción es puramente interior". (34).

Por lo cual consideramos Servidores Públicos, a los titulares de los órganos del Estado, que realizan las funciones de su competencia y la conducta de éstos de ninguna manera debe ser tendiente a su provecho personal o sea, no deben interponer el interés propio al interés público, social o nacional, el cual están obligados a proteger y en caso de que se inclinen por su interés propio y no por el del pueblo (o del país), los afectados tienen el derecho de impugnar el hecho o la omisión que les haya causado perjuicio por medio de denuncia y buscando la pena correspondiente para dichos funcionarios públicos.

Es por esto que se han formulado las Leyes de Responsabilidades, tendientes a mantener a los funcionarios en el estricto-

(34) Diccionario Enciclopédico Quillet. Tomo Séptimo. Editorial Argentina Aristides Quillet, S.A. Buenos Aires. Grollier Internacional, Inc. New York. Edición de 1970. Página 515.

y legal desempeño de su cargo.

Entrando en materia después de la Ley de 1980, se legisla - la más reciente Ley Federal de los Servidores Públicos promulgada el 2 de diciembre de 1982, expedida por el Primer Mandatario Miguel de la Madrid Hurtado.

Esta Ley está compuesta de cuatro títulos:

El título Primero, consta de Capítulo Único compuesto de - disposiciones generales y que abarca del artículo 1 al 4.

Título Segundo, Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia:

Capítulo I, Sujeto, Causas de Juicio Político y Sanciones.

Capítulo II, Procedimiento en el Juicio Político.

Capítulo III, Procedimiento para la declaración de Procedencia.

Capítulo IV, Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo.

Título Tercero, Responsabilidades Administrativas:

Capítulo I, Sujetos y Obligaciones del Servidor Público.

Capítulo II, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas.

Título Cuarto, Capítulo Único: Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

A continuación se transcriben los artículos de mayor importancia en esta Ley que son el 1 y 3 del Título Primero, del Título Segundo el 12, el 47 del Título Tercero y del Título Cuarto el artículo 85.

Artículo 1: "Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público,
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y

VI. El registro patrimonial de los servidores públicos".

Artículo 3. "Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

- I. Las Cámaras de Senadores y de Diputados al Congreso de la Unión;
- II. La Secretaría de la Contraloría General de la República;
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El Departamento del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- VII. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes".

Artículo 12. "Cualquier persona podrá presentar denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas a que hace referencia el Artículo 7o. Presentada la denuncia, se turnará con la documentación que la acompañe, en su caso, a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para que dictaminen si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por aquel precepto; si el acusado está comprendido entre-

los servidores públicos a que se refiere el Artículo 2o., y si la denuncia se encuentra debidamente fundada y motivada, y se justifica, por lo tanto, la incoacción del procedimiento. Una vez acreditados estos supuestos, la denuncia se turnará a la Sección Instructora de la Cámara.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto".

Artículo 47: "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause suspensión o deficiencia de dicho servicio o impli que abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competen-

cia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen - el manejo de recursos económicos públicos;

- III. Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que - por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;
- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, - tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste, y abstenerse de incurrir en favoritismo, venalidad, prevaricación y violencia;
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos - las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio desviación o abuso de autoridad.

VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios al incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público lo exijan;

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba.

XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato, y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

- XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones y un año después de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, servicio empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas, o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión;
- XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.
- XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley;
- XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
- XX. Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto expidan;
- XXI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y
- XXII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad poniendo el trámite en -

conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto".

Artículo 85: "El servidor público a quien se practique visita de investigación o auditoría podrá interponer inconformidad ante la Secretaría contra los hechos contenidos en las actas, mediante escrito que deberá presentar dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de aquéllas, en el que se expresarán los motivos de inconformidad y ofrecerá las pruebas que considere necesario acompañar o rendir dentro de los treinta días siguientes a la presentación del recurso.

Todas las actas que se levanten con motivo de la visita deberán ir firmadas por el servidor público y los testigos que para tal efecto designe. Si el servidor público o los testigos se negaren a firmar, el visitador lo hará constar, sin que estas circunstancias afecten el valor probatorio que, en su caso, posee el documento"... (35).

La Ley de Responsabilidades vigente, establece un juicio de

(35) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, LII Legislatura. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. Colección Documentos. México 1983. Páginas 15, 16, 19, 29, 30, 31, 32 y 45.

carácter político para quienes tienen responsabilidades, creando nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, esto se encuentra contemplado dentro del Capítulo Segundo que nos habla del procedimiento que se ha de seguir en el Juicio Político y comprende los artículos del 9 al 24.

Por lo que toca a la Responsabilidad Penal, se encuentra ligada a las leyes punitivas vigentes y se reglamenta en el capítulo Tercero que versa sobre el procedimiento para la declaración de procedencia y se localiza en los artículos 25 al 29 de la ley que se viene tratando.

La Responsabilidad Penal, responde al criterio originario de la democracia: todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan un delito podrán ser enjuiciados por los jueces ordinarios con sujeción a la Ley Penal.

En cuanto a la Responsabilidad Administrativa, se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar de los superiores jerárquicos y de los órganos de control

de las dependencias y entidades respectivas, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, amonestación privada y pública, destitución de los trabajadores de confianza, etcétera. Esto se encuentra reglamentado en el Título Tercero, que nos habla de las responsabilidades administrativas y que se encuentran consagrados en los artículos 46 al 78 de dicha ley.

En la exposición de motivos que dio pauta a esta ley, se nos explican las razones por las que se hizo necesaria, de la cual se elaboro a groso modo un análisis:

La sociedad nos exige que los servidores públicos sean responsables, pero esto no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas; en consecuencia la ley de responsabilidades determina las conductas que todos los servidores públicos deben seguir y se piensa que si esta ley se aplicará efectivamente ayudaría a que estos desde el superior jerárquico hasta el de menor rango se comportaran con honradez en el desempeño de su cargo.

Consideramos que la ley de Responsabilidades vigente se en-

cuenta muy adelantada respecto de todas las leyes que le antecedieron en cuanto a contenido y fuerza; el legislador se preocupó para que se diera una ley más acorde con la realidad que vivimos, sólo falta que se aplique y que no quede en calidad de letra muerta.

Esta Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos adquirió un marco legal adecuado ya que la Constitución, sufrió reformas en su Título IV, siendo éstas las siguientes:

- 1) El nombre de éste Título cambio de denominación de "funcionarios públicos" al de "Servidores Públicos" a efecto de regular a toda aquella persona que desempeñe un cargo en beneficio de la sociedad.

- 2) No expresa de manera específica aunque sí tacitamente en la frase "a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública-Federal" (36), el que los presidentes municipales también deben ser considerados como servidores públicos, por lo que es debidamente aclarada ésta situación en la legislación reglamentaria, así como regulada su actuación.

(36) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Andrade, S.A. Mayo de 1984. Página 20-6.

- 3) El actual artículo 109, en cuanto al enriquecimiento inexplicable nos dice, que las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente a los servidores públicos que no puedan demostrar su procedencia.
- 4) Constitucionalmente se tomará en consideración la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.
- 5) El artículo 109, en su último párrafo contempla la posibilidad que tiene todo ciudadano de presentar denuncia ante la Cámara de Diputados, siempre y cuando sean fundadas y bajo su más estricta responsabilidad, por lo que podría surgir la desventaja en el sentido de intimidad a los ciudadanos para que se abstengan de denunciar los abusos de los servidores públicos por temor a incurrir en alguna responsabilidad o por temor a represalias.
- 6) En el actual artículo 110, ya expresa de manera más clara el juicio político para los servidores públicos de alto rango.
- 7) Acertadamente se derogaron los juicios por parte del Jurado Popular, el artículo 111 constitucional consideraba para los delitos denominados oficiales y que en la práctica no

tenían efectividad debido a que por lo general concluían en la absolución de los funcionarios de alto rango procesados y con la condena de funcionarios de menor jerarquía dejando la punibilidad en manos de la legislación penal común, ya que debemos recordar que no deben existir fueros ni tribunales especiales.

- 8) El artículo 111 nos delimita el concepto de fuero constitucional, hoy nombrado declaración de procedencia, aunque debiese no operar en los casos de flagrante delito, con esto dieron pauta para el aumento de los sujetos respecto de los cuales no se pueda proceder en su contra por los delitos - que hayan cometido en el transcurso del tiempo de su encargo.

Es relevante mencionar el hecho de que esta inmunidad es relativa para el Presidente de la República y el cual puede ser procesado una vez que haya concluido su lapso presidencial, siendo únicamente inmunidad absoluta para el Congreso de la Unión en beneficio del buen desempeño parlamentario, aunque existe la posibilidad de responsabilidad penal, previa declaración de procedencia por cualquier otro tipo de conducta típica.

- 9) El artículo 111, párrafo quinto, nos dice que por lo que toca al indulto, este no tiene lugar a obtenerse en el supues

to de que el servidor público sea culpable en el proceso penal de resolución definitiva.

Así como en cuanto a la declaración de si ha lugar a proceder penalmente, existe la novedad de separar al servidor público de su cargo durante el procedimiento.

Se puede decir que en cuanto a estas reformas la redacción sufrió cambios drásticos toda vez que fue reformado en su totalidad el Título IV de la Constitución Federal, no así en esencia en la cual se observan pocos cambios en relación a todo lo que comprende dicho título.

C A P I T U L O I V

REFORMAS DE 1982 A 1984

- A.- APRECIACION DE LA LEGISLACION SECUNDARIA QUE CONTEMPLA LOS ILICITOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

- B.- APRECIACION DE LA LEGISLACION SECUNDARIA QUE CONTEMPLA LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS - SERVIDORES PUBLICOS.

CAPITULO CUARTO

REFORMAS DE 1982 A 1984

A.- APRECIACION DE LA LEGISLACION SECUNDARIA QUE CONTEMPLA LOS-
ILICITOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Para realizar el siguiente estudio tomaremos como punto de referencia el estudio efectuado por el Lic. Fernando Castellanos Tena, en su libro Lineamientos Elementales de Derecho Penal, en el que nos habla de la Clasificación de los Delitos, considerando la gravedad de las infracciones penales, se han hecho diversas clasificaciones.

Según una división bipartita se distinguen los delitos de las faltas; delitos son las conductas contrarias a los derechos nacidos del contrato social, y las faltas son las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno. (37).

Los funcionarios públicos están sujetos a responsabilidad administrativa, civil y penal. Trataremos en primer término la Responsabilidad Administrativa que se deriva de la obligación que tiene de guardar la Constitución y las leyes que de ella

(37) Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Fernando Castellanos Tena. Editorial Porrúa. México 1975. Página 135.

emanen. generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales - que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios y/o servidores públicos personifican o encarnan; la responsabilidad administrativa se origina, comúnmente en el hecho de que el servidor público no cumple sus obligaciones legales - en el ejercicio de su conducta como tal.

Por lo tanto la Responsabilidad Administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el servidor en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal.

Este tipo de responsabilidad puede en algunos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento, de acuerdo a lo que nos marca la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos en sus artículos 53 a 60.

De los artículos antes mencionados es el 53 el que nos habla de las sanciones por faltas administrativas 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. -

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez si excede de dicho límite". (38).

Para comprender más ampliamente el contenido de las faltas administrativas expuestas por el artículo 53 anteriormente transcrito, se elaboraron las siguientes definiciones:

Apercibimiento.- Corrección disciplinaria o advertencia que hace la autoridad competente de determinada conducta del servidor público no adecuada.

Amonestación.- Advertir y prevenir al servidor público a fin de evitar una conducta, si es necesario llegar al apercibimiento.

Suspensión.- Acción y efecto de privar al servidor público de su cargo, de sus goces y emolumentos.

(38) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México 1983. Página 232 y 233.

Destitución del Puesto.- Es el separar al servidor público de su cargo como una corrección y castigo.

Sanción económica.- Pena pecuniaria para el servidor público que infringe la ley.

Inhabilitación Temporal.- Incapacidad o imposibilidad para desempeñar un cargo por algún impedimento del servidor público por un determinado lapso de tiempo.

RESPONSABILIDAD PENAL.

La responsabilidad penal de los servidores públicos, tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como una agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública.

El Código Penal vigente consagra uno de sus títulos a los delitos cometidos por funcionarios públicos, constando en los artículos 212 a 224.

Tomando en consideración el artículo 7 del Código de que venimos hablando, nos define el delito "como el acto u omisión -

que sancionan las leyes penales". (39).

A continuación comentaremos el contenido del Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Vigente:

Artículo 212: Define quien debe ser considerado como servidor público.

Artículo 213: Explica los elementos que debe tomar en cuenta el juez en el momento de un proceso a un servidor público.

Artículo 214: Expone el tipo del ejercicio indebido de los servidores públicos, cuando ejerzan funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima o sin satisfacer los requisitos legales.

Cuando se continua en el cargo, después de saber que se ha revocado el nombramiento.

Artículo 215: Comprende el delito de abuso de autoridad, - cuando el servidor público para impedir la ejecución de una ley, el cobro de un impuesto, pida auxilio a la fuerza pública; - cuando indebidamente utiliza su investidura para realizar actos

(39) Código Penal para el Distrito y Territorios Federales. Ediciones Andrade. Mayo 1984. Página 2-2.

contrarios a los derechos de terceros contenidos en las leyes y los cuales no debe violar por el sólo hecho de ser un servidor-público.

Artículo 216: Nos habla sobre la coalición de servidores públicos, se podría decir que es la unión de varios servidores - que teniendo esta investidura se contraponen a esta ley o reglamento con el fin de obstruir la administración pública. Aclara el presente artículo que no se comete este delito cuando se reúnen los trabajadores en su derecho de huelga.

Artículo 217: Trata el uso indebido de atribuciones y facultades, y es el que tomando como pretexto su investidura adopta decisiones que no están dentro de sus funciones.

Artículo 218: Se da el delito de concusión, cuando el servidor público exige impuestos y multas indebidamente para su provecho personal; se equipara a la malversación de bienes.

Artículo 219: Comete el delito de intimidación el servidor-público que utilizando la violencia física o moral, inhiba o - intimide a cualquier persona para evitar alguna queja o denuncia.

Artículo 220: Comprende el ejercicio abusivo de funciones.-

el supuesto de que el servidor público indebidamente otorgue - contratos, concesiones, permisos o realice cualquier acto jurfídico que produzca beneficios económicos.

Artículo 221: Tráfico de influencia, se da en el momento en que el servidor público promueve resoluciones ilícitas de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su - cargo.

Artículo 222: El cohecho es cuando el servidor público reciba dádivas para hacer o dejar de hacer algo relacionado con - sus funciones.

Artículo 223: El peculado, supone que el servidor público - para su uso personal distraiga dinero, valores o fincas pertenecientes al Estado.

Artículo 224: Versa sobre el enriquecimiento inexplicable, - el cual tiene lugar si el servidor público no pudiere acreditar el legítmo aumento de su patrimonio, o la legítma procedencia de los bienes a su nombre.

El Título comentado sufrió reformas en el año de 1982 y publicado en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983; esto fue debido a la preocupación legislativa de que se aplique una buena-

administración de justicia.

Para finalizar este inciso, observamos la importancia que tiene la normatividad respecto de la responsabilidad de servidores públicos, que se derivan en mi concepto del hecho de que forman el eslabón que une, dentro de la Constitución, el derecho del pueblo a que sus representantes y servidores públicos desempeñen su función con apego a las leyes, con la posibilidad de sancionar a los servidores que pervierten su función para su provecho personal.

Se resumen esta idea en la palabra del licenciado Andrés Serra Rojas, que al respecto dice:

"Una administración pública eficiente obliga al funcionario y al empleado a reconocer que no es más que un servidor de la colectividad. Lo que contribuye más al desorden y a la arbitrariedad es el ejemplo pernicioso de la inmoralidad administrativa. Por ello debe combatirse el feudalismo burocrático que hace de cada órgano administrativo un interés particular. El interés público como el interés privado se armonizan para el cumplimiento de las elevadas finalidades de la sociedad y del Estado. Una mala administración pública no hace, en todos los Estados, sino reflejar las condiciones objetables de una sociedad".(40)

(40) Revista Mexicana de Justicia 84. No. 2 Vol II Abril-junio-1984. Procuraduría General de la República. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Comenta el Lic. Raúl Ramírez Meadrano. Página 198.

B.- APRECIACION DE LA LEGISLACION SECUNDARIA QUE CONTEMPLA LA -
RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Por responsabilidad civil del servidor público no debemos -
entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos-
de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de au-
toridad y el cargo respectivo que desempeñe son irrelevantes. -
Tan es así, que el artículo 114 de la Constitución declaraba -
que "En demanda del orden civil no hay fuero ni inmunidad para-
ningún funcionario público". (41); sin distinción de categorías.
Actualmente la responsabilidad civil a que me refiero consiste-
en la que asume todo funcionario en el desempeño de los actos -
inherentes a sus funciones o con motivo de su encargo frente al
Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o
preparatoria correspondiente. Esa responsabilidad puede prove-
nir del hecho ilícito civil o de delito o falta oficial. Si el
servidor público obra ilícitamente o contra las buenas costum-
bres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño ff
sico o moral, tiene la obligación de repararla con sus propios-
bienes pues sólo en el supuesto de que no lo tenga o sean insu-
ficientes para cumplir dicha obligación el Estado contrae res-
ponsabilidad subsidiaria (artículos 1910 y 1928 del Código Ci-
vil Federal).

(41) Constitución Política Mexicana. Nota 53 bis 2a., Texto an-
terior artículos reformados y adicionados. Tomo I. Edicio-
nes Andrade. México 1984. Página 148-4-4.

Con la reforma de diciembre de 1982 el artículo 114 en su párrafo segundo quedó de la siguiente manera:

"La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo de 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". (42).

Dentro de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos se encuentra la reparación del daño comprendido dentro de nuestro Código Civil en sus artículos 1910 a 1934, el último mencionado define la prescripción de la reparación del daño. Por lo tanto se puede decir que la responsabilidad civil es todo hecho consciente y voluntario que causa daño a un tercero.

Es de vital importancia la Reparación del Daño para que exista una mayor responsabilidad moral y jurídica entre los servidores públicos que desempeñan un cargo específico dentro de la estructura política del país. Es por esto que se han formulado las Leyes de Responsabilidades, tendientes a mantener a los funcionarios en el estricto y legal desempeño de su cargo.

(42) Constitución Política Mexicana. Ediciones Andrade. México-1984. Página 93.

HEMOS ESTUDIADO A LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS A TRAVES DE LA HISTORIA Y DE TALES NOCIONES DEDUCIMOS LAS SIGUIENTES CONCLUSIONES:

Primera.- El objetivo perseguido por la Constitución de 1917, al reglamentar a los Funcionarios Públicos, fue el de evitar las arbitrariedades existentes, reivindicando a los Funcionarios y confiriendo la protección necesaria a la Sociedad a través de este documento de libertad, prueba de ello es que no se concede la ciudadanía ni los derechos de ella adscritos, sino a aquellos individuos que tienen uso de razón para apreciar el valor de sus actos. La dignidad del régimen democrático reside en que todos sus miembros, sin distinción de clases ni jerarquía, deben ser responsables de sus actos; en los ciudadanos la libertad sin responsabilidad degeneraría en libertinaje, en los depositarios del Poder Público y en sus colaboradores, el ejercicio de la autridad sin responsabilidad daría lugar a la arbitrariedad que acabaría con la democracia por anulación de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos.

Segunda.- En nuestra Constitución de 1917 en el Artículo 109 nos menciona que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las Leyes de Responsabilidad de los Servicios Públicos y la fracción I de este mismo artículo nos cita que se impondrán mediante juicio político las sanciones indicadas en el Artículo 110 --

del mismo ordenamiento señala quienes son sujetos de juicio político y en que consisten las sanciones que se les impondra a los Servidores Públicos.

Tercera.- En cuanto al Artículo 111 de nuestra Constitución considero pertinente que se debiera hacer una reforma en virtud de que la sección instructora de la Cámara de Diputados es la encargada de realizar las diligencias necesarias para establecer si los hechos imputados al Servidor Público son materia de juicio político y a su vez de esclarecer en el caso de petición de declaración de procedencia, la existencia o no del delito imputado y la probable responsabilidad del inculpaado; esta sección instructora en mi opinión deberá integrarse por Diputados que acrediten ser Licenciado en Derecho o en su defecto, tener estudios en la materia citada, recomendación que también se hace a los miembros que integren la sección de enjuiciamiento en la Cámara de Senadores, al sugerir la necesidad que implica el que los Diputados que formen parte integral de la sección instructora así como los senadores en la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores, tratándose de juicio Político o bien de la petición de declaración de procedencia, conozcan la materia jurídica y sus principios, lo es en función de estarse ventilando un procedimiento especial, instruido en forma y con los lineamientos de un proceso jurídico, debiéndose reglamentar lo anterior en la Ley Federal de los Servidores Públicos.

Cuarta.- Nuestra sociedad deposita toda su confianza en -- los representantes que para tal efecto nombra, por lo que el Servidor Público debe ser la persona que no sólo vea sus intereses personales, sino los diversos intereses sociales, buscando en sus actuaciones las satisfacciones de éstos, de acuerdo a lo que nuestra legislación vigente le permite. Las leyes por eficaces que sean, nada pueden remediar en tanto haya servidores sin responsabilidad, que lleguen al Poder con el sólo ánimo de enriquecerse, usando sus influencias que los pongan al margen de toda sanción.- De nada sirven las normas jurídicas aunque sean teóricamente efectivas mientras se carezca de espíritu cívico para denunciar y sancionar al funcionario que malverse los fondos públicos.

Quinta.- Sobre la actual Ley de Responsabilidad considero que es buena en lo general ya que mantiene a los Funcionarios Públicos, en el honesto manejo de los fondos públicos, en el rápido y eficaz desempeño de sus cargos; en beneficio de una buena organización administrativa, capaz de satisfacer las atribuciones del Estado. El Legislador se preocupó en efectuar las debidas reformas a la Constitución, que en última instancia es la que señala los pasos a seguir en la Ley de Responsabilidades; lo que considero como parte medular de la Ley Vigente es que unificó los delitos para todos los servidores públicos, con excepción del Presidente de la República; que sólo puede ser acusado ante la Cámara de Senadores por el delito de traición a la Patria como lo dispone el Artículo 111 Constitucional.

Sexta.- Se propone el aumento de penas para los funcionarios corruptos de acuerdo al presente análisis constitucional, ya que se ve claramente que las sanciones ha dichos funcionarios -- eran mayores en otros tiempos: Fray Bernardino de Sahagún en su libro "Historia General de las Cosas de la Nueva España" nos dice que en la época de los aztecas a los funcionarios corruptos, se les desterraba, o eran sometidos a esclavitud, presos en jaulas o sentenciados a muerte, por lo que crítico que las penas establecidas en las leyes actuales, son mínimas en relación al daño causado ejemplo: del ejercicio indebido de servicio público, la pena varía de tres días a un año de prisión.

Abuso a Autoridad.- De un año a ocho años de prisión.

Coalición de Servidores Públicos.- Destitución e Inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo.

Uso indebido de Atribuciones y Facultades.- De dos años a doce años de prisión.

Enriquecimiento ilícito.- Cuando el monto a que asciende el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente a cinco mil veces el salario mínimo, se impondrán de tres meses a dos años de prisión. Cuando el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco veces el salario mínimo, se impondrán de dos años a catorce años de prisión.

En base a los motivos expuestos anteriormente es necesario el aumento de penas, para lo cual se proponen las siguientes: Pérdida de la Ciudadanía, y la confiscación de todos sus bienes como pago de reparación del daño.

Séptimo.- En nuestro País hay muchos problemas graves: pobreza, falta de vivienda y servicios, desempleo, etcétera; sobre todo en lugares que rodean a las ciudades y al campo, aunque la vida haya mejorado para algunos. El México de hoy, el país en que vivimos, ha surgido de su historia, y es el resultado de luchas y esfuerzos de nuestros antepasados. Por lo tanto nuestros Servidores Públicos deben empeñarse en que los ideales de justicia y libertad, por los que lucharon muchos mexicanos en el pasado, se hagan realidad: que todos los mexicanos contemos con una garantía de seguridad y honestidad y que todos tengamos oportunidad de desarrollar nuestras actividades; culturales, económicas, laborales, etc., sólo así tendremos un México mejor.

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

1. BARRAGAN, Barragán José.
EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCION DE 1824.
Publicaciones de la Coordinación de Humanidades.
México, 1978.
2. BODEDENHEIMER, V. Edgar.
REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO.
Números 87-88.
Tomo XXII.
México, 1972.
3. BUNSTER, Alvaro; Barragán, José; Fix, Zamudio Héctor; --
González, Cropeza Manuel; Crozco, Enríquez José; Soberanes,
Fernández José Luis.
LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Serie G. Estudios Doctrinales. Número 88.
Editorial Porrúa.
México, 1984.
4. CARDENAS, F. Raúl.
RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.
Editorial Porrúa.
México, 1982.
5. CARRANCA, Trujillo Raúl.
CODIGO PENAL ANOTADO.
E

- Editorial Porrúa.
México, 1976.
6. CASTELLANOS, Tena Fernando.
LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL.
Editorial Porrúa.
México, 1975.
7. CHAVERO, Alfredo.
MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS.
Tomo I.
8. FRAGA, Gabino.
DERECHO ADMINISTRATIVO.
Editorial Porrúa.
México, 1977.
9. GONZALEZ, Blackaller C.; Guevara, Ramírez L.
SINTESIS DE HISTORIA DE MEXICO.
Editorial Herrero.
México, 1967.
10. APPENDINI, Ida; Zavala, Silvio.
HISTORIA UNIVERSAL CONTEMPORANEA.
Editorial Porrúa.
México, 1968.
11. LENUS, García Raúl.
DERECHO ROMANO (SINOPSIS HISTORICA).
Editorial Limsa.
México, 1977.

12. RABASA, Emilio.
EL JUICIO CONSTITUCIONAL.
Editorial Bouret.
México, 1919.

13. REISMAN, W. Michael.
¿REMEDIOS CONTRA LA CORRUPCION?
Fondo de Cultura Económica.
México, 1981.

14. SAHAGUN, Fray Bernardino de.
HISTORIA GENERAL DE LAS COSAS DE LA NUEVA ESPAÑA.
Colección "Sepan Cuantos".
Editorial Porrúa.
México, 1979.

15. TENA, Ramírez Felipe.
LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO.
Editorial Porrúa.
México, 1981.

16. TRUEBA, Urbino Alberto; Trueba, Barrera Jorge.
LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.
Editorial Porrúa.
México, 1983.

17. VENTURA, Silva Sabino.
DERECHO ROMANO.
Editorial Porrúa.
México, 1975.

18. CODIGO CIVIL.
Editorial Andrade.
Mayo, 1984.
19. CODIGO PENAL.
Editorial Andrade.
Mayo, 1984.
20. CONSTITUCION POLITICA DE 1917.
Editorial Andrade.
Tomo I.
Mayo, 1984.
21. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.
Edición Especial de la Procuraduría General de la República.
México, 1981.
22. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
LII Legislatura Cámara de Diputados.
Congreso de la Unión.
23. REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA.
Procuraduría General de la República.
Número 10.
Volumen II.
Enero-Febrero, 1981.

24. REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA.

Procuraduría General de la República.

Número Especial.

México, 1980.

25. REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA 84.

No. 2, Vol. II., Abril-Junio 1984.

Procuraduría General de la República.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Instituto Nacional de Ciencias Penales.

LIBROS DE CONSULTA

- 26.- LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1908-1982.
TENA RAMIREZ FELIPE.
Editorial Porrúa.
Décima Edición.
México, 1981.
- 27.- COMENTARIO ORGANICO A LA LEGISLACION DE LAS INDIAS.
CESAR BELAUNDE GUINASSI.
Revista del Foro.
Colegio de Abogados de Lima.
Año XXXVI, Número IV.
Octubre-Dic. 1949.
Lima, Peru.
- 28.- LAS LEYES DE LAS SIETE PARTIDAS.
EDUARDO PALLARES.
Revista Foro de México.
1o. de Febrero de 1960.
Número 83.
México, D.F.
- 29.- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO QUILLET.
Editorial Argentina, Aristides Quillet, S.A.
Buenos Aires.
Edición 1970.

Grotier, Internacional, Inc. New York.
Tomo VII.

- 30.- EL CASO FLORES TAPIA.
CASTILLA ARMANDO, AGUIRRE MARIO.
Editorial, Grijalvo, S.A.
México, 1982.
- 31.- BIEBRICH.
Crónica de una Infamia.
JESUS BLANCORNELAS.
Editorial Edamex.
Décima Edición.
México, 1981.
- 32.- RADIOGRAFIA DE UN GOBIERNO EXITOS Y FRACASOS.
Del Sexenio 1976-1982.
LUIS PAZOS.
Editorial Diana.
Primera Edición.
México, 1981.