

24
354

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS EN EL ESTADO
MEXICANO

TESIS PROFESIONAL
QUE PRESENTA:
OSCAR ISAIAS GUTIERREZ CADENA
PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA, 1989



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.

CAPITULO PRIMERO.

EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1. CONCEPTO DE ESTADO CONSTITUCIONAL.

La creciente amplitud de funciones y atribuciones con que cuenta hoy el Estado, en los ámbitos social, político y cultural, se ensancha más todavía con la intervención del aparato estatal en las actividades económicas de la sociedad, como atinadamente, lo afirma Loewenstein: "La Sociedad es un sistema de relaciones de poder cuyo carácter puede ser político, social, económico, religioso, moral, cultural o de otro tipo" (1). Por tal motivo, podemos afirmar que mientras más compleja es la estructura estatal, como producto de la actividad dinámica y creciente que realiza para satisfacer las necesidades colectivas, resulta también cada vez más indispensable la existencia de medios de control de la legalidad del ejercicio del poder político por parte de los gobernantes, para evitar que se vulnere el principio de división de poderes que representa un factor de equilibrio entre los órganos del Estado, toda vez que constituye un sistema de pesos y contra-pesos y, por ende, significa un dique contra el absolutismo, contra el despotismo, contra la dictadura, que

(1) Karl Loewenstein. Teoría de la Constitución. Ediciones Ariel. Barcelona, España. 1976. p. 26.

han dañado la dignidad humana, porque como señala Loewenstein: "allí donde el poder no está restringido y limitado, el poder se excede. Rara vez, por no decir nunca, ha ejercido el hombre un poder ilimitado con moderación y comedimiento; el poder incontrolado, es por su propia naturaleza malo. El poder encierra en sí mismo, la semilla de su propia degeneración. Esto quiere decir, que cuando no está limitado, el poder se transforma en tiranía y en arbitrario despotismo. De ahí que el poder sin control adquiriera un acento moral negativo que revela lo demoníaco en el elemento del poder y lo patológico en el proceso del poder ..." (1). Asimismo, el distinguido constitucionalista alemán, transcribe el famoso epigrama de John Emerich Edward Dalberg Acton, quien hace patente, de manera aguda, el elemento patológico inherente a todo proceso de poder: "El poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente".(2)

Con el fin de evitar el peligro a que Loewenstein se refiere, "que es inmanente a todo poder, el Estado organizado exige de manera imperativa que el ejercicio del poder político, tanto en interés de los detentadores como de los destinatarios del poder, sea restringido y limitado... Limitar el poder político quiere decir limitar a los detentadores del poder"; (3)

(1) Karl Loewenstein. Op. Cit. p.28.

(2) Citado por Karl Loewenstein. Op. Cit. p.28.

(3) Karl Loewenstein. Op. Cit. p. 29.

esto es, al núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como dirigentes de la sociedad dotados de coerción. El autor citado agrega además que: "Un acuerdo de la comunidad sobre una serie de reglas fijas que obligan tanto a los detentadores como a los destinatarios del poder, se ha mostrado como el mejor medio para dominar y evitar el abuso del poder político por parte de sus detentadores". (1)

El Estado de Derecho se caracteriza, principalmente, por el respeto irrestricto que guardan los gobernantes respecto de las leyes expedidas por el Organo Legislativo, que es el creador de las normas jurídicas que detallan los ámbitos de competencia de las autoridades y prescriben los límites de actuación y funciones que deben cumplir para atender las demandas sociales planteadas por el pueblo; aunque cabe destacar que no siempre los detentadores del poder se apegan a la ley, en virtud de que existe una tendencia permanente a incumplir las leyes, por cuanto que éstas tratan de contener al titular del poder dentro de la esfera de su competencia para evitar la arbitrariedad, y, por ende, proscribir el autoritarismo en el Estado de Derecho. Otra circunstancia patológica en el ejercicio del poder político se presenta cuando los gobernantes incurren en lo que se ha dado en llamar "desvío del poder", o sea, cuando tuercen el sentido de la ley

(1) Karl Loewenstein. Op. Cit. p. 29.

aplicándola en perjuicio de los destinatarios de las normas jurídicas, ya sea sobrepasándose en las facultades que la ley les otorga, o bien, incumpliendo las atribuciones que la misma les confiere, en perjuicio de los gobernados.

Consideramos que esta actitud desleal y negligente de los gobernantes no debe estimularse, sino que, por el contrario, debe sancionarse severamente, porque implica un perjuicio al interés de la colectividad que deposita en los gobernantes su confianza, a través de la participación responsable en el proceso electoral.

La actuación de las instituciones políticas, dentro de los marcos legales establecidos en el Estado de Derecho, propicia una organización social sana, fundada en la ley, que representa la expresión racional más destacada para lograr la cohesión social.

A este respecto, el distinguido constitucionalista francés Georges Burdeau manifiesta que "... el cuerpo social, que reposa en última instancia en la razón, no está constituido por una voluntad imperativa, sino por una misma preocupación de conjunto por el bien común, un querer parecido que expresa una identidad de naturaleza. De ello resulta que el orden no se impone desde el exterior, sino que brota de la aspiración de las conciencias individuales y que, por consiguiente, tiene como condición la libertad de las conciencias que lo

conciben".(1)

Por su parte, el destacado catedrático de la Universidad de París, Maurice Duverger, manifiesta que "El principio de legalidad es un elemento fundamental de la democracia liberal. Los antiguos autores decían que ésta constituye así un "Estado de Derecho", es decir, un Estado que se sujeta a las reglas de derecho (sic) establecidas, en oposición a lo arbitrario que reina en los regímenes autoritarios" (2). Asimismo, agrega el referido autor, que "El principio de la legalidad implica una jerarquía entre los actos de los grados inferiores deben conformarse a los de los grados superiores. El control de la legalidad consiste en observarse esta conformidad o su ausencia y sacar las consecuencias de ella" (3). Nuestro autor en cita, sigue señalando que: "el principio de legalidad significa que todos los actos gubernamentales y administrativos están subordinados a las leyes" (4). Asimismo, él indica que: "El principio de legalidad es el reflejo de la soberanía popular. La superioridad de la Ley arranca del hecho de ser la expresión de la voluntad general, como decía Rousseau" (5).

Igualmente importante resulta subrayar el papel que juega el principio de división de poderes en el Estado de Derecho,

(1) Georges Burdeau. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Trad. Ramón Falcón Tello. Editora Nacional. Madrid España. 1971. p.156.

(2) Maurice Duverger. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Trad. Isidro Molas. et. al 5a. Edición Española. Barcelona, España. Ediciones Ariel 1970. p.220.

(3) Ibidem. op. cit. p.232

(4) Idem. op. cit. 232

(5) Idem. op. cit. p.234

en virtud de que dicho principio tiende a contener a los gobernantes dentro de las esferas de sus respectivas competencias, lo cual se traduce en una división de funciones, para lograr el eficaz cumplimiento de las tareas encomendadas al Estado, en una colaboración interorgánica y armónica, que conjugue y vincule adecuadamente los mecanismos institucionales que concurran en una misma actividad, con el objeto de integrar la voluntad estatal, a fin de evitar la duplicidad de funciones e interferencias recíprocas entre órganos y, en consecuencia, el desaprovechamiento de los recursos que tiene asignados el Estado, conforme a su presupuesto.

El maestro André Hauriou, en su obra titulada Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, al abordar el análisis del principio de separación de poderes y sus consecuencias, alude, entre otras, a la célebre obra de Montesquieu "El Espíritu de las Leyes", publicada en 1748 respecto de la cual formula las siguientes observaciones:

- a) Se percibe claramente la necesidad de un control del poder, en la época del rey sus ministros, toda vez que Montesquieu habla de la necesidad de frenar el poder con el poder, con lo cual, pretende evitar que el poder adquiriera un carácter totalitario.
- b) La lista de poderes formulada por Montesquieu comprende tres titulares: El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial;

pero advierte, al propio tiempo, que el diálogo fundamental tiene lugar entre el Ejecutivo y el Legislativo y al Judicial lo considera en cierto modo, nulo.

- c) Respecto a los poderes Legislativo y Ejecutivo, Montesquieu destaca, que son los únicos que realmente cuentan en el plano político y los observa como dotados, ambos, de la facultad de frenar e impedir.
- d) Por lo que se refiere a la separación que deben adoptar los poderes Ejecutivo y Legislativo, el pensamiento de Montesquieu resulta ambiguo, lo cual ha originado que existan interpretaciones distintas, toda vez que a juicio de sus contemporáneos, Montesquieu, se interpretó como si aconsejase una separación orgánica de las funciones, lo cual desemboca, fatalmente, en una separación rígida entre los diversos poderes, puesto que cada poder debe limitarse estrictamente a la función que ejerce y debe impedirle, en consecuencia, invadir la función del poder diverso.

Por otra parte, Hauriou puntualiza que ésta no es la cabal interpretación de las ideas de Montesquieu, y que cabría preguntarse, en todo caso, si los poderes mencionados deben colaborar entre sí en el desarrollo de sus funciones, pues, en el capítulo VI del Libro Undécimo de la obra en cita, referente a la Constitución Inglesa hablando de las relaciones

entre el Parlamento y el Gobierno del rey, Montesquieu declara: "Estos poderes deberían producir una situación de reposo o una inacción (debidas a la facultad de frenarse y controlarse mutuamente, que les pertenece según Montesquieu); pero, dado el movimiento necesario de las cosas, esos poderes se verán forzados a moverse y se verán forzados a concertarse". A mayor abundamiento, Hauriou reitera que, "moverse concertadamente es, en esencia, colaborar; en todo caso implica una forma de separación de poderes que no es ya rígida, sino flexible" (1). Por último, nuestro autor en cita, destaca que, el carácter ambiguo de las fórmulas de Montesquieu y de las diversas interpretaciones que pueden darse a los pasajes de "Espíritu de las Leyes", consagrados al principio de separación de poderes ha dado como resultado el surgimiento de diversos regímenes políticos, que implican una diferente concepción de la separación de poderes (régimen presidencial, régimen parlamentario y régimen directorial). (2)

Consideramos, por una parte, que es acertada ésta última interpretación a que se refiere el hijo del distinguido constitucionalista Maurice Hauriou, en virtud de que Montesquieu alude expresamente al término "concertarse", al hablar del movimiento de los poderes, lo cual significa etimológicamente:

(1) André Hauriou. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Trad. José Antonio González Casanova. Ediciones Ariel. Barcelona, España. Edición Castellana 1971 p.240.

(2) Ibidem. op. cit. pp. 235 a 240.

"concertar (del lat. concertare): Poner de acuerdo fines y propósitos diversos; intr. Convenir, tratar, concordar entre sí una cosa con otra; Preparar, disponer un plan o la realización de una cosa". (1)

De lo anterior, se podría inferir la importancia que Montesquieu trató de darle al movimiento ordenado y concertado que debían guardar, entre sí, los poderes que componen la organización estatal; moverse concertadamente significa, asimismo, actuar en concierto, y esto, a su vez, implica necesariamente que los poderes que integran el Estado, se vinculen en la formación de la voluntad estatal y se articulen para el adecuado cumplimiento de las funciones que, conforme a la distribución orgánica del poder, tienen asignadas de acuerdo con la Ley fundamental, misma que constituye la expresión normativa más destacada de la voluntad soberana del pueblo. En consecuencia, consideramos que los órganos que componen el Estado, no deben divorciarse totalmente, de manera tajante o rígida, en el cumplimiento de sus atribuciones, ni tampoco deben atropellarse, ni obstaculizarse, los unos a los otros, sino que, por el contrario, deben interactuar, colaborar y controlarse recíprocamente, todo lo cual permite un cabal cumplimiento de sus facultades, que se hayan enmarcadas dentro de las órbitas de sus respectivas competencias.

Los agentes estatales, titulares de los órganos del Estado,

(1) Diccionario Salvat. Tomo 3. Buru-Coquí. Salvat Editores de México, S.A. 1976. pp. 835, 836.

en el ejercicio de las facultades que tienen conferidas, deben asumir una actitud permanente de cooperación y colaboración en el desempeño de sus actividades, coadyuvando al eficaz cumplimiento de los objetivos del Estado, siendo indispensable además, el establecimiento de esquemas de responsabilidad que aseguren dicho cumplimiento, y permitan sancionar la irresponsabilidad del servidor público, que solamente puede generar ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, todo lo cual erosiona al Estado de Derecho y actúa, por ende, contra la Democracia, sistema político fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Por lo tanto, dada la importancia que tienen los principios de legalidad y de división de poderes en el Estado de Derecho, pasaremos ahora, a reseñar otros rasgos distintivos del Estado Constitucional Democrático. Para tal efecto, tomamos en consideración la brillante exposición que nos brinda Loewenstein, quien asevera que "Dentro del marco de la sociedad, el Estado se presenta como la forma exclusiva o preponderante según la situación histórica, de la organización socio-política". (1)

La Ley regula las relaciones sociales que se presentan en el seno de una sociedad, para permitir que los individuos que la constituyen puedan convivir y coexistir de manera armónica

(1) Karl Loewenstein. Op. cit. pp. 26 - 27.

y pacífica; pero además de regular la conducta exterior del hombre, también constituye un medio de asegurar el orden dentro de una organización social, en virtud de que, atendiendo al principio de división de poderes que rige en el Estado de Derecho, señala la órbita de competencia de sus diversos órganos, confiriéndoles un determinado ámbito de atribuciones, a fin de que el poder se distribuya entre ellos, propiciando la colaboración interorgánica que permita cumplir con los fines del Estado de Derecho.

Se comprende, así, la relevancia que adquiere el principio de legalidad que caracteriza al Estado de Derecho, mismo que significa que las autoridades sólo pueden hacer lo que las leyes expresamente les permitan, y por otro lado, los gobernados pueden hacer todo aquello que las leyes no les prohiban.

En efecto, mientras los encargados de ejercer el poder político en el Estado se sujeten a los lineamientos establecidos en las leyes, se evitará que el poder político se ejercite en perjuicio de la colectividad, en forma despótica o absolutista. En tal virtud, resulta indispensable que los gobernantes apliquen la ley respetando el principio de legalidad, y que, por ende, la actividad de los agentes de gobierno se encauce hacia un régimen democrático.

En la medida en que las autoridades dotadas de poder de coerción que dirigen una agrupación humana se subordinen

a un orden jurídico acatando debidamente las normas de observancia general, que han sido creadas por la misma organización política, para hacer reinar la justicia en las relaciones sociales, estaremos en presencia de un Estado de Derecho. Pero no basta cumplimentar las normas jurídicas por parte de los encargados de ejercer los poderes de coerción, sino que la actividad del Estado de Derecho, debe, asimismo, adecuarse al interés general.

La legalidad que caracteriza al Estado de Derecho, se deriva de una Ley Suprema, preeminente y fundamental: la Constitución, que sirve de basamento o soporte jurídico a la organización estatal.

En el contexto de normas que configuran el orden jurídico del Estado Constitucional Democrático que, como ya se dijo, obligan a los gobernantes y a los gobernados, a fin de evitar el abuso del poder, se destaca la existencia de un documento formal que consigna un conjunto de disposiciones supralegales de carácter general, abstracto, impersonal y coactivo, que es precisamente, la Constitución, que es la Ley Suprema y Fundamental del Estado de Derecho.

El maestro Francisco Venegas Trejo, nos brinda un claro concepto de Constitución explicándonos que: "Constitución es el documento jurídico-político solemne, emitido en virtud de la inalienable voluntad soberana del pueblo, tendiente

a proteger la libertad y los derechos fundamentales de la persona humana, en el que se precisan los órganos del poder, se determinan sus respectivas atribuciones y sus formas de colaboración y control recíprocos; se regulan los procedimientos democráticos de participación en el proceso político, se establecen los valores que debe proteger el Estado y se consigna la forma de controlar la legalidad de los actos de los gobernantes". (1)

La definición de Constitución expuesta, corrobora nuestro aserto, en el sentido de que, la Máxima Ley constituye la expresión normativa más destacada de la voluntad soberana del pueblo, que tiene como finalidad hacer asequible la protección de la libertad y los derechos fundamentales de los individuos, mediante la asignación de atribuciones a distintos órganos de poder, y propender, consecuentemente, a su colaboración y control recíprocos, resultando indispensable, además, consignar la forma de controlar la legalidad, de los actos de los gobernantes.

Resulta imprescindible, por lo tanto, establecer marcos de responsabilidad que prevengan el ejercicio del poder sin control, mismo que adquiere, por ese sólo hecho, un acento moral negativo e ilegítimo. Por lo que se debe sancionar

(1) Francisco Venegas Trejo y Claudia L. Ortega Medina. Comisión de Constitución. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. C-Ch. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1983. p.p. 146-147.

la inmoralidad social en que incurra algún agente estatal, que se atribuya facultades que la Ley no le confiera, o incumpla sus obligaciones en perjuicio del interés de la colectividad.

A fin de detallar los rasgos distintivos de la responsabilidad de los agentes de gobierno en el Estado Constitucional Democrático, nos remitimos nuevamente a la clara exposición de Loewenstein, quien manifiesta: "para comprender la naturaleza de un sistema político en una sociedad estatal concreta, deben ser distinguidos-aunque con frecuentes concomitancias, entre ellos-tres grados en el proceso político, esto es lo. ¿Cómo obtienen los detentadores del poder su ejercicio? Este momento del proceso del poder puede ser designado como la instalación o nombramiento de los detentadores del poder. 2o. Una vez obtenido el poder ¿Cómo será el ejercicio?. El campo de esta cuestión abarca la asignación jurisdiccional y distribución de las diferentes funciones relevantes para la vida de la comunidad entre los diversos detentadores del poder. 3o. ¿Cómo será controlado el ejercicio del poder político por los detentadores uno o varios del poder? En esta última cuestión, sin duda la más importante de las tres mencionadas, yace el problema de una adecuada limitación del ejercicio del poder; esta limitación puede ser llevada a cabo, bien a través de la respectiva interacción entre los diferentes detentadores del poder, bien a través de la respectiva intervención de los destinatarios del poder. Y esto, es el núcleo esencial de lo que históricamente ha venido a ser

llamado el Estado Constitucional". (1)

A continuación, vistos estos tres grados del proceso político que caracterizan sustancialmente al Estado Constitucional, destacamos la forma en que trascienden a la materia de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Analizaremos sobre todo la última cuestión abordada por Loewenstein, considerada por él, como esencial para caracterizar al Estado Constitucional, toda vez que la manera como se verifica el control del ejercicio de poder que detentan los gobernantes destaca, por su estrecha relación con el tema que nos ocupa.

Loewenstein clasifica los controles horizontales en el ejercicio de poder político, dos tipos a saber:

Control Intraorgánico.

Se presenta "cuando las instituciones de Control operan dentro de la organización de un sólo detentador de poder" (2).

Control Interorgánico.

Está representado en el Estado Constitucional por la interacción de "diversos detentadores de poder que cooperan

(1) Karl Loewenstein Op. cit. p. 28.

(2) Ibidem Op. cit. p. 232.

en la gestión estatal". (1)

El control interorgánico se traduce en la participación de dos órganos estatales distintos o más, con el objeto de lograr un adecuado equilibrio en el ejercicio de las atribuciones que tienen conferidas los órganos que constituyen el Estado de Derecho. La existencia del control interorgánico se relaciona con otro concepto igualmente importante que es el de la colaboración entre los órganos del Estado, para la consecución de los fines que éste persigue; dicha interacción se justifica debido a que, si bien es cierto que en el Estado Constitucional existe el principio de división de poderes, éste no debe interpretarse de manera rígida, en el sentido de que cada uno de los órganos cuenta con su órbita de funciones y atribuciones aislados o separados totalmente de los demás sino que, por el contrario, los órganos estatales deben actuar como resortes que impulsen armónicamente la vida social en el Estado de Derecho, y por lo tanto, resulta indispensable que interactúen, entre sí, para el adecuado cumplimiento de las funciones y servicios que tienen encomendados.

Control Extraorgánico.

En su cátedra de Derecho Constitucional, el Dr. Francisco Venegas Trejo menciona otro tipo de control que denomina "extraorgánico" y que "se verifica fuera de los órganos estatales

(1) Karl Loewenstein. Op. Cit. p. 232.

y generalmente se ejerce por los propios destinatarios de las normas jurídicas, quienes cuentan, al menos en el Estado Constitucional Democrático, de medios jurídicos ordinarios y extraordinarios de impugnación contra los actos y omisiones que consideren arbitrarios de parte de los gobernantes, o bien, que puedan vulnerar su esfera jurídica, ya sea restringiéndoles injustamente sus derechos o afectándoles indebidamente sus intereses jurídicos o en contravención a sus prerrogativas consignadas en las leyes". (1)

Loewenstein denominaba controles verticales a "aquellos tipos o modos de acción e interacción que se producen dentro del cuadro de la dinámica política entre todos los detentadores del poder instituídos - parlamento, gobierno, tribunales y electorado - y la sociedad en su totalidad". (2)

Asimismo, el destacado constitucionalista alemán para clarificar sus conceptos de control, agrega: "los controles horizontales se mueven lateralmente al mismo nivel del aparato de dominio, los controles verticales funcionan en una línea ascendente y descendente entre la totalidad de los detentadores del poder instituídos y la comunidad como tal o algunos de sus componentes". (3)

Igualmente, nuestro autor en cita agrupa los controles

(1) Francisco Venegas Trejo. Apuntes de Derecho Constitucional 1987.

(2) Karl Loewenstein. Op. Cit. p. 353.

(3) Ibidem.

verticales en "tres campos diferentes de acciones recíprocas:

1. El Federalismo: el enfrentamiento entre dos soberanías diferentes estatales separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente. La existencia de fronteras federales limita el poder del Estado Central sobre el Estado miembro, y a la inversa.
2. Los derechos individuales y las garantías fundamentales. Estos son límites establecidos en favor de los destinatarios del poder y no podrán ser sobrepasados por ninguno de los detentadores institucionalizados en el poder.

Estos derechos constituyen zonas de autodeterminación individual inaccesibles al poder del Estado.
3. El pluralismo. Los grupos pluralistas -los poderes intermediarios de Montesquieu y Tocqueville- se interponen entre la masa de los destinatarios del poder y los detentadores del poder instituidos, influyendo y determinando el ejercicio de poder de estos últimos". (1)

Después de haber estudiado algunas características del Estado Constitucional y los controles horizontales y verticales que lo caracterizan, analizaremos en el siguiente punto, la relación que existe entre la institución estatal y el control

(1) Karl Loewenstein. Op. Cit. pp. 353-354.

intraorgánico de la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos.

2. ESTADO CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL INTRAORGANICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Utilizando como marco de referencia, la clasificación de controles horizontales y verticales que nos brinda Loewenstein, al caracterizar el Estado Constitucional Democrático, consideramos que resulta aplicable en el campo específico de la responsabilidad de los servidores públicos, en virtud de que, como ya lo dijimos, los detentadores del poder no deben ejercerlo sin control, sino que deben encausar su conducta por el camino que les señala el Derecho, a fin de que sus decisiones que representan la voluntad estatal, estén enmarcadas dentro de las órbitas competenciales previstas en las leyes, y así, evitar la concentración del poder en una sola persona.

A este respecto, Loewenstein indica que: "Todas las acciones conscientes en el proceso político están llevadas a cabo por personas individuales. Ninguna institución o ninguna autoridad funciona automáticamente y por sí sola, sin que se intercale la acción de una o varias de estas personas individuales, que son las que llevan a cabo dicha función. Pero es un rasgo esencial del Estado Constitucional que el ejercicio del poder político esté "despersonalizado" y que el poder aparezca en forma de institución. La despersonalización o institucionalización del poder está fundamentada en la institución o en el

cargo como tal, independientemente de la persona o personas que lo ocupen y ejerzan. Una persona o varias personas ostentan el poder tan sólo porque han sido jurídicamente designadas como detentadoras de cierto cargo o institución o del cargo para cuya ejecución se designa a una o varias personas". (1)

A fin de esclarecer el concepto de control intraorgánico, Loewenstein agrega que, este tipo de control se presenta exclusivamente "en el caso de que el detentador del poder esté organizado colectivamente y constituido por diversos miembros un parlamento, un gabinete, un tribunal de apelación. Estarán esencialmente excluidos cuando la constitución atribuya la función estatal a una persona individual, que poseerá el monopolio de su ejercicio... Controles intraórgano aparecen tanto en los detentadores del poder legislativos y ejecutivos, como en los judiciales" (2). Añade nuestro autor, que: "En el Estado Autocrático donde el poder político está concentrado monolíticamente en las manos de un solo detentador del poder no pueden existir controles intraórganos y, de hecho, no existen" (3). Esta última circunstancia se revela cuando "la decisión política del faraón egipcio o del emperador romano en el Imperio, del monarca absoluto en el sistema de los Estados nacionales europeos en el siglo XVI, de un Hitler o de un Stalin, no estaba en absoluto limitada por ningún control

(1) Karl Loewenstein Op. cit. p.234

(2) Ibidem Op. cit. p.235

(3) Ibidem Op. cit. p.235

intraorgánico, aún cuando el faraón pudo haber sido aconsejado por sus sacerdotes y sus oráculos, el emperador romano por sus altos funcionarios, Luis XIV por sus consejeros y sus favoritas, Hitler por sus viejos camaradas, o Stalin por sus compañeros de partido. Allí donde en el proceso del poder se dió una influencia de ese tipo, careció de conformación institucional, siendo tan solo accidental, esporádica y dependiendo del capricho y de la voluntad del autócrata. Tanto de hecho como jurídicamente, en una autocracia el detentador supremo del poder es una instancia única y omnipotente que no está sometida a ningún control interno o externo". (1)

3. CONTROL INTRAORGANICO EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Nuestras instituciones no funcionan automáticamente o por sí solas, sino que requieren fundamentalmente de personas individuales, que interaccionen consciente y permanentemente para realizar funciones concretas previstas en las Leyes, dentro de las instituciones que componen el Estado Constitucional Democrático, estas personas son designadas, previo el cumplimiento de requisitos legales, como "servidores públicos", atendiendo a la naturaleza de servicios a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, como miembros de los órganos del poder del Estado.

A este respecto el artículo 108 Constitucional indica, en su parte relativa:

(1) Karl Loewenstein Op. cit. p.235

Artículo 108.- "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

Por lo que se refiere a la necesidad de que el ejercicio del poder esté despersonalizado y que, el detentador del mismo esté organizado colectivamente, nuestro Código Fundamental establece en la parte relativa de los artículos siguientes:

Artículo 49.- "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Artículo 50.- "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

Artículo 80.- "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Artículo 94.- "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito".

De la lectura de los artículos enumerados anteriormente, podemos inferir el carácter "despersonalizado" que reviste el ejercicio del poder en México, así como, la naturaleza colectiva de que están dotados los órganos que componen el Supremo Poder de la Federación, observándose que, en ninguno de los preceptos mencionados, se señalan las personas concretas que ocuparán los cargos de referencia, y que a su vez, estarán investidos del título que dichas instituciones políticas les otorgarán; asimismo cabe señalar que, por lo que se refiere al Organismo Ejecutivo, si bien es cierto que se deposita "en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", es evidente que no se precisa el individuo concreto quien recibirá dicha denominación; también vemos que no se indica el nombre de ninguna persona física determinada, de tal modo que debe interpretarse el precepto citado en el sentido de que el individuo que ocupe tal cargo, deberá ser distinto cada período de gobierno (cada seis años) y, dado el principio de no reelección consignado en el Artículo 83

de nuestro Código Político... "en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

Todo lo anterior demuestra que su poder no deriva de su persona individualmente considerada, sino de la designación jurídica que se haga conforme a los artículos 81 y 82 de nuestra Máxima Ley, para que dicho "individuo" ocupe el cargo de titular del Poder Ejecutivo, según se desprende del texto de los dispositivos legales enunciados.

En cuando al carácter colectivo de los órganos del poder mencionados, resulta incontestable que cada uno de ellos están constituidos por una pluralidad de miembros, que interactúan para realizar las funciones encomendadas a las instituciones señaladas, lo cual se percibe claramente si analizamos su estructuración institucional respectiva, según se indica en los siguientes artículos de nuestra Carta Magna.

En relación al Poder Legislativo, se encuentran:

Artículo 52.- "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".

Artículo 56.- "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados por elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos".

Por lo que se refiere al Organó Ejecutivo, nuestra Constitución indica en su artículo 80, que su titular se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"; en tal virtud, dado el universo de facultades y obligaciones que le confieren entre otros preceptos constitucionales el 89, integrado por veinte fracciones, al Primer Mandatario y a fin de cumplimentar eficaz y oportunamente las leyes que expida el Congreso de la Unión, requiere del auxilio de una pluralidad de colaboradores, que coadyuvan con el Primer Servidor Público de la Nación, colaborando en la esfera administrativa con el objeto de lograr la exacta observancia de las leyes que expida el Organó Legislativo.

El Dr. Francisco Venegas Trejo opina al respecto que: "Siendo el Presidente de la República constitucionalmente el único responsable y titular del Organó Ejecutivo Federal, no es menos cierto que conforme a la estructura de la Administración Pública Federal, al ser desempeñada ésta directamente por Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, estos servidores públicos, al tenor de lo dispuesto por el artículo 108

de la Constitución Política, son políticamente corresponsables de las funciones del Ejecutivo. Tan es así, que por sus funciones de inequívoca trascendencia política gozan de fuero para que sin estorbos infundados puedan desempeñar las funciones inherentes a su dependencia a nombre directamente del Presidente de la República. En tal virtud, sin ser el Ejecutivo Federal un Organismo Colegiado como en un Sistema Parlamentario, si en un Sistema Federal, como lo es el de México, existe si no una titularidad plural del Ejecutivo, sí una responsabilidad política, al igual, y más amplia aún, que la del Presidente de la República, por cuanto que éste, sólo es responsable por delitos graves del orden común y por traición a la patria, mientras que para los Secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal, aún las faltas de naturaleza administrativa revisten y tienen trascendencia política. Tan es así que si se les imputa la comisión de una falta de índole administrativa, pueden ser por ésta sometidos al juicio político que contempla y regula el Título IV de nuestra vigente Ley Suprema. Y si a criterio de las Cámaras Legisladoras es fundada la acusación de incumplimiento, procede no sólo la destitución, que sería la remoción e inhabilitación, sino incluso la imposición de sanciones penales y aún económicas conforme a la Ley reglamentaria del Título IV. Lo que importa es advertir que al estar sujetos a responsabilidad política, están compartiendo con el Presidente de la República la responsabilidad de la buena marcha del Estado, en el área administrativa. De tal suerte, el régimen presidencial presenta un sólo titular;

pero una pluralidad de responsables políticos de la conducción administrativa del Estado". (1)

Esto no significa que el Presidente delegue las facultades reglamentarias que le competen de acuerdo a la fracción I del artículo 89 Constitucional, en sus secretarios, sino que, dichos colaboradores serán responsables ante el titular del Organó Ejecutivo que los nombró, de cumplimentar las tareas y funciones que les son conferidas de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (2)

Adicionalmente, podrían también ser interpelados por el Congreso General, aunque en este caso, sea sólo para efecto de brindar información de sus respectivos ramos, según se desprende de la lectura del artículo 93 de nuestra Ley Fundamental, que establece:

Artículo 93.-"Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de

(1) Apuntes de clase Dr. Francisco Venegas Trejo. 1985.

(2) Artículo 9º, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Reforma - publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982.

Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta la ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

En cuanto a la integración colectiva que reviste el Organismo Judicial, nuestra Ley de Leyes consigna:

Artículo 94.- "La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros numerarios, y funcionará en Pleno o en Salas. Se podrá nombrar hasta cinco ministros supernumerarios".

Artículo 97.- "Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán satisfacer los requisitos que exija la ley y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si

fueren reelectos o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".

Se comprende así, que nuestro sistema político reúne, en principio, los tres primeros elementos señalados por Karl Loewenstein, que revelan la existencia del control intraorgánico en el Estado Constitucional Democrático. No obstante, el distinguido constitucionalista indicado, también alude a otro aspecto igualmente importante para corroborar la presencia del control intraorgánico en el Sistema Constitucional Democrático. De esta manera, en el proceso del poder, dicho control debe revestir una conformación institucional, debido a lo cual se avera indispensable la creación de órganos dotados de competencia para verificar el control intraorgánico referido. En consecuencia, Loewenstein afirma, como lo señalamos anteriormente, que están excluidos los modos de influencia accidental, esporádica o que dependan del capricho y de la voluntad de una sola persona (autócrata o dictador).

La necesaria conformación institucional del control intraorgánico se revela, a nuestro parecer, a través del conjunto ordenado de disposiciones legales que aseguran el efectivo cumplimiento de las leyes que han sido dictadas por el Legislador y, sobre todo, primordialmente, de nuestra Supraley. Estas normas jurídicas establecen los marcos de responsabilidad a que estarán sujetos los detentadores del poder, y precisan las sanciones que

ameritarán los miembros integrantes de las instituciones políticas, que incurran en irresponsabilidad, en contra del buen desempeño del empleo, cargo o comisión que tengan conferidos, con el objeto de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con que deben servir a los intereses de la colectividad.

Consideramos que la colectividad puede imponer límites al ejercicio del poder por parte de los gobernantes, quienes deben ejercerlo en beneficio del pueblo, según lo ordena el artículo 39 de nuestra Ley Fundamental: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

En este sentido, el destacado constitucionalista francés Georges Burdeau, manifiesta que: "El Estado es el titular abstracto y permanente del poder, del que los gobernantes sólo son agentes esencialmente pasajeros" (1). En consecuencia, existe una separación entre el jefe que manda y el derecho a mandar, debido a lo cual "es posible subordinar el mando al respeto de las condiciones preestablecidas y, así restituir la obediencia a una dignidad, que la sumisión a un hombre corre el riesgo de comprometer. Si los gobernantes ejercen un poder que no pertenece a ellos, sino al Estado, la colectividad puede imponer a su

(1) Georges Burdeau. Op. Cit. p. 23.

actividad los límites que considere deseables". (1)

Por lo tanto, sustentamos la idea de que un medio idóneo para imponer dichos límites por parte de la colectividad, al ejercicio del poder desplegado por los gobernantes, es, precisamente, asignar esquemas de responsabilidad a cargo de aquellos individuos que presten sus servicios dentro de los poderes públicos, precisando, a la vez, las sanciones a que pueden hacerse acreedores por incumplimiento de sus obligaciones.

Lo anterior, porque los gobernantes y funcionarios de los órganos de poder deben ser individuos encargados de gestionar los asuntos públicos de manera responsable, puesto que toman decisiones, dan órdenes y también ejecutan instrucciones emitidas por sus superiores jerárquicos, en cumplimiento de sus funciones y tomando como guía el interés de la colectividad.

En opinión de Georges Burdeau, los gobernantes son jurídicamente, "los órganos del Estado en el sentido de que ejercen su poder; tienen sus prerrogativas, las cuales les permiten asegurar su dominación sobre la colectividad. Pero son también, políticamente, los representantes del soberano, es decir, que están establecidos para hacer prevalecer la voluntad de los que detentan la mayor fuerza política del Estado (monarca, clase o nación entera)". (2)

(1) Georges Burdeau. Op. Cit. p. 24.

(2) Ibidem. Op. Cit. p. 45.

Por lo que se refiere a los elementos que configuran la situación jurídica de los gobernantes, el destacado constitucionalista francés opina que se fundan en la idea de que el mando proviene de un título de que han sido investidos, por lo que:

1° Los gobernantes no tienen ningún derecho subjetivo a ejercer el mando.

- a) Se les atribuye competencia para realizar ciertos actos.
- b) Están subordinados a la Ley de su función.

2° La voluntad de los gobernantes no tiene, como tal, ningún valor jurídico.

- a) No obliga jurídicamente más que en la medida en que pueda ser imputada al propio Estado, es decir, mientras se manifieste en las condiciones previstas en cuanto al ejercicio del poder de los gobernantes.
- b) Una vez tomada la decisión, dictada la reglamentación, quedan desligadas de su autor real para ser imputadas al Estado.
- c) Todos los actos que realizan en el marco de su competencia deban ser considerados como hechos por un sujeto de derecho único y permanente: el Estado.

3° La Ley fundamenta la legitimidad y autoridad de los gobernantes.

- a) La legitimidad jurídica se deriva de que la designación de los gobernantes haya sido hecha conforme al estatuto

de la institución estatal, es decir, de acuerdo a la Constitución.

b) Lo mismo ocurre con su autoridad. (1)

Por otro lado, a pesar de que los detentadores del poder se encuentran ceñidos por las leyes en su actuación, y sobre todo de manera preponderante, por la Ley Fundamental, sin embargo observamos que, en la realidad se presentan diversas formas de incumplimiento a los lineamientos jurídicos consignados en la Constitución y en la leyes, que, a nuestro parecer deben ser sancionados por órganos dotados de la competencia para tal efecto, a fin de desalentar este tipo de prácticas que se producen en perjuicio del interés colectivo.

Por su parte, el profesor Deutsch, precisa que "Aunque los funcionarios públicos deben formalmente ejecutar lo que otros han decidido, en realidad proponen buena parte de lo que se decide y luego lo ejecutan. Cuando otros han decidido una política para que los ejecutivos la impulsen, éstos pueden decidir suspenderla o no ejecutarla en absoluto, citando varias razones para su incumplimiento". (2)

En consecuencia, dada la diversidad de facultades y atribuciones que tienen conferidas los servidores públicos, en

(1) Georges Burdeau. Op. Cit. p.p. 47-49.

(2) Karl W. Deutsch. Política y Gobierno. Editorial Fondo de Cultura Económica. España. 1976. p. 218.

la actualidad se avera indispensable la existencia de medios jurídicos que regulen su responsabilidad y que controlen la debida y oportuna ejecución de las leyes, por parte de los gobernantes, en virtud de que, como atinadamente lo afirma nuestro autor en cita, "la ejecución de una decisión encuentra inevitablemente dificultades y problemas que requieren cambios en la política o regla original. De manera que hay alguna medida de discreción, grande o pequeña, que debe concederse a todo ejecutivo. Esta medida determina en gran parte la extensión de su poder antes de decidir. La responsabilidad determina luego las recompensas o castigos que probablemente recibirá por haber decidido como lo hizo". (1)

Lo anterior no significa que las facultades discretionales de un servidor público estén o se encuentren fuera del control de legalidad que, como lo hemos dicho, deben revestir todos los actos de los gobernantes, sino que, por el contrario, con esto queremos destacar, por una parte, la importancia que tiene la existencia de "discreción" grande o pequeña, en el ejercicio del poder político, por parte de los gobernantes y por otro lado, la relación que guarda dicha discreción, de manera estrecha, con la responsabilidad consecuente de los servidores públicos.

Reiteramos nuevamente, que las facultades discretionales conferidas a las autoridades estatales, no están exentas de

(1) Karl W. Deutsch. Op. Cit. p. 219.

control de legalidad, lo que se traduce en que el ejercicio indebido de dichas atribuciones trae consigo la posibilidad de que los destinatarios del poder puedan impugnar, por medios jurídicos ordinarios y extraordinarios, la decisión que consideren arbitraria, emitida por cualquier gobernante. Esta posibilidad se ofrece al gobernado, independientemente de la instauración de procedimientos tendientes a deslindar la responsabilidad política, administrativa, penal o civil respecto de las conductas u omisiones ilícitas cometidas por agentes estatales, con las modalidades que señalaremos más adelante.

Posteriormente, el catedrático Deutsch nos explica, con meridiana claridad, los aspectos diversos que vienen a caracterizar la responsabilidad de los servidores públicos; indica de manera categórica que: "Ser responsable significa ser controlado por alguien; aquellos ante quienes es responsable un actor son sus controladores... la responsabilidad depende de un circuito de canales de comunicación y el comportamiento responsable es un proceso de retroalimentación. Afirmar que un individuo o grupo que ostenta poder es responsable ante alguna otra persona o grupo significa varias cosas a la vez. En primer lugar, significa que existe un canal de comunicación por cuyo conducto se transmiten señales acerca del comportamiento del actor responsable a sus controladores, o sea, a aquellos ante quienes es responsable. En segundo, significa que sus controladores están recibiendo e interpretando estas señales, comparándolas con sus propias memorias relativas a sus acciones u omisiones que recompensarán

o castigarán y dentro de qué límites. El tercero, significa que sus controladores tienen un canal por cuyo conducto pueden aplicar efectivamente estas recompensas o castigos al actor que controlan, y que pueden actuar así y están motivados para ello... No todos los gobernantes conocen los límites de su poder, ni conocen a todas las personas o grupos de quienes dependen estos límites.

Este conocimiento es el que establece la diferencia entre el poder responsable y el poder irresponsable". (1)

A fin de clarificar la trascendencia de la responsabilidad de los servidores públicos, nuestro autor en cita agrega que: "Actuar responsablemente significa hacerlo con el conocimiento de que tendremos que responder de nuestras acciones y saber en qué forma y ante quiénes somos responsables. Quien ostenta poder puede ser responsable ante un grupo o individuo ajeno a su organización inmediata... O bien puede ser responsable ante miembros de su propia organización, sus superiores dentro de la misma... También puede haber un patrón de responsabilidad que traspase las fronteras nacionales de quien ejerce el poder". (2)

Para finalizar esta parte de nuestro análisis, diremos que los servidores públicos, al ejercer sus facultades comprometen

(1) Deutsch. Op. Cit. p. 220.

(2) Ibidem p. 221.

al Estado, en cuyo nombre deciden, ordenan y sancionan, por lo que resulta indispensable, a fin de que los servidores públicos conozcan ante quiénes son responsables y sepan cuáles son sus obligaciones, con el objeto de que sus acciones se circunscriban a los lineamientos establecidos en las leyes, cuyo incumplimiento o desvío debe ameritar la imposición de sanciones políticas, administrativas, penales o civiles, dependiendo de la gravedad y características de las acciones u omisiones ilícitas cometidas.

Consideramos asimismo, que ser servidor público significa servir bien, eficientemente, con diligencia, lealtad y honradez, en las funciones que se tengan asignadas por las leyes, independientemente del cargo o remuneración que se perciba.

En el desarrollo de nuestro trabajo nos ocuparemos primordialmente del control intraorgánico, es decir, de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, ante miembros de su propia organización, sus superiores dentro de la misma; pero de ninguna manera pretendemos agotar el estudio sobre los pormenores que reviste su regulación jurídica, debido a lo cual nos concretaremos a formular algunos comentarios que nos ayuden a desentrañar la problemática que suscita la interpretación y aplicación de las normas constitucionales en el establecimiento de marcos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

4. DIVERSOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Expuestas las ideas que sirven de sustento doctrinal a nuestro estudio, y una vez demostrada la importancia que revela la existencia de medios jurídicos de control intraorgánico en el Estado Constitucional Democrático, analizaremos ahora los dispositivos jurídico-constitucionales existentes en el Derecho Positivo Mexicano tendientes a regular la responsabilidad mencionada, enunciando las distintas modalidades en que puede presentarse (política, penal, civil y administrativa), como consecuencia del ejercicio indebido del poder, por parte de los servidores públicos.

Entre los diversos tipos de responsabilidad existentes destacaremos, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que es el tema del presente estudio haciendo una referencia específica, en los capítulos subsecuentes a su regulación jurídico-constitucional en el devenir histórico de México, para posteriormente señalar el conjunto de tesis políticas que animaron el surgimiento de la nueva temática de renovación moral de la sociedad adoptada por el anterior gobierno, tendiente a perfeccionar los diversos esquemas jurídicos de responsabilidad que han existido en nuestro país, para prevenir y castigar la corrupción en el servidor público.

Ahora bien, consideramos relevante para lograr una cabal

comprensión del concepto de responsabilidad de los servidores públicos, incluir el análisis que nos brinda el distinguido jurisconsulto Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, quien en su obra "Derecho Constitucional Mexicano", nos expone de una manera clara y precisa sus puntos de vista al respecto, al aseverar en forma categórica que: "Ética y deontológicamente su conducta —alude a los servidores públicos—, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. En otras palabras, y desde el mismo punto de vista, 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 integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna". (1)

En consecuencia, reiteramos que los servidores públicos deben propender al cumplimiento de sus funciones, dentro del ámbito de su competencia respectiva, considerándose a la vez, como "siervos de la nación", según lo manifestara el ilustre Morelos.

Asimismo, el destacado catedrático de la Facultad de Derecho, Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, formula una interesante

(1) Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. 2da. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. p. 540.

distinción precisando que : "...la legalidad es un principio intuitu actu y el de responsabilidad intuitu personae, siendo ambos, no obstante, signos distintivos de la democracia, por cuanto que el primero somete al órgano del Estado en sí mismo como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna". (1)

Como ya lo hemos dejado asentado, el principio de legalidad significa la conformidad de los actos de los órganos del poder con el derecho positivo del Estado, y la responsabilidad, por su parte, se ocupa de controlar, vigilar y sancionar a la persona o personas individuales que integran dichos órganos, cuando hayan cometido acciones u omisiones indebidas.

Por otro lado, el autor citado realiza una clasificación, respecto de dicha responsabilidad de los servidores públicos, distinguiendo entre la responsabilidad jurídica y la política, y señalando que "ésta última surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos". (2)

En relación a la responsabilidad jurídica, la divide, a su vez, en responsabilidad administrativa, civil y penal.

(1) Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. 4a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. p. 541.

(2) Ibidem. Op. Cit. p. 542.

Respecto al fuero constitucional, el maestro Burgoa nos indica que "opera bajo dos aspectos: como fuero-inmunidad y como fuero de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales". (1)

Por lo que se refiere al fuero como inmunidad, lo considera "como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica" (2) y se consigna de manera absoluta, a favor de los Diputados y Senadores, según lo establece el artículo 61 de nuestro Orden Normativo Supremo:

Artículo 61.- "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvencidos por ellas".

Dicha inviolabilidad, se presenta igualmente a favor del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aunque en este caso se manifiesta de manera relativa, según se desprende del segundo párrafo del artículo 108 de nuestra Carta Fundamental, que señala:

Artículo 108.- "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la Patria y delitos graves del orden común".

(1) Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. 4a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. p. 545.

(2) Ibidem. Op. Cit. p. 545.

En consecuencia, el titular del Organó Ejecutivo Federal disfruta de inmunidad respecto de cualquier otro tipo delictivo distinto de los señalados en el precepto constitucional anterior, exclusivamente durante el tiempo de su encargo.

Resulta pertinente señalar, que la teleología de la disposición supralegal citada, se desprende del hecho, de que, si se permitiera acusar al Presidente de la República por los delitos consignados en la legislación penal ordinaria, lo más probable es que recayeran, sobre el primer servidor público de la Nación, diversas acusaciones por la supuesta comisión de delitos en los que se presumiera su responsabilidad, encubriéndose, de esta manera motivos políticos tendientes a obstaculizar las tareas y funciones que como titular del Organó Ejecutivo Federal debe realizar, todo lo cual ocasionaría graves trastornos y perjuicios a la colectividad.

Por lo que se refiere al fuero de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, el maestro Burgoa señala la conveniencia de precisar que éste no guarda ninguna relación con el anterior, indicando que: "La no procesabilidad realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y el Procurador General de la República, en los casos a que se refiere el primer párrafo del artículo 108

Constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria". (1)

Se otorga fuero de no procesabilidad en nuestra Ley Fundamental, a los miembros siguientes del Poder Judicial:

Artículo 94.- "Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".

Dicho fuero se extiende igualmente:

Artículo 97.- "Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito... sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".

Conviene precisar que actualmente, dadas las modificaciones aprobadas por el Organo Legislativo, los sujetos del juicio político a que alude el autor en cita, se señalan en el artículo 110 Constitucional y no se puede proceder contra ellos en tanto no exista una "declaración de procedencia" que debe ser emitida por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 111 de nuestro Cuerpo Constitucional, que constituye,

(1) Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. 4a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. p. 48.

asimismo, una condición necesaria para que queden a disposición de los tribunales que deban juzgarlos, como se desprende del segundo párrafo del mismo precepto supralegal citado:

Artículo 111.- "...la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

En 1983, dichas normas fueron aplicadas como se señala en el desafuero de un Senador.

Mediante dicha declaración de procedencia, que debe ser emitida por la Cámara señalada, no se pretende proteger la persona de cada uno de los servidores públicos enumerados en el artículo 110 Constitucional, sino que, por el contrario, la finalidad de dicha declaración es posibilitar el funcionamiento normal de las instituciones políticas a fin de mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, sin impedir el control interorgánico e intraorgánico que caracterizan al Estado Constitucional Democrático.

RESPONSABILIDAD POLITICA.

La responsabilidad política, como ya se dijo, surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes. En consecuencia, podemos afirmar, que representa un medio de control interorgánico respecto del ejercicio del poder a cargo de los agentes estatales mencionados, por cuanto que, como veremos, establece interacciones entre diversos detentadores de poder que cooperan en la gestión estatal. Dicha responsabilidad puede operar dentro de la organización de los mismos detentadores del poder, y además, reviste una conformación institucional toda vez que aparece consignada en nuestra Ley Fundamental.

En primer lugar, se encuentra la fracción I del artículo 109 de nuestro Cuerpo Supralegal que establece:

Artículo 109.- "Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

En consecuencia, podemos observar que el segundo párrafo de la fracción primera del dispositivo constitucional citado, corrobora lo establecido en el artículo 6° de nuestro Código

Político, que consagra la libertad en la manifestación de las ideas; asimismo, se vincula con el artículo 61 de nuestra Supraley, que consigna la inviolabilidad otorgada a favor de los Diputados y Senadores Federales por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, de las que jamás podrían ser reconvenidos por ellas.

También debemos mencionar, que el último párrafo del artículo 109 Constitucional indica:

Artículo 109.- "... Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo."

Cabe advertir que el dispositivo Constitucional supradicho, se relaciona con el 4° párrafo del artículo 111 Constitucional que fue modificado, mismo que concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación y como observamos, actualmente se le añade, con justa razón, que dicha denuncia sea formulada por cualquier ciudadano "bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba", con lo cual se pretende evitar las denuncias anónimas o apócrifas, y por otro lado, que se hagan falsas imputaciones a servidores públicos que resulten denunciados, por parte de

cualquier individuo, sin contar con elementos suficientes de prueba, con el consecuente trastorno que esto significaría al eficaz cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas los agentes estatales.

En segundo lugar, se haya el artículo 110 de nuestra Ley de leyes mismo que establece los sujetos, sanciones y enuncia las etapas necesarias del procedimiento, para instaurar el juicio político de referencia.

Artículo 110.- "Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del Órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones acimiladas a éstas y fideicomisos públicos."

De lo anterior, se desprende que se extendió el juicio político a otros servidores públicos de alta jerarquía distintos de los que mencionaba el texto original del artículo 108 de la

Carta Fundamental que fue aprobada por el Constituyente de Querétaro.

La adición al precepto constitucional resulta, a nuestro parecer atinada, puesto que amplía la posibilidad de verificar un control interorgánico e intraorgánico respecto de los servidores públicos mencionados, por parte de las Cámaras de Diputados y Senadores, las cuales, previa sustanciación del procedimiento respectivo, podrán imponer, a través de ésta última erigida en Jurado de Sentencia, sanciones de destitución e inhabilitación a aquellos servidores públicos dotados de protección constitucional que cometan actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El segundo párrafo del artículo 110 Constitucional ordena:

Artículo 110.- "Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de éste título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda."

El texto del precepto supralegal indicado, reproduce lo estipulado en el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional que fue abrogado, añadiéndose solamente a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, como sujetos del juicio político. Asimismo, se agrega también, "...en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda". Consideramos por nuestra parte, que el texto vigente constituye un reflejo claro de nuestro actuante sistema federal adoptado por el Organó Constituyente en el artículo 40 de nuestra Norma Fundamental, dado que se concede a las legislaturas locales la facultad de resolver en última instancia, sobre la imposición o no, de las sanciones respectivas a los servidores públicos supradichos, que resulten presuntamente responsables, por violaciones graves a nuestro Código Político o de una Ley Federal.

Finalmente, el dispositivo supralegal en comento señala:

Artículo 110.- "Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la

mayoría absoluta del número de los miembros presentes en la sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con la audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

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

El párrafo tercero del artículo citado, precisa de manera similar al texto anterior (1), las sanciones de destitución e impedimento para ocupar un puesto de cualquier naturaleza en el servidor público.

Los párrafos siguientes, siguen los lineamientos del texto anterior, sólo que ahora las declaraciones y resoluciones serán emitidas exclusivamente por los miembros presentes, mientras que anteriormente, se requería la mayoría absoluta de votos del número total de miembros que integran la Cámara de Diputados, según lo preceptuaba el artículo 109 en su primer párrafo;

(1) Parte final del primer párrafo del artículo 111 modificado mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

asimismo, dichas declaraciones y resoluciones de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, siguen considerándose inatacables, lo cual se traduce, a nuestro parecer, en que no podrá interponerse ningún medio de defensa jurídico ordinario contra ellas, una vez que han sido dictadas conforme a las reglas procedimentales enunciadas en los diversos párrafos de la norma supralegal comentada.

Por último, cabe mencionar el artículo 114 Constitucional en vigor que señala:

Artículo 114.- "El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento."

RESPONSABILIDAD PENAL.

A la responsabilidad penal, como hemos dejado asentado en un principio, están también sujetos los servidores públicos. Conviene precisar que, al igual que la responsabilidad política, la penal representa y es un medio de control interorgánico e intraorgánico respecto del ejercicio del poder a cargo de los agentes estatales que señalaremos, dado que, a través de ella se verifican interacciones entre diversos detentadores de los

órganos del poder. Resulta igualmente importante destacar que la responsabilidad penal puede operar dentro de cada uno de los órganos del poder (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), mismos que le dan una conformación jurídico-institucional a dicha responsabilidad, ya que ésta actualmente, se haya normada en nuestra Carta Fundamental.

Como disposiciones que de ella ocupan, tenemos, en primer lugar, la fracción II del artículo 109 de nuestra Supraley que regula la responsabilidad penal de los servidores públicos, en los siguientes términos:

Artículo 109.- "II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y..."

De la lectura del texto transcrito, se puede desprender que desapareció el juicio por "Jurado Popular" que regulaba anteriormente el artículo 111, que establecía en la parte final de su antepenúltimo párrafo, que los delitos o faltas cometidos por los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal debían ser juzgados por un Jurado Popular y agregaba el texto derogado "en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20".

En consecuencia, se conceden al acusado las garantías procesales señaladas en este último precepto supralegal citado,

aunque debemos precisar que éstas últimas, se refieren a todo juicio del orden criminal y no solamente a los delitos de imprenta, como lo señalaba el dispositivo constitucional derogado.

Conviene precisar, asimismo, que los procedimientos seguidos ante dicho Jurado Popular culminaba en la mayoría de los casos con la absolución del procesado, y, que en la práctica, se aplicaba exclusivamente en contra de carteros y mecanógrafas, existiendo, en consecuencia, una ineficacia real de la norma constitucional señalada para sancionar a funcionarios de mayor jerarquía, aunque formalmente existiera dicha posibilidad, dado que el artículo derogado extendía la responsabilidad a "todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal".

Por otro lado, tenemos que el penúltimo párrafo del artículo 109 de nuestro Cuerpo Constitucional vigente señala:

Artículo 109.- "Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deban sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiese justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad

de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan."

El nuevo texto Constitucional mencionado, se relaciona con otro que fue reformado para establecer la debida concordancia, nos referimos al artículo 22 Constitucional que indica en su segundo párrafo:

Artículo 22.- "...No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109..."

Por otra parte, se relaciona también a la responsabilidad penal, los dos últimos párrafos del artículo 111 en vigor que establecen:

Artículo 111.- "...Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos

de los beneficios obtenidos o de los danos o perjuicios causados..."

Estos dos últimos párrafos del precepto supralegal citado, detallan las bases para graduar la imposición de sanciones penales a los servidores públicos cuando obtengan beneficios económicos indebidos o causen perjuicios patrimoniales, aludiendo asimismo, a la manera como se integrará la cuantía de las sanciones económicas que se les podrán imponer a los servidores públicos por la comisión de delitos en los que obtengan ganancias económicas indebidas.

Por lo que se refiere a la protección constitucional que se les otorga a los servidores públicos, derivada de la necesaria declaración de procedencia para instaurar en su contra procedimientos ulteriores, nos remitimos al análisis realizado al referirnos al fuero Constitucional de no procesabilidad reiterando sin embargo, que dicha declaración de procedencia no prejuzga los fundamentos de la imputación, según se desprende del segundo párrafo del artículo 111 Constitucional vigente.

Por lo que respecta a la responsabilidad penal a que puede estar sujeto el Presidente de la República, diremos que también goza de inmunidad cuando sea acusado por delitos distintos de los previstos en el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional vigente. Como ya lo hemos dejado asentado, dicha protección Constitucional opera exclusivamente durante el tiempo que dure

su encargo.

Conviene precisar que el segundo párrafo del artículo 114 señala:

Artículo 114.- "...La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111..."

Por último, mencionaremos el cuarto párrafo del artículo 111 Constitucional que establece:

Artículo 111.- "...Por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base a la legislación penal aplicable..."

Para finalizar, señalaremos que el quinto párrafo del artículo 111, establece la protección Constitucional por delitos federales a los gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y cabe agregar que se deja la facultad a las Legislaturas Locales para que decidan en última instancia sobre la

imposición o no, de las sanciones penales respectivas a los servidores públicos indicados, lo cual consideramos que constituye un fiel reflejo de nuestro sistema federal vigente que aparece consignado en el artículo 40 de nuestra Carta Fundamental.

RESPONSABILIDAD CIVIL.

La responsabilidad civil se encuentra enmarcada, junto con la penal y administrativa, dentro de los tipos de responsabilidad jurídica a que están sujetos los servidores públicos. Constituye un complemento adecuado al esquema de responsabilidades a cargo de los agentes estatales mencionados cuando causen algún daño al patrimonio del Estado o provoquen un menoscabo patrimonial a los destinatarios del poder.

La responsabilidad civil, consideramos, consiste en la obligación que tienen los servidores públicos de reparar o indemnizar al Estado o a los gobernados que hayan sufrido algún perjuicio en su patrimonio, por conductas u omisiones derivadas del ejercicio indebido de sus funciones.

A este respecto, el antepenúltimo párrafo del artículo 111 de nuestra Ley de leyes que se relaciona con el artículo 114 derogado, establece:

Artículo 111.- "...En demandas del orden civil que se

entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia..."

Los servidores públicos, como hemos dicho, integran con sus decisiones la voluntad estatal, a través de la manifestación de acciones, que una vez adoptadas conforme a los requisitos que establecen las leyes, se reputan como actos del Estado. En este sentido, puede surgir la responsabilidad patrimonial a cargo del Estado que aparece consignada en los dispositivos legales que mencionaremos a continuación:

En primer lugar, tenemos el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, que regula la responsabilidad patrimonial del Estado en forma subsidiaria, en los siguientes términos:

Artículo 1928.- "El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado."

En segundo lugar, se vincula al anterior, el artículo 1916

(1), relacionado con la reparación del daño moral que en su parte relativa señala:

Artículo 1916.- "...Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá...el Estado y sus funcionarios conforme al artículo 1928..."

Por otro lado, encontramos que también se haya consignada dicha responsabilidad patrimonial del Estado en la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal (2), misma que establece:

Artículo 10.- "Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2 para el que en el futuro (sic) no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediatamente posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de enero del ejercicio siguiente: de lo contrario, prescribirá.

(1) Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

(2) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941.

Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a Derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servidores públicos."

En México, como pudimos constatar, existen disposiciones jurídicas vigentes que regulan la responsabilidad patrimonial del Estado, mismas que requieren ser operativas en nuestra realidad, motivo por el cual, estimamos que podrían conferirse las atribuciones respectivas al Tribunal Fiscal de la Federación, a fin de que tuviera competencia para conocer respecto de dichas reclamaciones patrimoniales ampliando para tal efecto las facultades asignadas a dicho Tribunal Federal, con el objeto de que se establezcan canales jurisdiccionales adecuados, que permitan dirimir las controversias que se susciten con motivo de las reclamaciones mencionadas, que fuesen presentadas por particulares ante las autoridades que les provocaron un daño patrimonial; aunque comprendemos que el Estado Mexicano, dada la crisis por la que actualmente atraviesa, no cuenta todavía con la capacidad económica que le permita solventar y atender en su totalidad las demandas referidas.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad administrativa, como ya lo dijimos, constituye el tema primordial del presente trabajo y se haya enmarcada, junto con la penal y civil, dentro de los distintos tipos de responsabilidad jurídica a que deben estar sujetos todos los servidores públicos.

La regulación de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos representa una innovación jurídica trascendente por cuanto que perfecciona y complementa los diversos esquemas de responsabilidad (política, penal y civil) que hemos analizado antes. Con ella se corrobora con más fuerza la existencia de controles interorgánicos e intraorgánicos en nuestro régimen Constitucional Democrático.

La reforma constitucional que le da vida a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos tiende a suplir una deficiencia que por largo tiempo había resentido nuestro orden jurídico, dado que, en efecto, se percibía un vacío legal para controlar, vigilar y sancionar los comportamientos indebidos de naturaleza administrativa cometidos por los servidores públicos.

La fracción III del artículo 109 consigna, en relación a la responsabilidad administrativa, las siguientes prevenciones:

Artículo 109.- "...III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza..."

El texto supralegal señalado, detalla la aplicación de sanciones administrativas respecto de aquellos servidores públicos que incurran en actos o realicen omisiones que perturben el debido cumplimiento de las funciones que las leyes les tienen encomendadas.

Por otro lado, la autonomía que deben revestir los procedimientos para aplicar, llegado el caso, sanciones administrativas a los servidores públicos representa un imperativo necesario a fin de que se verifique el control intraorgánico que caracteriza a nuestro Estado Constitucional Mexicano, toda vez que brinda nitidez a las distintas órbitas competenciales que tienen conferidas las instituciones políticas encargadas de realizar el control administrativo señalado.

Por lo que se refiere a la prohibición señalada de imponer

dos veces sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta indebida, conviene precisar que se reitera el principio consignado en el artículo 23 Constitucional, que establece en su parte relativa que "nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene."

De manera relevante, encontramos lo consignado en el artículo 113 que establece:

Artículo 113.- "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

El dispositivo supralegal transcrito consigna los lineamientos que deben contener las leyes que se expidan en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos,

detallando las finalidades que persigue su regulación jurídica y las sanciones, procedimientos y autoridades encargadas de aplicarlas.

Los servidores públicos deben adoptar como premisa de su comportamiento la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que constituyen cualidades indispensables de todo individuo que realiza un trabajo lícito y productivo, lo cual complementa y consolida el control intraorgánico que ha caracterizado a nuestro Estado de Derecho.

Del mismo modo, la reglamentación de la responsabilidad administrativa representa un avance significativo en la imposición de límites jurídicos al ejercicio del poder desplegado por los agentes estatales, en virtud de que constituye un nuevo "Código de Conducta" para todo servidor público que permite asignar esquemas de responsabilidad a sus actos, y por otro lado, precisar las sanciones administrativas a que podrían hacerse acreedores por el incumplimiento de sus obligaciones. No se pretende conseguir el cumplimiento de sus deberes por el temor al castigo, sino que, por el contrario, se procura sembrar en cada empleado, la firme convicción de que su nombramiento como servidor público es timbre de orgullo y no motivo de vergüenza, y que su cometido es servir bien, eficientemente, con diligencia, lealtad y honradez al interés público, independientemente del cargo o remuneración que perciba.

La responsabilidad administrativa normada por nuestra Constitución en su Título IV, ordena a todos los servidores públicos actuar responsablemente, es decir, con conocimiento de que tendrán que responder de sus acciones u omisiones indebidas si llegaran a cometerlas, y saber en qué forma y ante quiénes, e incluso les señala también cuales son sus obligaciones con el objeto de que ajusten su comportamiento a dichos lineamientos generales (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia), cuyo incumplimiento podrá traer consigo la imposición de sanciones administrativas (suspensión, destitución e inhabilitación) que serían aplicadas al empleado infractor por las autoridades competentes, previo desahogo del procedimiento disciplinario respectivo, a fin de poder determinar, con ajuste a Derecho, la gravedad de los actos u omisiones ilícitos en que hubiere incurrido.

Todo servidor público que actúe o pretenda actuar en beneficio personal (mediato o inmediato), anteponiendo sus intereses particulares al interés público que está obligado a proteger y fomentar dentro de la esfera de facultades que integran su competencia, está realizando un acto de deslealtad a las instituciones que debería servir, ese comportamiento deshonesto merece ser castigado por las leyes, ya que tales actitudes ilícitas, deterioran los principios de legalidad y legitimidad en los que debe descansar nuestro Estado de Derecho, obstaculizando el efectivo control intraorgánico e interorgánico que deben caracterizar a todo sistema de responsabilidades.

Para determinar la forma como debe prevenirse el comportamiento corrupto en el servicio público debemos primero explicar que, la corrupción, ha sido definida como "el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento ilegal de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal." (1) Consecuentemente, la corrupción no puede justificarse de ningún modo en nuestro sistema político, ya que constituye un comportamiento ilegal, que daña a la Democracia. Por lo tanto, no compartimos la opinión, impregnada de fatalismo, de algunos autores, en el sentido de que "la corrupción permite que el sistema funcione, proporcionando el "lubricante" que permite que los engranes de la maquinaria política giren, y el "engrudo", que sella las alianzas políticas." (2) Tampoco coincidimos con aquellos que alegan, erróneamente, que exista un conjunto de normas de conducta extraoficiales (pero eficaces) que constituyan un "Código Práctico." (3)

Todo lo contrario, en la historia de México, como veremos, en los capítulos subsecuentes del presente estudio, el pueblo ha manifestado una perenne exigencia por erradicar y proscribir definitivamente a la corrupción en nuestro sistema constitucional democrático, dado que ésta ha constituido un modo de influencia ilícita e ilegítima en el proceso del ejercicio del poder,

(1) Gianfranco Pasquino. Corrupción. Diccionario de Política. Tomo A-J. Siglo XXI Editores. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. 1981. p. 438.

(2) Alan Riding. Vecinos Distantes. Ed. Joaquín Mortiz. México, 1985. p. 141.

(3) W. M. Reisman. ¿Remedios contra la corrupción?. Edit. F.C.E. México, 1984 p.p. 35, 165, 215 y s.s.

que no puede ni podrá tener jamás, ninguna configuración institucional, como sí, en cambio, lo ha logrado nuestro Sistema Disciplinario.

El actual régimen jurídico de regulación de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos cristaliza ese anhelo popular y constituye un paso adelante en la lucha contra la corrupción, al mismo tiempo que viene a llenar un vacío legal que nuestro Sistema de Responsabilidades padecía. Ese novedoso régimen jurídico disciplinario, representa una sólida base para prevenir y, en su caso, sancionar las prácticas corruptas que la conciencia nacional y la dignidad humana exigen erradicar.

El conjunto de disposiciones que sirven de marco jurídico constitucional al Régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contenidas en el Título Cuarto de nuestra Ley Suprema, refuerza la existencia de controles intraorgánicos e interorgánicos en el Estado Mexicano a la vez que sustenta, fortalece y perfecciona el Sistema de Responsabilidades, extendiendo su ámbito de aplicación a todos los agentes estatales, quienes tienen ahora no sólo el imperativo moral, sino también legal, de dirigir y encausar, con estricto apego a Derecho y al Código Etico de Conducta establecido en el art. 113 de la Constitución, sus acciones tendientes a integrar la voluntad estatal, todo ello a fin de garantizar un ejercicio legítimo del poder, y robustecer así, la Democracia.

CAPITULO SEGUNDO.

LA REGULACION DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1. CONSTITUCION GADITANA DE 1812.

Dada la importancia que ha revestido el juicio de residencia, toda vez que constituye el primer antecedente histórico de nuestro moderno marco jurídico de responsabilidades de los servidores públicos, mencionaremos en principio, sus rasgos esenciales, para después abordar el estudio de su regulación concreta en la Ley Fundamental Gaditana de 1812.

El destacado jurista e historiador del Derecho Mexicano, Toribio Esquivel Obregón, ha opinado que: "La Autoridad de más respeto en la Nueva España, era el Virrey, que representaba la persona del Monarca y en un principio tenía todos sus poderes; la experiencia, sin embargo, demostró la conveniencia de limitar éstos; pero el fausto y atributos exteriores del mando eran cada vez aumentados cual si se les quisiera hacer el símbolo de la Magestad Real para impresionar a las masas; pero quitándole a la vez toda oportunidad de que llegara a ser un déspota." (1)

(1) Toribio Esquivel Obregón. La Constitución de Nueva España y la Primera Constitución de México Independiente. Estudio presentado al Tercer Congreso Jurídico Nacional. México, 1925. Imprenta Manuel León Sánchez. p.p. 36-37.

El letrado escritor manifiesta también que el Virrey le correspondía atender distintos asuntos del gobierno, mismos que clasificó en administrativos de su propio conocimiento o si eran judiciales y deberían pasar a la Audiencia. Añade el autor aludido, "...pero si con esta clasificación o con cualquier acto de gobierno, alguno se sentía agraviado, podía apelar a la Audiencia, la cual se avocaba al conocimiento del negocio y el Virrey debía abstenerse del mismo (Ley 35, Título 15, Libro 2, Recopilación de Indias). Tal es el origen enteramente español de nuestro recurso de amparo, que solamente imaginaciones extraviadas han querido sacar del habeas corpus". (1)

Toribio Esquivel Obregón nos explica asimismo que: "Los grandes Virreyes eran premiados con una promoción al Virreynato del Perú o con un puesto en el Consejo de Indias; pero ni los Virreyes ni los oidores podían abandonar México, sin que, después que habían entregado el mando, esperaran el juicio de residencia, llamado así porque tenían que residir en algún lugar señalado fuera de la Capital por un término hasta de seis meses, pregonándose mientras tanto al pueblo para que todo aquel que creyere haber sido agraviado por el funcionario presentara su queja. Hasta hoy no se ha encontrado ningún método más eficaz de exigir la responsabilidad de los gobernantes". (2)

(1) Toribio Esquivel Obregón. Op. Cit. p. 37.

(2) Ibidem. Op. Cit. p. 37.

El brillante historiador José María Ots Capdequí nos refiere que: "Las visitas y los juicios de Residencia fueron las dos instituciones encaminadas a poner en manos de los monarcas el control de todas las autoridades y organismos del Gobierno Colonial, lo mismo de las radicadas en las Indias que de las que ejercían sus funciones en la propia metrópoli.

Las visitas se diferenciaban fundamentalmente de los Juicios de Residencia en que las primeras eran despachadas en cualquier momento en que surgía la sospecha o la denuncia de un fraude o de un abuso de poder, mientras que en los segundos sólo se exigía al tiempo de terminar su mandato la autoridad residencial.

La visita fue como una inspección en la cual el visitador o inspector estaba dotado de las más amplias facultades. Podía suspender en el desempeño de sus oficios a los presuntos inculcados, informando de su resolución al Consejo de Indias, al Virrey o al Presidente, según los casos.(sic)

Hubo visitas generales para todo un Virreinato o Capitanía General y visitas especiales para inspeccionar la gestión de un Organismo o de un funcionario determinado. Al lado de los visitadores existieron los Jueces-pesquisidores, nombrados por las altas autoridades coloniales para conocer de alguna denuncia concreta formulada contra algún funcionario, con atribuciones meramente informativas.

A los Juicio de Residencia estuvieron sometidos todos los funcionarios coloniales, desde los alcaldes ordinarios hasta los Virreyes. En estos juicios, donde se rendían cuentas de la gestión realizada, sólo podrían acogerse las acusaciones formuladas sobre hechos concretos y no de una manera vaga y general.

Los jueces de Residencia habían de enviar un memorial con el resultado de su labor al Consejo de Indias o a las Audiencias Coloniales competentes, según los casos, para que estos altos organismos acordasen las sanciones oportunas". (1)

Por otro lado, la maestra Beatriz Bernal ha manifestado que el Juicio de Residencia comenzaba con un anuncio emitido por un Juez especial a través de edictos, en los que se invitaba a la población (españoles e indios) que habitaba en el territorio sometido a la jurisdicción del funcionario público enjuiciado, para que presentaran demandas en contra del residenciado y de sus auxiliares dentro de un determinado plazo; el Juez procedía después a realizar una investigación, actuando de oficio (parte secreta del procedimiento): solicitaba informes a organismos oficiales, revisaba documentación pública, examinaba testigos y recibía denuncias anónimas; dada la importancia que se le confería a la prueba testimonial, el Juez debía elegir testigos

(1) José María Ots Capdequí. El Estado Español en las Indias. Primera Edición, 1941. Colegio de México. p.p. 55-56.

probos y desapasionados y someterlos a un interrogatorio; además podía también nombrar comisionados para obtener cualquier información que le hiciera falta. En esta fase, el Juez daba entrada a las querellas de los agraviados, (parte pública del procedimiento) quienes debían presentar fianza, que perdían en caso de no poder probar sus dichos, con lo que se pretendía evitar falsas acusaciones derivadas de rencillas o envidias personales.

La referida investigadora de la historia del Derecho Mexicano, prosigue señalando que una vez recabada la información, el Juez formulaba cargos concretos si los había, corriendo traslado al residenciado para que éste elaborase el pliego de su defensa, mismo que se tomaba en cuenta al emitir la sentencia absolutoria o condenatoria. En el segundo caso, con base en falta cometida y según el criterio del juzgador, se imponían penas de multa, inhabilitación temporal o perpetua para el ejercicio de su oficio, traslado o destierro. Las penas pecuniarias —continúa la autora referida— eran transmisibles a los herederos en la medida de su enriquecimiento. El sentenciado podía apelar ante el Consejo de Indias, si ocupaba un oficio de provisión real, o ante la Audiencia, en los demás casos. La sentencia definitiva cerraba el caso y no se podía volver, en un posterior juicio de residencia, contra los actos punibles cometidos por el funcionario absuelto o sentenciado correspondiente al período ya enjuiciado. (1)

(1) Beatriz Bernal. Et. al. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V. I-J. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1ª Edición. México, 1984. p.p. 229-230.

Por lo que se refiere a los objetivos que perseguía el Juicio de Residencia la profesora indicada manifiesta que eran:

- a) Evitar la corrupción y obtener un equilibrado nivel de honradez en la administración pública indiana en beneficio de la comunidad y de la Corona misma.

- b) Proteger los derechos de los particulares frente a la administración, evitando abusos de poder de los funcionarios.

A partir de la expedición de la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, se estableció una monarquía constitucional en España, en la que el Rey, considerado como Magestad Católica, (artículos 169, 170 y 171) quedaba sujeto a mecanismos efectivos de control interorgánico e intraorgánico, a través de la pluralidad de sus colaboradores y de otros miembros integrantes de órganos estatales diversos.

La persona de la Magestad Real era considerada sagrada e inviolable y no estaba sujeta, por ende, a responsabilidad (art. 168) de lo que se desprende que se le concedía inmunidad absoluta.

Aparte de estos privilegios, al Rey le competía sancionar y promulgar las leyes, expedir decretos, reglamentos e instrucciones que creyera conducentes para la ejecución de las leyes (art.

177 facultad primera).

El monarca español estaba colocado en el punto más elevado de la jerarquía gubernamental y adquiría su investidura a través de la primogenitura. En consecuencia, se hallaba por encima de diversos agentes estatales y de un gran número de súbditos que componían el elemento humano de la Corona Española.

El territorio de España y su población estaban compuestos y habitaban respectivamente, en dos extensiones geográficas que integraban, a su vez, "Las Españas", con lo cual se pretendía dar a entender que existían elementos territoriales y población española peninsular y de ultramar, respectivamente; por lo tanto, había una España Europea (península ibérica), y una España de ultramar que se encontraba fuera de Europa: en Africa, Oceanía (Filipinas) y en el Continente Americano (desde América Septentrional: hasta la Meridional: México-Yucatán-Guatemala).

En la Ley Fundamental Gaditana de 1812, encontramos consignados algunos medios de control interorgánicos e intraorgánicos del ejercicio del poder conferido al Rey, cuya autoridad se extendía a todo cuanto condujera a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme al artículo 170.

Con excepción de los diputados de Cortes, el Rey tenía la facultad de nombrar a los magistrados de todos los tribunales

civiles y criminales, a propuesta del Consejo de Estado, compuesto de cuarenta individuos (art.231). Además, también correspondía al monarca español nombrar y separar libremente a los Secretarios de Estado y del Despacho.

La Constitución de Cádiz de 1812 disminuyó considerablemente el poder omnímoto que tenía el Rey durante el pasado absolutismo.

A pesar de que el Rey, en su persona, era inviolable, su autoridad estaba sujeta a restricciones, mismas que hacían valer respecto de los miembros del Organó Ejecutivo que dirigía y nombraba para que le brindaran auxilio y colaboración en sus tareas.

En consecuencia, dichos colaboradores eran responsables, en la forma señalada en el artículo 172 del Ordenamiento Supremo Español de 1812, que establecía "las restricciones a la autoridad del Rey" entre las que encontramos, las siguientes:

- a) No podía el Rey impedir, bajo ningún pretexto, la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas, ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones.

- b) No podía conceder privilegio exclusivo a persona ni corporación alguna.

- c) No podían privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. En caso de hacerlo, el Secretario de Despacho que firmara la orden, y el Juez que la ejecutara, serían responsables ante la Nación y castigados como reos de atentado contra la libertad individual. No obstante lo anterior, el Rey podía expedir órdenes para exigir el arresto de alguna persona cuando el bien y la seguridad del Estado lo exigieran; con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas la entregara a disposición del Tribunal o Juez competente.

Tales restricciones a la autoridad del Rey, redactadas por el Constituyente de Cádiz de 1812, fueron límites supraleales respecto de posibles abusos en el ejercicio de poder. En tal virtud la Carta Gaditana constituyó un obstáculo para algunos Virreyes en la Nueva España, quienes decidieron suspenderla, como lo hizo el Virrey Venegas apenas al año siguiente de haberse jurado en la Nueva España el respectivo documento constitucional.

La Constitución expedida por las Cortes de Cádiz reguló la responsabilidad jurídica y política de los miembros del gobierno español en los siguientes dispositivos supraleales:

ARTÍCULOS 49, 72, 87, 128, 129, 130, 131 (FACULTAD DÉCIMA SEXTA Y VIGÉSIMA QUINTA DE LAS CORTES), 226, 227, 228, 229, 253, 254, 255, 261 (PARTE FINAL), 269, 276, 279, 323, 336, 337, 372, Y 374. (1)

Los preceptos enunciados regulaban, en forma pormenorizada, las responsabilidades políticas, administrativas, civiles y penales de diversos empleados y funcionarios públicos españoles, entre los que se encontraban, en primer lugar, los Diputados de Cortes (2); en segundo lugar, los Secretarios de Estado y del Despacho (siete Secretarios del Despacho: De la Gobernación del Reino para la Península e Islas Adyacentes; De la Gobernación del Reino para Ultramar; De Gracia y Justicia; De Hacienda; De Guerra; De Marina; y un Secretario de Estado); por último se hallaban los miembros de los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y Criminal.

Al juicio de residencia estaban sujetos los funcionarios y empleados mencionados, y se concedía, además, acción popular para denunciarlos por actos indebidos.

(1) Nota aclaratoria: A fin de no extender excesivamente el presente ensayo con la transcripción de los dispositivos legales enunciados, aconsejamos para mayor detalle su consulta en la publicación del C. Ignacio de la Pezuela, editada en el mes de marzo de 1812, misma que puede localizarse en el Seminario de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Autónoma de México.

(2) En la elaboración del referido documento intervino activamente José Miguel Ramos Arizpe, figurando como Diputado por la provincia de Coahuila, entre los aproximadamente setenta Diputados Mexicanos que participaron en las deliberaciones parlamentarias de Cádiz de 1812. Guillermo Floris Margadant S. Introducción del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge, S.A. 2ª Edición. México, 1976, p. 117.

Finalmente el Código Político Gaditano de 1812 consignó sanciones de suspensión, separación e inhabilitación del cargo respectivo de los empleados y funcionarios estatales, previa investigación y sustanciación del Juicio de Residencia, siguiendo el procedimiento referido; dichas sanciones se les aplicaban cuando incurrieran en falta de observancia a las leyes, o en delitos de soborno, cohecho y prevaricación y además se castigaba el abuso de poder, así como el incumplimiento del juramento que presentaban de ser fieles al Rey, todo lo cual, nos lleva a la conclusión de que el Monarca Español tenía que responder de sus decisiones a través de sus colaboradores en el gobierno, dado que con su carácter de Magestad Católica gozaba de inviolabilidad en su persona.

La Carta de Cádiz de 1812 fue promulgada en la Nueva España, el 30 de septiembre del mismo año, y rigió, aunque haya sido en forma parcial y temporal, durante el período de la insurgencia. Su trascendencia deriva de haber sido un foco de inspiración que influyó en la confección de varios de nuestros instrumentos constitucionales y representa un documento de gran importancia, por cuanto que reguló la vida social del pueblo mexicano durante la Colonia Española.

La regulación de responsabilidades de los agentes estatales consignada en el Código Político Gaditano, nos permite comprender cabalmente la importancia del juicio de residencia como medio para proscribir la corrupción y evitar el abuso de poder en la

Colonia Española, y a la vez nos brinda la primera referencia histórica de nuestro moderno marco jurídico de responsabilidades de los servidores públicos.

A través del juicio de residencia se establecieron las bases para controlar el abuso de poder de los Virreyes de la Nueva España, lo cual permitió configurar paulatinamente un sistema de control intraorgánico más depurado y perfeccionado, tendiente a ampliar y extender dichas responsabilidades a todos los agentes del Estado. Se consignó como ahora, la denuncia popular que ofrecía la posibilidad a cualquier individuo de presentar públicamente su queja contra las autoridades por algún daño sufrido o acto que considere injusto; e incluso se practicaron como vimos, las visitas generales y especiales para inspeccionar la gestión de los organismos o de un funcionario determinado, que podrían ser claros antecedentes de las actuales visitas de auditoría.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGAN A 22 DE OCTUBRE DE 1814.

La Constitución de Apatzingán ha sido el documento político fundamental más sublime y egregio que se haya elaborado en la historia de México para consagrar los anhelos e ideas de justicia de nuestro pueblo. Morelos, ilustre autor de "Los Sentimientos de la Nación", consagró todos sus esfuerzos a propiciar la elaboración del Cuerpo Constitucional sancionado por el Congreso de Anáhuac en Apatzingán. La Constitución de Apatzingán de 1814 no sólo reflejó el pensamiento filosófico individualista que prevalecía en aquella época, sino que también reveló los anhelos en el orden económico, político y social por los que el pueblo mexicano ha luchado permanentemente.

La doctrina francesa emergente de la Revolución de 1789, sirvió como sustento ideológico y político al Constituyente Mexicano de Anáhuac.

A este respecto, el destacado profesor Mario de la Cueva nos remite, en primer lugar, al Proyecto Lafayette, que tuvo el mérito de haber sido el primero que se leyó en Francia, en la Asamblea Nacional en la sesión celebrada el día 10 de julio de 1789, mismo que destacó que la finalidad única de los gobiernos, no sería otra que el bien común. De esta finalidad se desprendieron, entre otras trascendentes consecuencias, la relativa a que debería "determinarse la responsabilidad de los funcionarios,

como un expediente para obligarles a actuar dentro de su esfera de competencia y en aplicación al orden jurídico" (1). De la Cueva, agrega, asimismo, que: "El 26 de agosto de 1789 se cerró el debate: La Asamblea aprobó un primer artículo sobre el derecho de la Nación para exigir cuenta de su conducta a los funcionarios públicos..." (2)

Igualmente nuestro autor en cita nos refiere que la Constitución Francesa de agosto de 1795 consignó, en su preámbulo que constituye una declaración de derechos y deberes, la idea de que "la garantía social no puede existir si no está establecida la división de poderes, ni fijados sus límites ni asegurada la responsabilidad de los funcionarios públicos". (3)

Por lo que se refiere a la responsabilidad de los empleados públicos, la Ley Fundamental expedida por el Congreso de Anáhuac, consagró en su artículo 26, el carácter temporal que revisten los cargos públicos, para quienes los ocupen.

Es importante mencionar que, el Orden Normativo Supremo señalado, consignó en su artículo 59, a favor de los diputados integrantes del Supremo Congreso, la inviolabilidad de sus opiniones, precisando, que en ningún tiempo ni caso podría hacérseles cargo de ellas.

(1) Mario de la Cueva. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. p. 206.

(2) Ibidem. Op. Cit. p. 208.

(3) Ibidem. Op. Cit. p. 208.

En el mismo artículo 59 de esta Carta Fundamental se reguló la responsabilidad de los diputados del Supremo Congreso, que podían ser sujetos a juicio de residencia, institución que como sabemos, proviene de la Constitución Gaditana de 1812, y se detallaron, además, las acusaciones que podían recaer sobre ellos, durante el tiempo de su diputación, por los delitos de herejía, apostacía y por los de Estado, a saber, infidencia, concusión y lapidación de los caudales públicos. Resulta incontestable la trascendencia histórico-jurídica de la regulación sobre responsabilidad de los servidores públicos, propugnada incansablemente por los insurgentes durante la lucha por nuestra Independencia, toda vez que su esfuerzo ha servido de soporte histórico-político al actual Sistema de Responsabilidades.

El cuidado de los recursos económicos que tenía asignados el Estado Mexicano, en aquella época, fue asegurado sancionándose, previo juicio de residencia, a los Diputados del Supremo Congreso, en el supuesto de que incurrieran en los delitos de dilapidación, desperdicio, despilfarro o inutilización indebida de los recursos financieros públicos.

Es evidente, en consecuencia, la honda preocupación que el Supremo Legislador de Anáhuac manifestó en relación a la responsabilidad de los agentes estatales y conviene señalar que hoy adquiere nueva y renovada vigencia mediante la actual reforma suprallegal, iniciada con base en sus facultades, por el titular

del Organó Ejecutivo Federal.

La importancia histórica del documento supremo reseñado debe palpar en la conciencia de todos los mexicanos, y sobre todo, en la de los servidores públicos quienes siguiendo el ejemplo de Morelos, deben considerarse "Siervos de la Nación" y no funcionarios públicos dotados de privilegios y prerrogativas por encima de los gobernados.

El Orden Normativo Supremo sancionado en Apatzingán en opinión del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, constituye, asimismo, la cuna histórica del control de la constitucionalidad en México y, por ende, deviene un documento precursor del Constitucionalismo Social Mexicano (Art.107). (1)

La nueva denominación de "servidor público" emerge del prístino sentimiento nacional del ilustre Morelos, por cuanto que los miembros de los órganos del poder deben "ciertamente, servir al pueblo y nunca servirse del pueblo." (2)

Por último, conviene mencionar los dispositivos supralegales que hacen referencia a la responsabilidad de los miembros de los órganos supremos que componían el gobierno en aquella época (compuesto por tres órganos: Supremo Congreso Mexicano, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia):

- (1) Miguel de la Madrid Hurtado. División de Poderes y Forma de Gobierno en la Constitución de Apatzingán. Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. México, U.N.A.M. Publicaciones de la Coordinación de Humanidades. 1964. p.p. 503-527.
- (2) Francisco Venegas Trejo. Controles Políticos sobre la Administración Pública. Conferencia sustentada en la S.E.C.O.G.E.F. el 23 de noviembre de 1988

ARTÍCULOS 25 AL 29, 37, 41, 46, 55, 59, 71, 120, 138, 139, 145 AL 147, 149, 150, 155, 164, 173, 192, 194, 196, 198, 200, 212 AL 231 (TRIBUNAL DE RESIDENCIA Y SUS FUNCIONES). (1)

Los miembros del gobierno de la América Mexicana fueron:

En el Supremo Congreso Mexicano, los Diputados Provinciales; en el Supremo Gobierno, tres individuos que eran considerados excelencia durante su administración y los secretarios como señoría en el tiempo de su ministerio; también existieron secretarios de gobierno; en el Supremo Tribunal de Justicia hubo cinco miembros que eran considerados como excelencia durante su comisión y los fiscales y secretarios como señorías mientras permanecieran en su ejercicio.

Todos los miembros de los órganos supremos de poder señalados estaban sujetos al juicio de residencia en caso de que fueran acusados por los delitos de herejía y apostasía y por los de Estado, es decir, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, así como cohecho y soborno; y la transgresión de la ley se castigó con suspensión en el cargo, previo decreto de causa y sustanciación conforme a las leyes (Artículo 146). El marco jurídico de responsabilidades de los miembros de los órganos supremos, se complementó con la prohibición a dichos

(1) Nota aclaratoria: Con el objeto de no extender los límites del presente trabajo innecesariamente, nos concretamos a enunciar los preceptos supralegales mencionados y sugerimos su consulta para mayor detalle en la obra compilatoria de las Leyes Fundamentales de México. 1808 a 1982. Del profesor Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa, S.A. México. 11ª Edición. p.p. 28-58.

individuos de guardar entre sí, lazos de parentesco hasta el segundo grado; y por lo que se refiere a los Diputados Provinciales, se consignó, a su favor, el fuero de inmunidad, razón por la cual, eran inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo, ni caso podía hacérseles cargo de ellas, aunque esto no los eximía del Juicio de Residencia, por lo que toca a la Administración Pública.

De lo anterior desprendemos que no solamente se regulaba en forma detallada la responsabilidad de los agentes estatales señalados, sino que también, se establecieron las bases para prevenir y sancionar el nepotismo, es decir, la instalación de individuos que guardaban entre sí lazos de parentesco, dentro de los órganos supremos de gobierno, lo cual constituye a nuestro parecer, el primer antecedente histórico sobre esta materia.

Podemos concluir que la Constitución de Apatzingán consignó la distribución del poder en tres órganos supremos de carácter colegiado, con lo cual se evidencia la intención del legislador de Anáhuac para sustituir a la Monarquía Española, por "un sistema de administración que, reintegrando a la Nación misma en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzcan a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos". (1)

(1) Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México. 1808 a 1982. 11ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. p. 32. (Parte preliminar del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de Octubre de 1814).

3. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

La Carta Magna de 1824, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre del mismo año, puede considerarse según Francisco Venegas Trejo, como el documento jurídico-político solemne, emitido en virtud de la inalienable soberanía de la Nación Mexicana, mismo que consagró, por vez primera en la historia de México, el Sistema Federal como forma de gobierno, constituido por Estados Federados y Territorios que, unidos en una Federación, pretendieron lograr la paz, la seguridad, la justicia y la libertad que el pueblo mexicano había anhelado desde 1810, cuando emprendió la lucha armada para despojarse del yugo de sus opresores, y para obtener, en ejercicio de su imprescriptible soberanía, su independencia, y librarse así, de los grilletes de esclavitud que lo sojuzgaban.

El Código Político de 1824 marcó el nacimiento a la vida independiente de la Nación Mexicana como entidad soberana e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia o sistema político extranjero (Artículo 1).

El pueblo mexicano, a través de la Ley Fundamental de 1824, y en ejercicio de su soberanía, adoptó como forma de gobierno la República Representativa Popular Federal y dividió el Supremo Poder de la Federación, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Organismo Constituyente creó y organizó las instituciones

estatales respectivas confiriéndoles ámbitos de competencia definidos; asimismo, surgió el sistema bicameral, es decir, que el Órgano Legislativo ahora se compondría de dos cámaras: la de Senadores y la de Diputados. (1)

Por lo que se refiere a la regulación jurídica de las responsabilidades políticas, administrativas y penales de los miembros del gobierno, la Ley Fundamental de 1824 vino a detallar con mayor claridad, los mecanismos jurídicos que permitieron asegurar el ejercicio del poder, en beneficio de la colectividad, estableciendo, para tal efecto, ciertos límites respecto de las facultades atribuidas a los agentes del gobierno. En materia de responsabilidades, cabe destacar los siguientes artículos:

36 AL 38, FRACCIONES I A LA IV; 39, 40, 42 AL 44, 82, 107 AL 110, FRACCIÓN XX; 137, FRACCIÓN V, PUNTOS PRIMERO AL SEXTO; 138, 139, 142, 163, 164. (2)

De la lectura de tales preceptos, podemos observar que se anuló el juicio de residencia, que sujetaba a responsabilidad a los miembros de los órganos del gobierno en la época virreinal, en su lugar, apareció un procedimiento jurídico más

(1) En esa etapa, el aristocrático dominico Fray Servando Teresa de Mier, hizo resonar su voz en pro del centralismo, en su carácter de Diputado por el Estado de Nuevo León, mientras que Manuel Crescencio Rejón intervino, como Diputado por el Estado de Yucatán, defendiendo tenazmente el federalismo, mismo que terminaría imponiéndose en el ánimo de los legisladores miembros del Órgano Constituyente de 1824.

(2) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Vale la nota de la p. 84.

depurado, para conocer de las acusaciones presentadas en contra de los miembros del gobierno, para lo cual se instauró un Gran Jurado constituido por cualquiera de las dos Cámaras del Congreso General, mismo que tenía, entre otras funciones, la de conocer sobre las acusaciones que se formularan en contra de los miembros de los distintos tres poderes que componían la Unión Federal (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), e incluso, también podía conocer sobre las acusaciones de los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios del Despacho por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos, así como sobre acusaciones en contra de los gobernadores de los Estados Federados, entre otras, por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión, u Ordenes del Presidente de la Federación. En consecuencia, el marco jurídico para fincar responsabilidades jurídicas y políticas a los agentes del gobierno adquirió matices más definidos y concretos.

Conviene puntualizar que se estableció por primera vez la institución de la Vicepresidencia (Artículo 39 parte final y 75), cuyo titular no estaba exento de ser sujeto al procedimiento de responsabilidades establecido en la Carta Fundamental de 1824. Dicha institución desaparecería posteriormente, en virtud del inconveniente que se generaba al concedérsele la facultad de calificar las elecciones y de realizar los cómputos de los votos obtenidos a favor del Congreso General el cual, a través de sus Cámaras respectivas, designaba al Presidente y al Vicepresidente de la República, por mayoría absoluta de votos respectivamente

(Artículos 74 al 94) lo que, en la práctica, propiciaba fricciones y enfrentamientos políticos entre ambos funcionarios, ya que éste último buscaba constantemente una oportunidad o coyuntura política para substituir en el cargo al titular de la Presidencia de la Federación, con el consecuente perjuicio en la estabilidad y buen funcionamiento que deben caracterizar a las instituciones que componen el Estado Constitucional Democrático.

La Carta Magna de 1824 concedió, al igual que la Ley Fundamental de Apatzingán de 1814, el fuero de inmunidad con carácter absoluto a favor de los Diputados y Senadores, miembros del Congreso General, consignado, por ende, la inviolabilidad por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y establecía además que jamás podrían ser reconvencidos por ellas (Artículo 42).

Por lo que se refiere al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, también se le concedió fuero de inmunidad aunque de manera relativa, mismo que se extendía hasta un año después de haber cesado en sus funciones (Artículos 107 y 108) y en cuanto al Vicepresidente también se le brindaba una protección constitucional relativa, pero exclusivamente durante cuatro años que duraba en dicho cargo (Artículo 109).

Conviene destacar que entre las atribuciones que tenía el Presidente de la Federación para exigir responsabilidad a sus empleados resalta la consignada en la fracción XX del artículo

110 de la Constitución Federal citada:

Artículo 110.- "Las atribuciones del Presidente son las que siguen: XX.- Suspender de sus empleos por tres meses y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo..."

Igualmente importante es mencionar lo estipulado en el artículo 164 que preceptuaba:

Artículo 164.- "El Congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución o el Acta Constitutiva."

El 23 de julio de 1833 se expidió un bando que contiene algunas disposiciones que abordan la materia de responsabilidades en los términos siguientes:

"Bando.- Contiene la circular de la Secretaría de Justicia de 22, que inserta el decreto de la misma fecha.- Previsiones dirigidas a expeditar la administración de justicia en el Distrito y Territorios: facultades a los juzgados de primera instancia y dotación de sus subalternos... 3. Las causas de que habla el artículo anterior, serán sentenciadas por los mismos

jueces de primera instancia, a la mayor brevedad posible, no debiendo exceder el término de quince días naturales, contados desde el de la prisión del reo; en concepto de que el juez que no hubiere fallado dentro de ese tiempo, incurrirá por la primera vez, en la multa de doscientos pesos; por la segunda, en la pena de suspensión del empleo y sueldo por seis meses aplicándose éste al que lo sustituya, y por la tercera, en la privación de empleo, no pudiendo obtener otro alguno de la Federación, sino después de tres años... 9. Ni los escribanos, ni los escribientes, deberán percibir, ni cobrar gratificaciones o derechos algunos, por ningún título o motivo, bajo la pena de privación de empleo, que en el acto se ejecutará, y demás a que hubiere lugar". (1)

A la vista del ejemplo enunciado se observa que era sancionada toda negligencia en que incurrieran los jueces para emitir sus fallos, aplicándoles una multa la primera vez que dilatara su fallo, más de quince días naturales y en caso de reincidencia se les podía suspender de su empleo, inhabilitándolos para obtener otro alguno de la Federación, durante tres años. A sanciones similares se sujetaba a escribanos y escribientes que cobraran indebidamente gratificaciones o derechos algunos por sus servicios, todo lo cual nos revela la firme intención de las autoridades por erradicar los comportamientos deshonestos en que pudieran incurrir algunos miembros del Poder Judicial, en detrimento de la expeditéz que deben revestir los procedimientos

(1) Dublán y Lozano. Legislación Mexicana o Compilación completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República. Tomo II. Período 1827-1834. p. 542.

en la impartición de justicia; y refleja un claro antecedente en la regulación de responsabilidades de los empleados de gobierno.

La Constitución Mexicana de 1824 y las disposiciones legales expedidas durante este período, establecieron, como vimos, lineamientos jurídicos tendientes a regular la responsabilidad de los agentes estatales, abriendo por vez primera el cauce legal indispensable para institucionalizar los mecanismos de control interorgánico e intraorgánico en nuestro sistema constitucional democrático y para consolidar un nuevo marco jurídico de responsabilidades de los servidores públicos.

4. LEYES CONSTITUCIONALES CENTRALISTAS DE 1836.

Siete son las Leyes Centralistas que fueron promulgadas por el Tercer Congreso Constituyente del 15 de diciembre de 1835 al 6 de diciembre de 1836.

En México prevalecía entonces una gran inestabilidad, dado que existían luchas entre liberales y conservadores, quienes pretendían alcanzar el poder para obtener la dirección del Estado y plasmar su idea de justicia. Esta situación de trastorno político fue aprovechada por los conservadores, quienes lograron instaurar, a través de las Leyes Constitucionales en comento, un sistema centralizado, plutocrático y de intolerancia religiosa, substituyendo a los Estados Federados por Departamentos y a las Legislaturas Locales por Juntas Departamentales, suspendiendo así, temporalmente, el sistema federal adoptado en ejercicio de la soberanía nacional mexicana que, como ya lo dijimos, se consignó en la Constitución de 1824.

Entre las Siete Leyes Centralistas que rigieron el Estado unitario durante esa etapa, la Segunda de ellas resulta trascendente, por cuanto que crea, por vez primera en la historia de México, un órgano de naturaleza política denominado "Supremo Poder Conservador", rompiendo por ende con el principio clásico de separación de poderes ideado por Montesquieu. En consecuencia, además de los órganos de poder tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, fue agregado otro: El Supremo Poder

Conservador, cuya comisión estaba integrada por cinco personas renovables cada dos años (Ley Segunda Artículo 20), quienes sólo eran responsables ante Dios y la opinión pública y sus individuos en ningún caso podían ser juzgados, ni reconvénidos por sus opiniones, de lo que se desprende que éstos gozaban de fuero inmunidad con carácter de absoluto.

Entre otras facultades, el Supremo Poder Conservador tenía la de anular las leyes inconstitucionales, a fin de mantener un equilibrio constitucional entre los poderes, lo cual operaba previa solicitud que debía efectuar: el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia o por lo menos 18 miembros integrantes del Poder Legislativo (Ley Segunda Artículo 12).

Por lo tanto, el Organo Legislativo estaba sujeto a un mecanismo concreto de control político, respecto de las leyes inconstitucionales que pudiesen expedir, con base en sus facultades. De esta manera, dicho mecanismo de control adquirió un poder reforzado que pudo haber permitido al Supremo Poder Conservador mantener una preeminencia evidente sobre los demás poderes.

El Supremo Poder Conservador estaba constituido por cinco miembros (Ley Segunda Artículo 1), quienes eran nombrados, según el que designare la suerte, una vez cumplidos los requisitos que establecía el artículo 11 de la Segunda Ley de las Siete Leyes Centralistas, es decir, dicho Super Poder estaba compuesto por cinco individuos mexicanos por nacimiento, en ejercicio de

los derechos de ciudadanos y que hubiesen ocupado los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, Senador, Diputado, Secretario de Despacho o Magistrado de la Suprema Corte de Justicia y además, se requería que tuvieran un mínimo de tres mil pesos de ingresos anuales y cuarenta años de edad al día de la elección, todo lo cual, propiciaba obviamente, que sólo una élite, compuesta por una minoría de personas dotadas de privilegios y prerrogativas, pudiera figurar como integrantes de dicho órgano de control político y, por ende, se propiciara la concentración del poder en pocas manos, lo cual, evidentemente, negaba al Estado Constitucional Democrático nacido en 1824.

Sin embargo, cabe señalar que este Supremo Poder Conservador no tuvo vigencia como auténtico órgano de control político, debido al caos propiciado por Antonio López de Santa Anna, quien ocupaba la Presidencia, y debido también, a las luchas intestinas entre centralistas y federalistas que afectaban nuestro país en ese tiempo y que impidieron el eficaz funcionamiento del nuevo poder político establecido.

En efecto, durante el primer tercio del siglo XIX ocupó la Presidencia de la República, el oportunista Antonio López de Santa Anna, quien en forma fastuosa se hizo llamar "Alteza Serenísimas" y ejerció el poder sin restricciones, en forma dictatorial y autocrática, razón por la que no pudo prosperar ningún medio de control político interorgánico entre el titular del Órgano Ejecutivo y el Supremo Poder Conservador, ni este

último constituyó en ningún momento limitación alguna al ejercicio autocrático del poder desplegado por Santa Anna, quien, por cierto, fracasó en su intento de recuperar el territorio de Texas, cuyos colonos dirigidos por Samuel Houston y apoyados por Lorenzo de Zavala, se proclamaron como República Independiente en 1836.

López de Santa Anna ocupó, en 1841 nuevamente, y en forma provisional, la Presidencia de la República, en cuya función se concretó a servir de mediador entre los conservadores dirigidos por Bustamante y los liberales conducidos por Gómez Farías.

Asimismo, conviene precisar que Santa Anna, como titular del Organó Ejecutivo, gozaba, además, de irresponsabilidad jurídica y política durante su encargo, misma que se extendía hasta un año después de terminar éste. (Artículo 15, fracciones III, IV y V de la Ley Cuarta Centralista).

Los artículos relacionados con la responsabilidad política y jurídica de los miembros de los órganos estatales, conforme a las Siete Leyes Constitucionales de 1836, son los siguientes:

LEY SEGUNDA. ARTÍCULOS 1°, 9° Y 12, FRACCIONES I A XII. (SUPREMO PODER CONSERVADOR).

LEY TERCERA. ARTÍCULOS 47 AL 50.

LEY CUARTA. ARTÍCULOS 15, FRACCIONES III, IV Y V, 29 Y 32.

LEY QUINTA. ARTÍCULOS 7°, 12, FRACCIÓN VII, 36, 37, 38 Y 44.

LEY SEXTA. ARTÍCULO 7°, FRACCIÓN VII.

LEY SÉPTIMA. ARTÍCULO 6°.

En términos de las disposiciones enunciadas, que tuvieron por cierto efímera vigencia dado que como vimos existían constantes trastornos políticos en el país, se consignaron procedimientos distintos para delitos comunes y delitos oficiales que cometieran el Presidente de la República, Senadores, Diputados, Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros, Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales, precisándose que las acusaciones se harían ante la Cámara de Diputados, salvo cuando el acusado fuera Diputado, en cuyo caso la acusación se haría ante el Senado.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales se estableció que el Senado una vez que instruyera el proceso respectivo, y oídos los acusadores y defensores, fallaría, sin que pudiera imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que tuviera el acusado o la inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno, a menos que resultara ser acreedor a mayores penas, y entonces el proceso pasaría al tribunal respectivo.

En los delitos comunes una vez hecha la acusación, la cámara respectiva declarararía si había o no lugar a la formación de causa; en caso de declaración afirmativa se pondría al reo a disposición del tribunal competente para que fuera juzgado, pero si el acusado era el Presidente de la República se necesitaría, además, la confirmación de la otra cámara. La declaración afirmativa emitida en los delitos oficiales y en los comunes

traía consigo la suspensión del acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

El Presidente de la República gozaba de fuero, por lo que no podía ser acusado criminalmente, ni por delitos políticos cometidos antes o en la época de su Presidencia y un año después de haber terminado ésta, ni tampoco podía ser procesado, sin la previa declaración de ambas cámaras.

Los Ministros eran elegidos por el Presidente de la República y no debían haber sido condenados en proceso legal por crímenes o mala versación en los caudales públicos y eran responsables de la falta de cumplimiento de la Leyes que competían a su ministerio y de los actos del Presidente, que autorizaran con su firma y fueran contrarios a las leyes, haciéndose efectiva dicha responsabilidad en el modo y términos previstos en la tercera ley constitucional. A la Corte Suprema de Justicia se le atribuyó la facultad para conocer de las causas de responsabilidad de los Magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos. Se concedía asimismo, acción popular contra los magistrados y jueces que cometieren prevaricación, cohecho, soborno o baratería. De igual modo se hizo personalmente responsables, a los jueces que incurrieran en falta de observancia en los trámites esenciales que arreglaran un proceso en causas civiles y criminales.

A los Gobernadores se les confirió, entre otras, la facultad

de suspender hasta por tres meses y privar aun de la mitad del sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del Departamento. Consideramos por nuestra parte que esta facultad discrecional de los Gobernadores era injusta, ya que no se precisaban las faltas administrativas o delitos que generaban dicha suspensión laboral, en perjuicio de los empleados del Departamento, quienes podían ser sancionados sin motivo alguno y al arbitrio personal de cada Gobernador.

Por último, se hacía responsable a todo funcionario público que, habiendo prestado juramento de guardar y hacer guardar las leyes Constitucionales, cometieran infracciones o no las impidieran.

Destacaremos a continuación algunas disposiciones legislativas que fueron expedidas durante el período 1835-1840, relativas a la responsabilidad de los empleados del Gobierno en aquella época. Como primer ejemplo encontramos la Circular siguiente: "NUM. 2049. 9 DE MAYO DE 1839. CIRCULAR DEL MINISTERIO DE HACIENDA: RESPONSABILIDAD DE LOS JEFES DE OFICINAS DE CUALQUIERA OMISION EN ASUNTOS DEL SERVICIO PUBLICO. El Exmo. Sr. Presidente interino se ha servido disponer que no demore V.S. ningún asunto del servicio público, máxime las órdenes dictadas y comunicadas por el Supremo Gobierno; pues S.E. ha llegado a entender la morosidad con que se ha procedido por parte de algunas oficinas, en dar pronto y expedito giro a las mismas órdenes; en el concepto de que los jefes de las oficinas serán responsables de

cualquiera omisión en que se incurra en el particular, puesto que el pronto curso de las repetidas órdenes, tiende a expeditar todos los asuntos de la administración pública en el ramo respectivo". (1)

Posteriormente se expidió otra Circular que se inserta por su relevancia histórica en el tema que nos ocupa: "NUM. 2053. MAYO 13 DE 1839. CIRCULAR DEL MINISTERIO DE LO INTERIOR. JURAMENTO QUE DEBE EXIGIRSE A LOS EMPLEADOS, AL TOMAR POSESION DE SU DESTINO. CIRCUNSTANCIAS QUE DEBEN ATENDERSE EN LAS PROPUESTAS, Y PENA DE SUSPENSION A LOS DESAFECTOS A LAS ACTUALES INSTITUCIONES. Una de las causas que han contribuido poderosamente a la multiplicación y progreso de las revoluciones que han desgarrado el seno de la patria, es la frecuente y escandalosa defección de los empleados en los diversos ramos de la administración pública, que haciendo una falsa distinción de sus deberes y sus derechos, como ciudadanos y como servidores de los gobiernos nacionales, creen que pueden opinar y obrar libremente con el primer carácter, abrazando y favoreciendo sistemas políticos, muchas veces absurdos y contrarios al que se halla establecido y al que acaso son deudores de la creación, dotación y goces de sus propios destinos... de manera que confundiendo el patriotismo con la perfidia, y la libertad política con los caprichos de las pasiones e intereses individuales, se creen autorizados, por su propio juicio, para calificar la justicia y conveniencia de sus

(1) Legislación completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República. Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo III. Período 1835 a 1840. p. 621.

servicios, y los derechos y autoridad de la administración de que dependen, sin reflexionar que esos servicios no se hacen ni deben prestarse en obsequio de las personas y ventajas privadas de los gobernantes, sino por el bien público; y que la moral, las leyes y la simple razón, los obliga a obrar y conducirse en todo caso con entera sujeción y obediencia a las autoridades constituidas, y a los principios de la prudencia y de la justicia, poniéndose siempre de parte del fin, que es la utilidad común de la nación y la conservación del orden social... La ingratitude, la perfidia y la traición, son crímenes abominables aun entre los mismos malhechores, y de ahí es también, que las leyes civiles castigan gravemente las faltas de esa clase, en los ciudadanos respecto de la patria, en los domésticos respecto de los amos, y en los empleados respecto a las autoridades o superiores, a cuyas órdenes están comprometidos a servir... En tal concepto,...

Exmo. Señor presidente interino: 1° Que se cuide escrupulosamente por los jefes, autoridades y funcionarios a quienes corresponda, de exigir en toda forma el juramento prevenido por las leyes constitucionales, a todo empleado que entre de nuevo al servicio de la nación, o que estando ya en él no conste haberlo otorgado al posesionarse de su destino. 2° Que no se proponga ni nombre en lo de adelante para empleos de cualquiera clase que sean, a ningún individuo que no haya acreditado previamente, además de su aptitud, su buena conducta política y moral, y su adhesión a las leyes fundamentales. 3° Que si entre los actuales empleados en todos los ramos de la administración, hubiere

algunos que hayan manifestado de un modo ostensible su desafecto e inconformidad a las instituciones que rigen, o se tuvieren datos y noticias fundadas de ser adictos al sistema revolucionario, queden desde luego suspensos de sus destinos y de la mitad de su sueldo por tres meses, pasándose los informes o constancias que hubiere, al juez competente, para que proceda a lo que haya lugar; entendiéndose también esta providencia con los que en lo sucesivo faltaren al sigilo, o de cualquier manera embaracen o descuiden el cumplimiento de las disposiciones del gobierno. 4° Que las autoridades, jefes y funcionarios superiores, serán inmediatamente responsables de la falta de observancia de estas providencias, y de los daños que puedan resultar al servicio nacional". (1)

A la vista del ejemplo expuesto, se observa la reprobable forma adoptada por las autoridades centralistas para reprimir a los enemigos políticos, quienes quedaban suspendidos de sus empleos o destinos por "ser adictos al sistema revolucionario", lo cual dañaba la libertad política de los ciudadanos y atacaba, por ende, a la Democracia. Por fortuna en la actualidad hemos superado esa etapa funesta, aunque cabe precisar que esas medidas se expidieron durante un período de constantes fricciones políticas suscitadas entre liberales y conservadores, en su lucha por obtener el predominio en el ejercicio del poder.

(1) Dublán y Lozano. Op. Cit. p. 622.

Conforme a la terminología utilizada en el siglo XIX la palabra "destinos" se usó para denominar los "empleos" o "cargos" para los cuales se requería contar con determinados requisitos de edad, servicio y preparación académica. "Destino.- Mil. Ocupación o cargo que se confiere a un individuo del ejército en un cuerpo, centro o establecimiento militar determinado." (1)

Conviene señalar en último término la Circular No. 2154: "OCTUBRE 29 DE 1840.- Ley.- Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional". Esta disposición reglamentó los artículos 47 al 50 de la Tercera Ley Constitucional y el 18 de la Segunda, y detalló las formalidades procesales que debían seguirse en todas las acusaciones intentadas contra las personas de que hablaban los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley (Presidente de la República, Senadores, Diputados, Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros, Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales); en caso de que el reo fuese declarado culpable, se establecían penas de destitución del encargo o empleo, e inhabilitación temporal o perpetua, que eran comunicadas al gobierno para su ejecución, previa declaración emitida por el Gran Jurado compuesto por un secretario y tres individuos nombrados por suerte de la lista de diputados y senadores aprobada por la cámara respectiva. (2)

(1) Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana 18 Dem-Dir Primera Parte. Espasa Calpe, S.A. Editores. p. 658.

(2) Dublán y Lozano. Op. Cit. p. 741.

El conjunto de disposiciones comentadas reveló la clara intención de las autoridades estatales centralistas de estructurar mecanismos de control político y jurídico tendientes a lograr un equilibrio interorgánico en el ejercicio del poder y a clarificar las responsabilidades a que debían sujetarse los funcionarios públicos, aunque estos objetivos no pudieran alcanzarse dada la evidente hegemonía que caracterizó al Órgano Ejecutivo presidido por Santa Anna.

5. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.

A mediados del siglo XIX, durante el año de 1843, persistía el caos político en la República Mexicana derivado, sobre todo, del excesivo centralismo que caracterizó al gobierno de Antonio López de Santa Anna y a las luchas internas entre liberales y conservadores, quienes se disputaban en forma alternativa la jefatura del Estado.

Santa Anna, como hemos dicho, regresó a la Presidencia de la República en 1841 y con el fin de brindarle un ropaje de legalidad a su gobierno centralista, organizó una Junta de Notables (entre quienes estaba Andrés Quintana Roo, Juan Rodríguez de San Miguel, Manuel Dublán y José María Cora), que en realidad constituyó El Quinto Congreso Constituyente Mexicano, mismo que preparó las Bases Orgánicas de 1843, cuya elaboración perseguía fortalecer el régimen unitario y centralista del gobierno que, en ese entonces, era presidido por el "héroe de tantas derrotas." (1)

El régimen ostentoso e ineficaz de López de Santa Anna decayó en 1844, siendo su sucesor el liberal Herrera, quien tuvo que enfrentar el problema de Texas, que permanecía irresuelto desde 1838, dado que México no había reconocido oficialmente su Independencia. Por fin, los Estados Unidos de Norte América, imbuídos por el espíritu de la doctrina Monroe, otorgaron su

(1) Guillermo Floris Margadant S. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge, S.A., 2ª Edición. México, 1976. p. 129.

reconocimiento a Texas, que pasó, en 1846, a formar parte de la Unión Americana.

A este respecto, el destacado Constitucionalista Felipe Tena Ramírez manifiesta que: "Lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norte América, y las facciones (alude a los centralistas y federalistas) siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno." (1)

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicadas el día 14 de mismo mes y año. En ellas, se estableció un Ejecutivo unipersonal depositado en un magistrado que se denominaría Presidente de la República, cuyas facultades eran distintas a las conferidas al Supremo Gobierno de carácter colegiado establecido en la Constitución de Apatzingán de 1814.

Conviene precisar, que el Ejecutivo que se consignó en las Bases Orgánicas de 1843 fue centralista dada la preeminencia del espíritu conservador entre los miembros del Quinto Congreso señalado.

Las disposiciones jurídicas que regularon la responsabilidad de los funcionarios del gobierno centralista de acuerdo a las Bases Orgánicas de 1843, son las siguientes:

(1) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 404.

ARTÍCULOS 22 FRACCIÓN III, 73 AL 78, 87 FRACCIONES VIII Y XIX, 90, 100, 102, 109, 118 FRACCIONES I A LA IV, VIII, IX Y XI, 121, 124, 141, 142 FRACCIONES VI Y VII, 182, 189 AL 191, 197 Y 201. (1)

De las normas jurídicas enunciadas se desprende que a los Diputados y Senadores se les concedió el fuero inmunidad con carácter absoluto (Artículo 73) y es importante destacar que éstos representantes políticos tenían la prohibición de obtener empleo o ascenso de provisión del Gobierno, si no fuere de rigurosa escala (artículo 75); además se estableció un Gran Jurado el cual debía daclarar si había o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes que hubiesen cometido los Secretarios de Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, Consejeros de Gobierno y Gobernadores de Departamento.

El Presidente de la República, no quedaba exento de dicho procedimiento de responsabilidad, no obstante, contaba con fuero inmunidad de carácter relativo (artículos 77, 78 y 90). De cualquier manera, dicho procedimiento resultó inoperante en la realidad, dado el centralismo que prevalecía en esa etapa.

También resulta importante recordar la facultad que se concedió a favor del Presidente de la República en las fracciones

(1) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p.p. 410-435.

VIII y XI del artículo 87 de las Bases Constitucionales Orgánicas de 1843 que preceptuaban:

Artículo 87.- "Corresponde al Presidente de la República:

VIII.- Suspender de sus empleos y privar, aún de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes. Si creyere que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al Juez respectivo.

XI.- Imponer multas que no pasen de quinientos pesos a los que desobedecieren sus órdenes, o le faltaren al respeto debido, arreglándose a lo que dispongan las leyes. (1)

Las mismas atribuciones se conferían, en forma parecida a los Gobernadores de Departamento, respecto de sus empleados, e incluso se les facultaba para imponerles multas a los que les faltaren al respeto, en los casos y el modo que dispongan las leyes (Artículo 142, Fracciones VI y VII).

Estas disposiciones legales siguieron los mismos lineamientos de la Circular del Ministerio de lo Interior No. 2053 de fecha 13 de mayo de 1839, ya que ambas establecieron la suspensión del empleo y de la mitad de su sueldo hasta por tres

(1) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 418.

meses, a los empleados de gobierno infractores de las órdenes de sus superiores, lo cual propició la imposición de sanciones injustas en detrimento de empleados "adictos al sistema revolucionario".

La corrupción, fenómeno antisocial, ha sido siempre combatida por el Estado y las leyes, tan es así que durante el período comprendido entre los años de 1841-1844 se tomaron medidas para frenar los abusos cometidos por algunos empleados en los términos siguientes:

No. 2207 EMPLEADOS.- Se impone pena de destitución a los de las oficinas pagadoras que especulan sobre la miseria de las viudas y demás acreedores del erario, comprando a precio ínfimo sus recibos y cobrándolos en seguida por entero." (1)

El 27 de octubre de 1841, las autoridades dictaron otra disposición:

"No. 2558 EMPLEADOS. MEDIDAS PARA EVITAR SUS ABUSOS... Empleados en oficinas pagadoras, degradando la dignidad y abusando de sus empleos, especulan sobre la miseria de las infelices viudas, retirados, pensionistas y otros que perciben algún haber, obligándoles a venderles sus recibos por ínfimos precios, y haciéndolos pagar en seguida por completo... en concepto de que

(1) Dublán y Lozano. Tomo IV. Op. Cit. p. 41.

la menor contravención será irremisiblemente castigada con la destitución de empleo al funcionario de cualquiera clase, condición y categoría a quien se pruebe este delito, que tanto más ofende la moral y perjudica al erario nacional, cuanto debe ser más circunspecta y desinteresada la conducta de los empleados, y más digna de consideración la suerte de los desgraciados contra quienes se ha empleado este manejo reprehensible." (1)

Algunos departamentos se negaron a prestar dinero para liquidar un adeudo de dos y medio millones de pesos que tenía que pagar el Gobierno de México a Estados Unidos de América según decreto del 20 de abril de 1843, debido a lo cual fueron destituidos algunos tesoreros como se refiere en el siguiente ejemplo:

"30 de abril de 1843, COMUNICACION DEL MINISTERIO DE HACIENDA. MEDIDAS PARA EVITAR ABUSOS DE LOS EMPLEADOS. No obstante órdenes del Exmo. Sr. Presidente... No se dispusiese de los productos de las contribuciones decretadas... lo mismo que del fondo de tornaguías, invirtiéndolos en objetos distintos de aquéllos a que la superioridad los había destinado... No hagan pagos sino por órdenes comunicadas por conducto de este Ministerio... el el tesorero departamental de Jalisco, D. Manuel del Cambre desatendiendo prevenciones tan justas y terminantes a que debió

(1) Dublán y Lozano. Tomo IV. Op. Cit. 41.

dar el más puntual y exacto cumplimiento incorporó entre los demás los fondos de tornaguías y contribuciones distrayéndolos de los graves objetos a que el gobierno los destinaba, por cuyo abuso se han originado funestas consecuencias... El Exmo. Sr. Presidente Provisional se ha visto en el caso de privar de su empleo a dicho tesorero, disponiendo que se comunique esta providencia a todas las oficinas del ramo de Hacienda... para que se contengan las arbitrariedades que pudieran cometerse en lo sucesivo por los empleados." (1)

En consecuencia, resulta irrefutable la forma autocrática y dictatorial, como podían sancionar a sus empleados tanto el Presidente de la República como los Gobernadores, con base en las facultades que les concedía la ley, de lo que se desprende que dichos funcionarios públicos no tuvieron ninguna restricción legal para hacerlo, dado el sistema centralizado de poder que imperaba en aquella época.

(1) Dublán y Lozano. Tomo IV. Op. Cit. p. 415.

6. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA DE 1847.

En el mes de abril de 1847, México atravezaba por una etapa sumamente difícil, ya que en esa fecha se produjo la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica y, extrañamente, la defensa de nuestro país fue encargada a Santa Anna, a pesar de que éste había sufrido varias derrotas anteriores, en perjuicio de nuestra Patria.

Esta guerra provocó una crisis financiera grave que, aunada a la política, generada por la contienda con la iglesia que se negó a otorgar préstamos en dinero al gobierno, causó una rebelión contra el Presidente Gómez Farías quien, a través de la Ley de Bienes Eclesiásticos, se proponía obtener recursos del clero para contrarrestar al invasor.

Santa Anna cometió nuevamente inmoralidades y torpezas militares durante la supuesta defensa de nuestro país, dando como resultado la concertación del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, mediante el cual, México perdió las extensiones territoriales de Texas, Nuevo México, Arizona California, Nevada, Utah y parte de Colorado, recibiendo en recompensa solamente la cantidad de quince millones de dólares (1). Esta desorganización financiera y política propició la dispersión del poder, mismo que seguía el movimiento de un péndulo político, en cuyos extremos se

(1) Guillermo Floris Margadant S. Op. Cit. 129.

encontraban, por un lado, los centralistas y conservadores, quienes propugnaban por un sistema unitario y centralizado de gobierno y por el otro, los liberales (moderados y puros) quienes luchaban incansablemente por un sistema federal de gobierno.

En este ambiente caótico fue elaborada el Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el día 21 del mismo mes y año (en dicho Congreso intervinieron Benito Juárez como Diputado por el Estado de Oaxaca y Mariano Otero como Diputado por el Estado de Jalisco). (1)

Resulta loable el esfuerzo desplegado por los miembros del Congreso Extraordinario de 1847, en virtud de los graves acontecimientos bélicos que obligaron a éstos a dispersarse el 9 de agosto de 1847, cuando el invasor norteamericano se acercaba al Valle de México. (2)

Las disposiciones jurídicas contenidas en el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847 relacionadas con las responsabilidades de los funcionarios públicos, aparecían consignadas en los artículos 12, 13, 15, 16, 17, 21, 22 y 25. (3)

(1) La relación que guardaron ambos (Juárez y Otero) era amistosa y fueron "correligionarios políticos estrechamente vinculados entre sí por los mismos ideales revolucionarios de la época, los del liberalismo". Vid. Raúl Ortíz Urquidí. Oaxaca, cuna de la codificación Iberoamericana. Editorial Porrúa, S.A. México, 1974. p.p. 102-103.

(2) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 441.

(3) Vale la nota de la p.84.

De su lectura podemos desprender que se estableció el sistema federal de gobierno (artículo 6º) y se creó un Gran Jurado para conocer de las causas contra altos funcionarios aludiendo, asimismo por vez primera, a que el Senado podía erigirse en Jurado de Sentencia, exclusivamente para declarar si el acusado era o no culpable, y se dejaba a la Suprema Corte la designación de la pena, según lo previniera la Ley correspondiente (artículos 12 y 13).

La institución de la Vicepresidencia de la República (artículo 15) desapareció del ordenamiento jurídico de 1847 y, se consignó la responsabilidad a cargo del Presidente de la República, por delitos comunes que cometiera durante el ejercicio de su encargo, así como también a los Secretarios del Despacho para responder de todas las infracciones de ley que cometieran (artículos 16 y 17), ya sea que consistieran en actos de comisión o fueran de pura omisión.

Se consagró el principio de legalidad que debería caracterizar al Estado Federal Mexicano, dado que se estableció expresamente, que los poderes de la Unión derivarían de la Constitución y deberían limitarse al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma (artículo 21).

Se concedía a la Cámara de Senadores la facultad de anular cualquier ley anticonstitucional o en contra de leyes generales que emitieran los Estados Federados (artículo 22). Dicha facultad

fue similar a la conferida al Supremo Poder Conservador en las Leyes centralistas de 1836.

El medio de control extraorgánico conocido como juicio de amparo se estableció en el artículo 25 del ordenamiento que se comenta, sancionándose la célebre fórmula de Mariano Otero, sobre la relatividad de las resoluciones que se dictaran por los Tribunales de la Federación en el juicio de amparo, lo que se tradujo en que dicha protección de la justicia federal, sólo se ocuparía del caso particular sobre el cual versara el proceso, sin hacer ninguna declaración general, respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Por lo que se refiere a la responsabilidad administrativa, se expidieron algunos decretos tendientes a desalentar algunos comportamientos deshonestos que cometieran los agentes del Estado.

Como ejemplo de tales disposiciones encontramos las siguientes:

"5 DE OCTUBRE DE 1852.- DECRETO DEL GOBIERNO.- SOBRE QUE LOS EMPLEADOS NO PUEDAN PERCIBIR DOS O MAS SUELDOS.- ...corrigiendo los abusos que se han introducido por el olvido de algunas disposiciones vigentes, a lo que se debe el empobrecimiento que sufre hace tiempo (en el erario federal) con perjuicio de las atenciones más urgentes de la administración pública...

Artículo 1.- En cumplimiento de las leyes que prohíben que una sola persona reciba dos o más sueldos por las rentas o ramos pertenecientes a la hacienda federal, cualquiera individuo que desempeñe o desempeñare en lo sucesivo dos o más empleos o comisiones que tengan señalado sueldo, sólo disfrutará del mayor cesándole entre tanto el abono de los otros. Artículo 2.- Los funcionarios o empleados que se hallaren en este caso, y consideren menoscabados los derechos que crean tener al goce de los sueldos que se les suspenden por el artículo anterior, dirigirán al ministerio respectivo sus instancias con los documentos necesarios, para que se dirijan al Congreso en el período de sus sesiones ordinarias, a fin de que resuelva lo conveniente. Artículo 3.- Los empleados que contraviniendo el mismo artículo 1. satisfagan dos o más sueldos a una sola persona, reintegrarán de su propio peculio lo que hayan pagado indebidamente ." (1)

El incumplimiento de la prohibición por parte de los empleados públicos de percibir dos remuneraciones o sueldos por las rentas o ramos pertenecientes a la hacienda federal traía consigo la posibilidad de exigir de su patrimonio los pagos indebidos que fueran realizados por empleados de gobierno, lo cual configura una aportación importante a nuestro sistema de responsabilidades, dado que, en la actualidad se observa que algunos servidores públicos obtienen dos o más sueldos de

(1) Dublán y Lozano. Tomo VI. Op. Cit. p. 268.

diferentes empleos en la Administración Pública; circunstancia explicable en razón de la crisis económica por la que atravesamos, aunque en agravio de individuos desempleados, que aspiran a ocupar un puesto en la estructura gubernamental y poder contar con una fuente de ingresos.

Conjuntamente se expidieron leyes que detallaron con mayor claridad la responsabilidad de los empleados públicos en la forma siguiente:

NUMERO 3919. JUNIO 28 DE 1853.- DECRETO DEL GOBIERNO.- LEY PENAL PARA LOS EMPLEADOS DE HACIENDA. - En el Título I se enumeraba a quienes se reputaba como empleados de hacienda para los efectos de esa ley, entre los cuales se encontraban los directores generales de los diversos ramos del erario, los ministros de la tesorería general, los administradores principales y contadores de las oficinas de rentas y los vistas de las aduanas terrestres y fronterizas y sus homólogos de las aduanas marítimas de altura y cabotaje, los comandantes y segundos de los resguardos marítimos y terrestres, los directores de las oficinas particulares de hacienda y sus empleados subalternos de todas las oficinas y resguardos indicados, los comisarios y subcomisarios de guerra y sus empleados subalternos y todos los demás empleados cualquiera que fuera su denominación, a cuyo cargo estuviera la recaudación, distribución, custodia y conducción de caudales públicos. En el Título II se precisaron los crímenes, delitos y faltas de los empleados de hacienda en los siguientes términos:

" Artículo 2. Son crímenes de estos empleados:

- I. La sustracción fraudulenta de caudales públicos, hecha con ánimo de aplicarlos a usos particulares, bien sea que aquéllos se tomen de las áreas destinadas a su custodia, o de cualquiera otro lugar, siempre que el hecho se verifique por los empleados que intervienen en el manejo, custodia o transporte de dichos caudales.
- II. La ocultación maliciosa de éstos que impida disponer al Supremo Gobierno o a sus agentes respectivos.
- III. Todo convenio o acto que tenga por objeto defraudar al erario el todo o parte de los productos de los diversos ramos de ingresos de que se componen, ya sea que los empleados de hacienda reciban por esto algún don, dádiva o regalo, ya sea que tengan un interés pecuniario en el mismo fraude, o ya que esperen de él cualquiera otra especie de utilidad.
- IV. La falsificación o adulteración de documentos de cualquiera clase que sean, de que pueda resultar defraudación de caudales públicos que el erario haya percibido o tenga derecho a percibir.
- V. La ocultación o inversión en usos propios de caudales del erario, hecha por aquellos a quienes se hubieren entregado para algún uso público.
- VI. La simulación de facultades, encargos o comisiones del Supremo Gobierno o de los encargados del manejo de caudales públicos, verificada con el objeto de hacer cobros indebidos a los particulares, o de defraudar los intereses del erario.
- VII. La resistencia u oposición de los empleados de hacienda al cumplimiento o ejecución de las órdenes que emanaren del Supremo Gobierno.
- VIII. La tolerancia de los superiores con respecto a los crímenes de sus inferiores comprendidos en este artículo, de que hubiesen o hayan debido tener noticia.

Artículo 3. Son delitos:

- I. Toda contravención dolosa a las leyes fiscales no comprendida en el artículo anterior, relativas al establecimiento de contribuciones generales o particulares, y a la recaudación o distribución de sus productos, siempre que se verifique por actos positivos de los empleados de hacienda a quienes estuviere encomendada en todo o en parte la ejecución o cumplimiento de dichas leyes.
- II. La resistencia u oposición de los empleados de hacienda al cumplimiento de las órdenes del ramo que emanaren de sus respectivos superiores.
- III. La desidia o abandono habitual de aquellos en el desempeño de sus empleos, encargos o comisiones.
- IV. La falta de vigilancia en un caso determinado, sobre las personas u objetos que están bajo la inmediata dependencia o cuidado de los empleados de hacienda.
- V. Toda omisión o descuido voluntario en un caso determinado de que resulte al erario alguna pérdida de caudales ya percibidos o que tenga derecho de percibir.
- VI. Toda extorsión o vejación que estos cometieren sobre los particulares contribuyentes o deudores del erario nacional.
- VII. La tolerancia de los superiores con respecto a los delitos de sus inferiores, comprendido en este artículo, de que tuvieren o hayan debido tener noticia.

Artículo 4. Son faltas graves:

- I. La demora de cualquier acto u operación que ocasione pérdidas al erario nacional o a los particulares.
- II. La falta frecuente de asistencia en los días y horas en que los empleados de hacienda deben concurrir a sus oficinas o desempeñar los encargos y comisiones que les correspondan.

- III. La falta habitual de atención, cuidado y limpieza en la contabilidad, libros y expedición de documentos.
- IV. Toda omisión o descuido en un caso determinado, de que no deba resultar ninguna pérdida al erario.
- V. La falta de respeto a los superiores.
- VI. La familiaridad de éstos con sus inferiores durante el tiempo en que unos y otros deben estar ocupados en el servicio público o en sus funciones respectivas.
- VII. La tolerancia de los superiores con respecto a las faltas graves de sus inferiores, de que tengan o hayan debido tener noticia.

Artículo 5. Son faltas leves:

- I. Las faltas no frecuentes de los empleados de hacienda a sus oficinas respectivas, o al desempeño de los trabajos u operaciones que les correspondan.
- II. La desidia en actos determinados, relativo al servicio de sus empleos.
- III. Todo cambio de labores que dichos empleados verifiquen sin conocimiento de los superiores respectivos.
- IV. La ingerencia de un empleado en los trabajos o deberes de otro, sin conocimiento de los superiores respectivos.
- V. Las de urbanidad y decencia, así en el porte exterior como en las conversaciones, siempre que incurran en ellas los empleados de hacienda, durante el tiempo en que deben estar ocupados en sus oficinas, o desempeñando alguno de sus deberes oficiales.
- VI. Las faltas de cortesía y atención para con las personas que por sus negocios tienen que concurrir a las oficinas, y los engaños y mentiras para molestarlas.

VII. Cualesquiera otras faltas no expresadas en este artículo, en que reincidiesen los empleados de hacienda, después de haber sido reconvenidos una vez por ellas por sus superiores. "

En el Título III se establecieron las penas con que se castigaban a los empleados infractores, a saber, la pena de muerte, presidio, descuento mensual de la mitad del sueldo, por todo el tiempo que fuere necesario, para indemnizar al erario o a los particulares de las pérdidas que hubieren sufrido, multas equivalentes al haber de un día hasta el de un mes a juicio de los superiores respectivos y multas que no excedieran del haber de un día, según la gravedad de la falta cometida.

En el Título IV se consignaron disposiciones generales y procedimientos punitivos, estableciéndose que las penas corporales se impondrían a los delincuentes, sin perjuicio de hacer efectiva en sus bienes la responsabilidad pecuniaria en que hubieren incurrido, e igualmente se preceptuó que la pena de presidio llevaría siempre anexa la pérdida del empleo e inhabilitación perpetua para obtener cualquier otro en la Administración Pública. Se indicó que la reincidencia de alguna falta grave se castigaría con doble pena y la reincidencia en las faltas leves sería considerada como falta grave y corregida con la multa establecida para éstas; también señaló que las penas establecidas en la ley que se comenta para los crímenes y para los delitos, se impondría a los responsables por los jueces de hacienda, mediante el juicio respectivo, entendiéndose esto mismo

en referencia a las faltas graves; igualmente se ordenaba que las demás faltas graves o leves se corregían gubernativamente por los superiores inmediatos de los que incurrieran en ellas con las penas mencionadas, dando cuenta al Supremo Gobierno, para lo cual se preveía un procedimiento judicial breve y sumario con audiencia del representante del fisco, y una vez concluída la sumaria se tomaba al reo su confesión y se procedía al nombramiento del defensor, posteriormente se comunicaba la sumaria al promotor fiscal para que dentro del término de tres días pidieran lo que en justicia correspondiera. Una vez probada la causa el juez procedía a dictar la sentencia respectiva.

Otra ley que por su relevancia en materia de responsabilidades se inserta en el presente estudio es la siguiente:

No. 4155.- Diciembre 27 de 1853.- DECRETO DEL GOBIERNO.- LEY PARA HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD DE LOS JUECES.- El Título I de esta ley se ocupaba de la prevaricación en que pudiera incurrir un juez enumerando en diecisiete fracciones los supuestos de este acto ilícito, considerándose prevaricador, entre otros, al juez que a sabiendas dictara sentencia definitiva contra ley expresa; el juez que se negara a proceder a dictar alguna providencia o sentencia, so pretexto de oscuridad, insuficiencia o silencio de la ley; el juez que no decidiera los negocios o no practicara los asuntos y diligencias que le correspondieran, en el término que señalaba la ley; o que en un acto de su oficio cometiera cualquier vejación injusta contra

las personas, o usare de tormentos o de apremios ilegítimos o innecesarios para el desempeño de su oficio. Las condenas que se imponían a un juez por prevaricador, eran la privación del empleo e inhabilitación perpetua para obtener otro alguno en la administración de justicia, o suspensión del empleo y sueldo por un año y pago a la parte agraviada de todas las costas y perjuicios que hubiera sufrido (esta última sanción podía conmutarse con prisión de seis meses hasta un año) y multas de cincuenta a doscientos pesos.

El Título II regulaba el cohecho en siete fracciones que reprimían al juez que recibiera dádivas por abreviar el despacho de las causas o de su decisión, o por faltar en justicia; de igual modo, el juez que por dádiva o promesa hecha a él o a su familia, ejecutare u omitiere cualquier acto lícito o debido, propio de su oficio o que cortare las causas que debiera seguir según las leyes o faltara al cumplimiento de sus deberes en cualquier caso no comprendido en los anteriores. Las sanciones que podían aplicarse a los jueces que cometían el delito de cohecho eran el ser declarado infame; la privación del empleo, sueldo, honores y dignidades; la inhabilitación perpetua para obtener oficio y cargo alguno; reparación a la parte agraviada de todos los costos y perjuicios; el pago de lo que el juez hubiere recibido con el tres tanto para los establecimientos de instrucción (que podía conmutarse por pena de prisión). De igual manera, se castigaba al que sobornara al juez, con multa de tres tanto de lo que dió y el duplo de lo que ofreció y sufriría las

mismas penas señaladas contra el juez, a excepción de las de privación de empleo e inhabilidad para obtener otro.

El Título III se ocupó de normar los abusos y faltas de los jueces estableciendo en sus veintidos fracciones los casos en que un juez podía ser acusado por abusar de su oficio o faltar a sus deberes, consignándose penas de suspensión de empleo y sueldo por dos años al juez que a la fuerza, o con amenazas, o vejaciones, o con promesas, o de cualquier otro modo, exigiera dinero u otra cosa de alguno de los litigantes o de cualquiera otra persona sujeta a su jurisdicción. Al juez que exigiera algunas sumas de dinero a buena cuenta de los derechos que se hubieran de causar, o consintieran que las exigieran sus oficiales o dependientes, se le castigaba con la devolución de lo que hubiere recibido indebidamente y con multas del duplo hasta el cuadruplo, por la primera y segunda vez y por la tercera con la privación del empleo; al mismo tiempo, se consignaron multas de veinticinco hasta doscientos pesos o pena de suspensión de empleo y sueldo desde tres meses hasta un año según la naturaleza y circunstancias del abuso o falta cometida, contemplándose también el apercibimiento o extrañamiento.

El Título IV se refería a la usurpación de atribuciones indicando en sus cuatro fracciones los supuestos en que un juez usurpaba ajenas atribuciones cuando se arrogara las que fueran propias de las autoridades administrativas o impidiese a éstas el legítimo ejercicio de las suyas, o cuando el juez promoviera

o sostuviera una competencia contra la ley expresa, correspondiendo sanciones de suspensión del empleo y sueldo por un año, y pago de costas y perjuicios a cargo del juez infractor.

El Título V reglamentó la desobediencia en que pudiera incurrir algún juez que no cumpliera o retardara el cumplimiento de una ley o decreto o de una orden del supremo gobierno, o que se negare abiertamente a obedecer las órdenes del supremo gobierno o de sus respectivos superiores, castigándolo con pena de privación perpetua del empleo y prisión hasta de un año, sin perjuicio de ser inmediatamente suspenso del empleo y sueldo por un año o, según el caso, privado del empleo e inhabilitado perpetuamente para ejercer la judicatura.

El Título VI señaló los sujetos a quienes eran aplicables las disposiciones contenidas en los títulos anteriores, a saber, los ministros y fiscales de los tribunales supremos o superiores, el procurador general, jueces y promotores fiscales, jueces de hacienda y de comercio, jueces menores y de paz, árbitros, arbitradores asesores y auditores y cualquiera otro que ejerciera funciones judiciales, sea cual fuere su denominación, ya sean propietarios, interinos, supernumerarios, sustitutos o suplentes. Adicionalmente, estos empleados públicos podían ser castigados con la pena de suspensión desde tres meses hasta un año y multa de cincuenta a quinientos pesos, si durante el ejercicio de sus cargos se mezclaban en operaciones de agio en forma directa o indirecta.

Por último el Título VII detalló el procedimiento sumario que debía seguirse cuando un funcionario judicial cometiera alguno de los delitos mencionados, a fin de hacer efectiva la responsabilidad de los infractores, previa audiencia con el acusado y con los fiscales, concediéndole al primero, el recurso de reclamación ante la misma sala que hubiera impuesto la pena, y por otro lado, el recurso de apelación que conocía la sala que no hubiera impuesto la pena. Los magistrados y jueces que se hallaren procesados no podían ser propuestos a otros destinos o ascensos, hasta que hubieren sido completamente absueltos.

Consideramos por nuestra parte que las sanciones consignadas tanto en la Ley penal para los empleados de Hacienda, como las establecidas en la Ley para hacer efectiva la responsabilidad de los jueces, eran muy severas, dado que la primera de ellas contemplaba la pena de muerte y presidio, mientras que la segunda imponía condenas de privación de empleo e inhabilitación perpetua para obtener otro alguno en la administración de justicia y suspensión del empleo y sueldo por un año y pago a la parte agraviada de todas las costas y perjuicios que hubiera sufrido, todo lo cual nos revela el indeclinable propósito del legislador por suprimir las prácticas corruptas de algunos empleados públicos que aprovecharon en su beneficio personal, el desorden imperante en aquella época en nuestro país.

7. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857.

La confusión y anarquía continuaron en México entre los años de 1853 y 1857, propiciadas, principalmente, por los abusos y despilfarros del gobierno de Santa Anna.

El descontento popular se agravaba más todavía, con la implantación de contribuciones onerosas sin tomar en consideración el estado de pobreza general, y utilizar indebidamente los ingresos que generaban los impuestos, en gastos superfluos e improvisando cuantiosas fortunas a una élite privilegiada.

El desorden político, social y económico obligó al pueblo mexicano a emprender una nueva lucha en contra de la irrisoria monarquía que Santa Anna pretendía establecer en forma autoritaria.

Esta lucha desembocó en la elaboración del Plan de Ayutla proclamado el 1° de marzo de 1857 por el Coronel D. Florencio Villarreal. Respecto de ella, el Dr. Francisco Venegas Trejo, ha manifestado que: "...la Revolución de Ayutla... culminaría con la expedición del más avanzado Código Político que México hasta entonces había conocido. Se puede decir, en síntesis, que en 1857 los mexicanos se encontraron a sí mismos, que con plena conciencia decidieron una reestructuración política que respetara la libertad individual y que distribuyera el poder para realizar el anhelo de todo pueblo soberano: vivir en y por la

democracia." (1)

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución liberal por el Congreso Constituyente que sesionó en la Ciudad de México, en cuya redacción intervinieron, entre otros destacados diputados, Ponciano Arriaga, Valentín Gómez Farías, León Guzmán, Francisco Zarco, José María del Castillo Velasco, Ignacio Ramírez y Luis Ignacio Vallarta, quienes, pese a su juventud, efundieron sus convicciones de justicia social, para diseñar los cimientos jurídicos y políticos de nuestra actual República.

En el septuagésimo párrafo del Dictamen y Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 16 de junio de 1856, se esbozaron las bases legales sobre las que se podría destituir o inhabilitar a un funcionario público, previo desahogo del juicio político respectivo, por incurrir en omisiones o descuidos por ineptitud u otras causas negativas, expresándose la siguiente fórmula: "Sois inepto; no merecéis la confianza del pueblo; no debéis ocupar un puesto político: es mejor que volváis a la vida privada." (2)

Instalado, el Congreso Constituyente Liberal de 1857 procedió a discutir el proyecto de Constitución en la sesión del día 10 de diciembre de 1856, los parlamentarios deliberaron el capítulo referente a las responsabilidades de los funcionarios

(1) Francisco Venegas Trejo. Apuntes de Derecho Constitucional 1985.

(2) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 550.

públicos, correspondiendo al diputado Castañeda presentar, para su discusión, un bosquejo que él mismo había modificado, procurando conformarse al espíritu del Congreso. Dicho proyecto fue admitido sin dispensa de trámites y se señaló para su discusión, el día que terminara la del dictamen sobre división territorial. (1)

La Constitución Liberal de 1857 se ocupó, en su Título IV, de regular la responsabilidad de los funcionarios públicos en los artículos siguientes:

103 (REFORMADO EL 13 DE NOVIEMBRE DE 1874 Y EL 6 DE MAYO DE 1904); 104 (REFORMADO EL 13 DE NOVIEMBRE DE 1874); 105 (REFORMADO EL 13 DE NOVIEMBRE DE 1874); 106, 107 Y 108. (2)

Artículo 103.- "Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación

(1) Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VIII. Artículo 111 Constitucional. Publicación de la Cámara de Diputados. p. 236.

(2) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 624. Se transcribe el texto original de las disposiciones constitucionales de 1857.

expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común." (1)

Adiciones y reformas al artículo 103 Constitucional de 13 de noviembre de 1874.

"Se agregará al artículo anterior, 103 de la Constitución, lo siguiente:

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la Ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución." (2)

Reformas, adiciones y supresiones al artículo 103 Constitucional de 6 de mayo de 1904.

"Se derogan... y se reforman..., la primera parte del artículo 103, en los términos siguientes:

Art. 103.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados son responsables por infracción de la Constitución y leyes federales. El Presidente y el Vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común." (3)

(1) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 624.

(2) Ibidem. p. 704.

(3) Ibidem. p. 716.

Artículo 104.- "Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes." (1)

Adiciones y reformas al artículo 104 Constitucional de 13 de noviembre de 1874.

Artículo 104.- "Si el delito fuere común, la Cámara de representantes, erigida en gran jurado, declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no ha lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes." (2)

Artículo 105.- "De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como Jurado de Acusación, y la Suprema Corte como Jurado de Sentencia.

El Jurado de Acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no es culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho cargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo,

(1) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 624.

(2) Idem.

del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe." (1)

Adiciones y reformas al artículo 105 constitucional del 13 de noviembre de 1874.

Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán: La Cámara de diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere 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 audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe. (2)

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

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

Artículo 108.- En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público. (3)

(1) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 624.

(2) Ibidem. Op. Cit. p. 704.

(3) Ibidem. Op. Cit. p. 625.

La Carta Suprema de 1857, como vemos, recogió, depuró y perfeccionó la experiencia legislativa aportada por los Constituyentes de 1814, 1824 y 1847, en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, elevándola a rango constitucional y consignándola en el Título especial, el IV. En éste se detalló con más claridad las responsabilidades y sanciones que podrían ser aplicables a los diputados del Congreso de la Unión, los individuos (ministros) de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, estableciendo asimismo, una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su encargo y delitos oficiales en que incurrieran por faltas u omisiones, durante el ejercicio de su empleo, extendiendo dicha responsabilidad hasta un año después de haber terminado sus funciones (artículos 103, 104, 105 y 107).

El Título IV de la Ley Fundamental de 1857 recogió la institución del Gran Jurado acogida por la Supraley de 1824 y las Bases Orgánicas de 1847, instituyendo un procedimiento distinto, según se tratara de la comisión de un delito común u oficial.

En el primer caso, el Congreso, erigido en Gran Jurado, declararía por mayoría absoluta de votos si había o no lugar a proceder contra el acusado; en el segundo, el Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia, reunida esta última en tribunal pleno, como Jurado Sentencia, previa audiencia al acusado, procedería a aplicar, por mayoría absoluta de votos,

la pena que la Ley señalara.

En consecuencia, la Norma Fundamental de 1857 reveló, con más energía, la existencia de controles interorgánicos e intraorgánicos, dado que se configuraron en forma institucional, y, por ende permanentemente, los marcos de responsabilidades de los agentes estatales en la manera referida, y además, éstas disposiciones supralegales regularon con firmeza el fuero inmunidad de carácter absoluto a favor de los diputados que integraron el Congreso de la Unión, ya que se optó por el sistema representativo unicameral (artículo 59).

Al Presidente de la República se le concedió el fuero inmunidad de carácter relativo, ya que durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común (artículo 103).

A los gobernadores de los Estados se les hizo responsables por infracción de la Constitución y leyes federales (artículo 103).

Una vez pronunciada la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podía concederse al reo la gracia de indulto (artículo 106).

Por otra parte, durante el período que nos ocupa, también se expidieron algunos decretos y circulares en materia de responsabilidad administrativa, como ejemplo de ellos encontramos los siguientes:

"Número 4986. 11 de septiembre de 1857.- DECRETO DEL GOBIERNO.-
NADIE PODRA REUNIR DOS CARGOS O EMPLEOS.

Artículo 1.- Ninguna persona podrá reunir el ejercicio de dos
cargos o empleos, ni aún a título de comisión y todo abono que
hagan las oficinas pagadoras a cualquier individuo, por más de un
sueldo, será de la responsabilidad personal del que hiciere el
pago, sin perjuicio de exigir la devolución del exceso al que
lo hubiere recibido." (1)

El decreto enunciado siguió los mismos lineamientos del diverso de fecha 5 de octubre de 1852, mediante el cual se prohibía a los empleados recibir dos o más sueldos por las rentas o ramos pertenecientes a la hacienda federal, por lo que nos remitimos a los comentarios ya formulados. (2)

"Número 6435. Octubre 20 de 1868. Ministerio de Hacienda
Circular.- DISPONE QUE LOS EMPLEADOS TIENEN OBLIGACION DE
GUARDAR SECRETO SOBRE LOS ASUNTOS QUE ESTAN A SU CARGO. Estando
prevenido por los reglamentos de las oficinas públicas que no se

(1) Dublán y Lozano. Tomo 1856-1860. Op. Cit. p. 618.

(2) Vid p. 115.

permita a los particulares examinar documentos, pertenecientes a ellas, ni tomar notas o apuntes de los mismos sin permiso del jefe de las oficinas, y habiéndose notado recientemente algunas contravenciones a estas disposiciones, el Presidente ha tenido a bien disponer que por este ministerio se recuerde a las oficinas que dependen de él, que cuiden del cumplimiento exacto de esta determinación.

Nunca ha pretendido el Presidente ocultar a la Nación ninguno de sus actos o de los empleados dependientes de él, y mucho menos puede tener esta pretensión tratándose de oficinas de hacienda, en las que, a lo menos durante su administración, no ha habido nada secreto; pero sí cree su deber evitar que tomando sin autorización datos truncos y aislados, personas mal intencionadas, se aprovechen de ellos para difundir alarma o causar otros males a la Nación o al Gobierno.

El Presidente está dispuesto a conceder todas las facultades necesarias a los ciudadanos que de buena fé deseen tomar los datos que quieran de las oficinas de Hacienda de la Federación, para formar trabajos estadísticos o con algún otro objeto loable y patriótico. La persona que manifieste este deseo, recibirá del Presidente la autorización más amplia para conseguir su objeto, siempre que el Gobierno esté satisfecho de que se piden con buena fé." (1)

(1) Dublán y Lozano. Tomo I. 1867-1869. p. 438.

"NUMERO 7154.- CIRCULAR DEL MINISTERIO DE JUSTICIA.- SOBRE
PECULADO COMETIDO POR LOS SUBALTERNOS DE LA RENTA DE PAPEL

SELLADO... en el orden administrativo tienen todo el carácter de empleados federales, con los deberes que imponen las leyes y con las facultades y preeminencias que ellas les conceden, y por lo mismo, aparece como inconsecuencia declarar, que en el caso de que éstos cometan un abuso, ya sea de autoridad o de mala versación de caudales, se les considere con el carácter particular que sólo puede tenerse como accidental, puesto que el nombramiento no es más que una delegación a favor de los administradores principales, que ha hecho el ejecutivo para facilitar el servicio público y cuya delegación tiene para ellos el aumento de responsabilidad.

Por otra parte, este exceso de responsabilidad no parece justo que se deje sin los medios que tiene el mismo ejecutivo para hacerla efectiva; ni tampoco parece que simplemente por el carácter accidental del nombramiento, el empleado federal deje de serlo en los casos de responsabilidad, y que las leyes que se aplican a los empleados que tienen nombramiento directo, no sean aplicables a ellos simplemente por esta circunstancia." (1)

"Art.3. Quedan los administradores principales de la renta del papel sellado en la obligación de responder al erario por el manejo de sus subordinados." (2)

(1) Dublán y Lozano. Tomo 1872-1875. Op. Cit. p. 431.

(2) Ibidem. p. 432.

"Art. 5. Los casos de peculado y los de responsabilidad son de la competencia de los tribunales federales en todas sus instancias, quienes con arreglo a sus atribuciones procederán según el caso, para garantizar los intereses fiscales." (1)

"1° de Diciembre de 1876. CIRCULAR DEL MINISTERIO DE HACIENDA.-
SE PROHIBE EL EJERCICIO SIMULTANEO DE DOS EMPLEOS EN UN SOLO
INDIVIDUO... en ningún caso se reúna en un solo individuo el
ejercicio simultáneo de dos empleos, siendo responsabilidad
personal del empleado que verifique el pago de dos o más sueldos
a un solo servidor de la nación. Igualmente dispone que cesen de
abonarse las gratificaciones o sobresueldos de cualquiera especie que se hayan antes satisfecho y que no estén expresamente señalados en el presupuesto declarado vigente; comprendiéndose en este acuerdo los empleados federales y los del distrito de México." (2)

"23 de Enero de 1877. CIRCULAR DEL MINISTERIO DE GOBERNACION.-
PROHIBE LA ACUMULACION DE EMPLEOS. Diversas leyes vigentes inspiradas en razones de moralidad bien perceptibles, han declarado que una misma persona no puede acumular varios empleos, y la Constitución de la República, respetando también esas razones, y teniendo presentes otras consideraciones políticas de grande importancia, contiene preceptos terminantes que

(1) Dublán y Lozano. Tomo 1872-1875. Op. Cit. p. 432.

(2) Idem. Tomo 1876-1879. Op. Cit. p. 108.

establecen la incompatibilidad de empleos en los altos funcionarios. Pero como estos preceptos y aquellas disposiciones han permanecido hasta hoy en el olvido, con positivo perjuicio de los intereses públicos, y la Revolución de Tuxtepec ha ofrecido a la vez, que el exacto cumplimiento de la Ley Fundamental de la República y de las Leyes de Reforma, la moralidad más estricta en la administración, el ciudadano general segundo en jefe encargado del poder ejecutivo, queriendo hacer efectivas estas promesas se ha servido acordar... " (1)

Por último, conviene mencionar que en este período se perfeccionó el "juicio de garantías" ya establecido en 1847, (artículo 101 y 102), tendiente a verificar, en nuestro Estado Constitucional, el control de la legalidad de los actos de los gobernantes.

El Dr. Francisco Venegas Trejo ha señalado con vehemencia: "Aportación sublime de los constituyentes de 1857 fue el juicio de amparo; contribución jurídica que es un orgullo y acierto de México; a tal grado, que su reconocimiento e institucionalización han sido adoptados por las Constituciones de otros países, e incluso recogidos por la Carta de las Naciones Unidas. El control jurisdiccional de la Constitucionalidad es un aporte de México al Derecho Universal." (2)

(1) Dublán y Lozano. Tomo 1876-1879. Op. Cit. p. 143.

(2) Francisco Venegas Trejo. Et. al. Op. Cit. p. 46.

Irrefutable resulta, en consecuencia, la trascendencia histórica del pensamiento justiciero difundido por el Constituyente Liberal de 1857, mismo que apuntó con mayor vigor la necesidad de señalar límites jurídicos al ejercicio del poder por parte de los gobernantes, para construir sólidamente nuestro actual sistema constitucional de responsabilidades de los empleados y funcionarios del Estado: "La Constitución de 1857, de una erudita elaboración técnica conforme a la más adelantada teoría constitucional de la época, vino a estructurar definitivamente al Estado Mexicano en los moldes del Estado Liberal de Derecho; pero además vino a integrar en gran parte la conciencia nacional." (1)

(1) Miguel de la Madrid Hurtado. El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857. Tesis profesional 1957. Seminario de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho. U.N.A.M. p. 61.

8. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Los sucesos históricos acontecidos durante la década posterior a la promulgación del Código Supremo de 1857, constituyen una bella etapa de nuestra historia, pese a que, durante ella, se intentó impedir la vigencia de la Constitución a través de propaganda difundida por los conservadores y la iglesia y se produjo la caída de Comonfort, empero Juárez, inflexible en su deber, defendió con entereza, razón y energía, los principios del liberalismo político económico, instruyendo a México y al mundo que el pensamiento y el derecho ajenos deben ser siempre respetados, debido a lo cual, se proclamó contra el abuso del poder ejercido por Maximiliano de Habsburgo durante su efímero imperio y proscribió la dictadura, anteponiendo las Leyes de Reforma, complementarias de la Constitución y expresión del triunfo del pensamiento liberal. (1)

El pueblo de México, lejos de alcanzar la paz y el bienestar social por los que incansablemente ha luchado a través de su historia, hubo de soportar una nueva dictadura protagonizada ahora por el General Porfirio Díaz, quien no dudó a recurrir al crimen político, ni al fraude electoral para usurpar el poder desde 1876 hasta 1910.

(1) Mario de la Cueva. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa, S.A. México. p. 254.

La paz impuesta por la dictadura de Díaz estuvo fundada en una injusta distribución de la riqueza, en la explotación y miseria del pueblo mexicano y culminó con el movimiento revolucionario de 1910, que propugnó por cristalizar los anhelos de justicia social de campesinos y trabajadores que fatigados, manifestaron su repudio y descontento contra la dictadura, destacándose entre ellas la del ilustre revolucionario Ricardo Flores Magón, quien redactó el Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en la ciudad de San Luis Missouri, E.U.A. el 1º de julio de 1906, en el que se propuso entre otras, la siguiente reforma constitucional: "Punto 7º. Agravar la responsabilidad de los funcionarios públicos, imponiendo severas penas de prisión para los delincuentes." (1)

La lucha revolucionaria costó cerca de un millón de vidas entre los "sin tierra y sin riqueza" quienes no soportaron más su miserable situación. (2)

Al triunfo de la Revolución Mexicana, Carranza convocó a una nueva Asamblea Constituyente ofreciendo de esta manera una solución más profunda al problema que vivía México en aquella época. En este sentido, Mario de la Cueva opina que el Varón de Cuatro Ciénegas "elevó la Revolución a la doble categoría de un derecho del pueblo, inalienable, imprescriptible y de una fuente de Derecho Objetivo." (3)

(1) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 728.

(2) Mario de la Cueva. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981. p. XIII. Prólogo a la 1ª Edición.

(3) Mario de la Cueva. Teoría de la Constitución. Op. Cit. p. 255.

Al referirse a la Constitución de 1917 el Dr. Mario de la Cueva agrega que ésta también "resultó una síntesis histórica del pensamiento social que flotaba sobre el pueblo desde los años de la revolución emancipadora y de las ideas liberales de 1857, una síntesis creadora de una Constitución de un tipo nuevo desconocido hasta entonces en la historia. Una Constitución que rompió los cuadros rígidos del individualismo y del liberalismo, que proclamó el deber de la sociedad y del Estado de asegurar a todos los hombres un mínimo de justicia social, que quebró la tradición dos veces milenaria de la división del Derecho en público y privado, y que, al hacerlo, abrió las puertas de los nuevos derechos del hombre, una nueva regulación de la vida social e individual." (1)

La Asamblea Constituyente de 1916 estuvo formada por hombres de pensamiento progresista y radical, y en su gran mayoría eran de extracción popular aunque hubo también profesionales que figuraron como diputados en el Congreso. Todos ellos exaltaron con brillo y firmeza sus hondas convicciones de justicia social, durante las deliberaciones legislativas Queretanas.

En el mensaje y proyecto de Constitución leído por Cartanza ante el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucio-

(1) Mario de la Cueva. Op. Cit. p. 256.

nalista hizo referencia a las responsabilidades de los altos funcionarios de la Federación en los términos siguientes: "...poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere;...quitar a la Cámara de Diputados el poder juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación,..."

La Ley Fundamental de 1917 se ocupó, como la de 1857 en su Título IV, de regular la responsabilidad de los funcionarios públicos, en los artículos siguientes:

108, 109, 110, 111 (REFORMADO EL 20 DE AGOSTO DE 1928 Y EL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1944) 112, 113 Y 114.

T I T U L O I V

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

Artículo 108.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales son responsables por violaciones a la

Constitución y leyes federales.

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

Artículo 109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la declaración de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

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

Artículo 110.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa

pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 111.- De los delitos oficiales conocerá en Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que 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.

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

En los casos de este artículo y en los de 109, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables. (1)

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.

(1) Reforma publicada en el Diario Oficial del 20 de agosto de 1928.

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

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. 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 una nueva designación. (1)

El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud. (2)

(1) Reforma publicada en el Diario Oficial del 20 de agosto de 1928.
(2) Reforma publicada en el Diario Oficial del 21 de septiembre de 1944.

Artículo 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Artículo 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Artículo 114.- En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público.

La Ley Fundamental de 1917, siguió parcialmente los lineamientos de la Constitución de 1857 en lo referente a la regulación de la responsabilidad de los funcionarios públicos consignándola en el mismo Título IV; del mismo modo, se incorporaron algunas modificaciones entre las cuales conviene destacar:

- a) En el artículo 108 se agregó como sujeto de responsabilidades al Procurador General de la República.
- b) En el último párrafo del artículo 108 se suprimieron dos delitos por los que podían ser acusado el Presidente de la República, a saber: la violación expresa de la Constitución y el ataque a la Libertad electoral. Estos delitos se consignaban en el artículo 103 de la Constitución de 1857. A este respecto, Juan José González

Bustamante, citando a Eugenio Florián señala que "En nuestro país, en el texto primitivo de la Constitución de 1857 y en la reforma de 6 de mayo de 1904, el Presidente de la República, además de los delitos de traición a la patria y otros de mayor gravedad, era responsable por violaciones expresas a la Constitución y ataques a la libertad electoral, y no nos explicamos las razones que tuvo el Constituyente de 1917 para suprimir esta clase de delitos que puede cometer el Jefe del Poder Ejecutivo." (1)

- c) En el artículo 109, en caso de que la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado conociera de delitos comunes cometidos por funcionarios públicos y emitiera una declaración en sentido negativo, es decir, cuando decidiera por mayoría absoluta de votos de número total de sus miembros que la formaran, en favor de no proceder contra el acusado, se agregó que tal declaración no sería obstáculo para que la acusación continuara su curso cuando el acusado hubiera dejado de tener fuero, ya que dicha declaración no prejuzgaría absolutamente los fundamentos de la acusación; con ello se pretendía que el delito imputado a un funcionario público presunto responsable no quedara impune.

(1) Eugenio Florián, Derecho Procesal Penal. Editorial Bosch Barcelona, citado por Juan José González Bustamante. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional. Ediciones Botas. México, 1946. p. 74.

d) Mediante reforma practicada al artículo 111 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, se estableció la facultad concedida al Presidente de la República para solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de los miembros del Poder Judicial, en cuyo caso el funcionario judicial acusado quedaría privado de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiera incurrido y se procedería a una nueva designación. No obstante, a través de una segunda modificación al mismo artículo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 1944, se añadió que antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, el Presidente de la República escucharía a éste en privado, a fin de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud, esto se hacía con el objeto de no hacer nugatoria la garantía de audiencia en perjuicio del funcionario judicial presunto responsable.

El Dr. Jorge Carpizo ha criticado el procedimiento mencionado en el sentido de que: "la destitución del Poder Judicial establecido en el artículo 111 vulnera la independencia del citado poder y pone sobre su cabeza la espada que puede caer a voluntad del presidente". (1)

En tal virtud, el destacado constitucionalista propuso que: "dichos párrafos deben desaparecer dentro de nuestra

(1) Jorge Carpizo. El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI. México, 1979. p. 227.

Constitución, si queremos reforzar la autonomía de nuestro Poder Judicial". (1)

El proceso de destitución enunciado fue derogado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982 y conviene precisar que no corresponde al texto original del artículo 111 constitucional, que fue aprobado por el Constituyente de 1917, sino que se trata de una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928. En esta misma reforma se precisó que en el caso del artículo 109 constitucional, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración de la Cámara de Diputados respecto a la responsabilidad de los funcionarios públicos serían inatacables.

Una segunda modificación al artículo 111* tuvo lugar mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 21 de septiembre de 1944, en la que se añadió un séptimo párrafo en la forma indicada, relativo a que el Presidente de la República, antes de solicitar la destitución de algún funcionario judicial, lo oíría en privado. (2)

(1) Jorge Carpizo. Op. Cit. p. 227.

(2) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 926.

(*) Esta adición se complementó con dos artículos transitorios que establecían: Art. 1º.- Dentro de los 30 días siguientes al que entre en vigor esta reforma constitucional, el C. Presidente de la República hará en los términos de la misma reforma, el nombramiento de los ministros y magistrados que deberán integrar la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales. Art. 2º.- La Suprema Corte y el Tribunal Superior de Justicia y Territorios Federales harán, respectivamente, las designaciones de los funcionarios inamovibles a que se refiere esta ley, dentro del término de 30 días, que se contarán a partir de la fecha en que tales cuerpos judiciales queden constituidos con arreglo al artículo anterior.

e) El cuarto párrafo del artículo 111 consignó una trascendente innovación que fue la de conceder acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. En caso de que la Cámara de Diputados declarara procedente la acusación, se nombraría una comisión de la Cámara de Diputados para que sostuviera ante el Senado la acusación respectiva.

f) En el sexto párrafo del artículo 111 se estableció otra relevante innovación, concediéndose la facultad al Congreso de la Unión para expedir a la "mayor brevedad", una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación, en la que se determinarían como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho aún cuando hasta ese entonces no hubieran tenido carácter delictuoso y agregó que dichos delitos serían siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta estableciera el artículo 20.

Juan José González Bustamante comentando los trabajos realizados en el Congreso Constituyente de 1917 señala que: "La comisión designada para dictaminar sobre el título relativo a responsabilidades de los funcionarios públicos, hizo resaltar la necesidad de cambiar por completo la base del sistema actual que ha venido a

nulificar radicalmente la responsabilidad de los funcionarios y empleados, y creyó que el medio más seguro era que el pueblo mismo, que por propia experiencia conoce el manejo de dichos empleados, fuese el encargado de juzgar por medio de tribunal popular". (1)

El mismo autor agrega más adelante que: "ya hemos visto lo desastrozo que ha resultado en realidad el vicioso sistema del Jurado Popular, abolido en el Distrito Federal para los delitos del orden común desde el Código Penal de 1929. No se ha conseguido, hasta ahora, cambiar el sistema defectuoso a que hacían mención los dictaminadores y ante la serie desacertada de fallos absolutorios dictados en la jurisdicción federal por los delitos oficiales cometidos por los funcionarios y empleados públicos, se creyó conveniente aprovechar el período de emergencia en que se encontró el país con motivo de la guerra con los países totalitarios, para enmendar el fallo de estos procesos a los tribunales federales, con plausible acierto, porque no es posible exigir de personas ajenas a la Ciencia del Derecho el conocimiento de delitos de carácter técnico, como son el peculado, la concusión, el abuso del poder y otros que por su misma complejidad no pueden ser apreciados por un tribunal de conciencia". (2)

(1) Juan José González Bustamante. Op. Cit. p. 108.

(2) Artículo 21 de la Ley de Prevenciones Generales. Diario Oficial de 26 de julio de 1944. Citado por Juan José Bustamante. Op. Cit. p. 109.

El conjunto de reformas e innovaciones incorporadas por el Congreso Constituyente de 1917 al Título IV de la Constitución representó un avance significativo para nuestro sistema de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, que permitió perfeccionar su configuración institucional y brindar, del mismo modo, bases firmes mediante las cuales se expediría posteriormente la legislación reglamentaria tendiente a desalentar y erradicar definitivamente los comportamientos ilícitos en que incurrieran algunos funcionarios y empleados públicos.

El pueblo de México en su esfuerzo por alcanzar la Democracia ha manifestado, como vimos, una indeclinable voluntad para erradicar las conductas deshonestas de los funcionarios y empleados del gobierno, por cuanto que estas podrían provocar un grave daño a los intereses de la colectividad y propiciar el quebranto de los principios de legalidad y legitimidad que representan los cimientos de nuestro Estado de Derecho. La regulación constitucional sobre responsabilidades constituye, de este modo, un sólido dique contra la corrupción.

CAPITULO TERCERO.

EVOLUCION JURIDICA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS.

1. LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION, EXPEDIDA EL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870.

La ley de 1870 que fue promulgada durante el gobierno del Presidente Don Benito Juárez, sirvió de basamento a una nueva regulación jurídica en materia de responsabilidades de los altos funcionarios de la Federación, dado que en ella se reglamentaron algunos procedimientos establecidos en la Constitución de 1857, lo cual permitió la configuración de un sistema de responsabilidades que fortalecería al Estado Republicano.

Este ordenamiento legal recogió en forma concisa, lineamientos y criterios jurídicos que aparecían dispersos en varios decretos, circulares y órdenes expedidos con antelación, que no guardaban entre sí un orden coherente, evitándose de ese modo, dificultades en la instauración de los procesos seguidos en contra de los altos funcionarios de la Federación.

Juan José González Bustamante comenta: "Promulgada por Don Ignacio Comonfort la Ley Fundamental de la República, en ella no se encuentra ninguna referencia hacia la expedición de una Ley de Responsabilidades Oficiales. Posteriormente, el Presidente de la República, Don Benito Juárez, con fecha 3 de noviembre de

1870, expidió la primera ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la Federación". (1)

Nuestro autor en cita agrega: "Con la expedición de la ley de 1870, se llenó un vacío que se hacía sentir en el Derecho Mexicano, si bien es cierto que la ley adolece de abstracciones de concepto y de vaguedades en su aplicación, pero de todos modos, es el antecedente para los estudios que se han hecho con posterioridad". (2)

De cualquier manera, consideramos por nuestra parte, que la ley de 1870 constituyó el cimiento jurídico de nuestro moderno sistema de responsabilidades de los servidores públicos que refleja el espíritu vivo de Juárez. Esta ley subordinó el comportamiento de los altos funcionarios de la Federación al mandato insoslayable de nuestra Constitución, robusteciendo con ello nuestro Estado de Derecho.

A continuación, transcribimos íntegramente este importante documento jurídico dada su relevancia en el establecimiento del sistema de responsabilidades de los agentes del gobierno:

NUMERO 6837. NOVIEMBRE 3 DE 1870.- LEY DEL CONGRESO SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION.

Ministerio de Justicia é Instrucción Pública.-- Sección 1ª.

El ciudadano Presidente de la República se ha servido dirigirme

(1) Juan José González Bustamante. Los Delitos de los Altos Funcionarios y El Fuero Constitucional. Ediciones BOTAS. México, 1946. p. 104.

(2) Ibidem. Op. Cit. p. 105.

el decreto que sigue:

Benito Juárez, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, á sus habitantes, sabed:

- Art.1. Son delitos oficiales en los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, á la forma de gobierno republicano representativo federal, y á la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales y cualquiera infracción de la Constitución ó leyes federales en puntos de gravedad.
- Art.2. La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior.
- Art.3. Los mismos funcionarios incurrén en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual, tratándose de los gobernadores de los Estados, se entiende sólo en lo relativo a los deberes que les imponga la Constitución o leyes federales.
- Art.4. El delito oficial se castigará con la destitución del encargo en cuyo desempeño se haya cometido, y con la inhabilidad para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco ni

exceda de diez años.

Art.5. Son penas de la falta oficial, la suspensión respecto del del encargo en cuyo desempeño hubiere sido cometida, la privación consiguiente de los emolumentos anexos a tal cargo y a la inhabilidad para desempeñarlo, lo mismo que cualquiera otro encargo o empleo de la Federación; todo por un tiempo que no baje de un año ni exceda de cinco.

Art.6. La omisión en el desempeño de las funciones oficiales, será castigada con la suspensión, así del encargo como de su remuneración; y con la inhabilidad para desempeñarlo, lo mismo que cualquiera otro encargo o empleo del orden federal; todo por un tiempo que no baje de seis meses ni exceda de un año.

Art.7. Los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberán juzgarse o castigarse conforme a esta ley, son los mismos que enumera el artículo 103 de la Constitución Federal; y el tiempo en que se puede exigir la responsabilidad oficial, es el que se expresa el citado artículo y el 107 del mismo Código.

Art.8. Declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior, por delitos faltas u omisiones en que hayan incurrido desempeñando sus respectivos encargos, queda expedito el derecho

de la nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubiere contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión.

Art.9. Siempre que se ligare un delito común con un delito, falta u omisión oficial, después de sentenciado el reo por la responsabilidad de este último carácter, será puesto a disposición del juez competente, para que se le juzgue de oficio o a petición de parte, y se le aplique la pena correspondiente al delito común.

Art.10. En el caso del artículo anterior, la sección del **Gran Jurado** terminará su dictámen con dos proposiciones: una que corresponda a los delitos oficiales, pidiendo se declare que es o no culpable el acusado, y la otra relativa a los delitos comunes, consultando si hay o no lugar a proceder.

Art.11. Los delitos, faltas u omisiones oficiales, producen acción popular.

En la Ley de 1870 se distinguieron como vimos los delitos oficiales de los delitos comunes y se contemplaron también las faltas oficiales que fueran cometidas por los funcionarios, así como las omisiones por negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas y sus respectivos encargos, brindando así el cauce indispensable para el surgimiento de la regulación de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Se establecieron además sanciones ejemplares tendientes a desalentar la comisión de actos ilícitos por parte de algunos funcionarios federales, a saber: suspensión del encargo y de la remuneración; destitución e inhabilidad para desempeñar un encargo.

Por lo que se refiere a los funcionarios sujetos a responsabilidad oficial, la Ley de 1870 se remitió al artículo 103 de la Constitución Federal de 1857, y en cuanto al tiempo en que podía exigirse tal responsabilidad, al artículo 107 del Código Fundamental señalado, misma que se extendió hasta un año después de que el funcionario ejerciera su encargo.

Se contempló de manera expresa la responsabilidad pecuniaria derivada de daños y perjuicios que hubiere causado cualquier funcionario público en caso de que fuese declarado culpable por la comisión de delitos, faltas u omisiones, misma que podía exigirse por parte de los particulares afectados, ante los Tribunales competentes y con apego a las leyes.

La Ley de 1870 previó dos proposiciones que debían contener el dictamen que hubiese formulado el Gran Jurado: una relativa

a los delitos oficiales y otra a los delitos comunes. Importante aportación fue la de consignar que los delitos, faltas u omisiones oficiales, producirían acción popular, recogiendo con ello una tradición jurídica de nuestro sistema de responsabilidades que proviene de la Constitución de Cádiz y que ha permanecido hasta nuestros días en beneficio del pueblo de México.

En efecto, nuestra Constitución Política vigente establece que: "Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo". Actualmente se hace referencia a la "denuncia" mientras que la Ley de 1870 mencionaba el término "acción popular", no obstante, creemos que ambas disposiciones tienen la misma finalidad de otorgar al ciudadano la posibilidad de acusar a un funcionario de gobierno que incurra en conductas ilícitas.

De lo anterior, se deduce que el pueblo de México ha ejercitado la acción popular durante más de un siglo, configurándose en control exógeno en el ejercicio del poder. Los controles exógenos han sido definidos por el Dr. Venegas como "aquellos que se practican por individuos no dotados de autoridad, pero a quienes el Derecho les atribuye la potestad de oponerse y cuestionar las decisiones de los servidores públicos." (1)

(1) Francisco Venegas Trejo. Controles Políticos sobre la Administración Pública. Conferencia sustentada en la Secretaría de la Contraloría de la Federación el 23 de noviembre de 1988.

2. CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIO DE LA BAJA CALIFORNIA SOBRE DELITOS DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA SOBRE DELITOS CONTRA LA FEDERACION DEL 7 DE DICIEMBRE DE 1871.

El Código Penal de 1871 reguló la responsabilidad penal de los funcionarios y empleados del Estado, por los delitos que cometieran en el ejercicio de su encargo, complementando eficazmente el esquema de responsabilidades políticas y administrativas mencionadas con anterioridad, en los términos siguientes:

NUMERO 6966. DICIEMBRE 7 DE 1871.- Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California. (1)

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIO DE LA BAJA CALIFORNIA SOBRE DELITOS DEL FUERO COMUN, Y PARA TODA LA REPUBLICA SOBRE DELITOS CONTRA LA FEDERACION.

Libro Primero:

De los delitos, faltas, delincuentes y penas en general:

T I T U L O I.

De los delitos y faltas en general.

CAPITULO I.

Reglas Generales sobre delitos y faltas:

- (1) Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia ordenada por los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Edición oficial tomo XI, México. Imprenta del comercio de Dublán y Chávez a cargo de N. Lara (Hijo) calle de Cordobanes número 8.

Art.4. Delito es: la infracción voluntaria de una ley penal, haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que manda.

Art.5. Falta es: la infracción de los reglamentos o bandos de policía y buen gobierno.

Art.34. Las circunstancias que excluyen la responsabilidad criminal por la infracción de las leyes penales, son:

14ª. Obrar en cumplimiento de un deber legal, o en el ejercicio legítimo de un derecho, autoridad, empleo o cargo público.

15ª. Obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico, aún cuando su mandato constituya un delito, si esta circunstancia no es notoria ni se prueba que el acusado la conocía. (1)

Art.44. Son agravantes de primera clase:

6ª. Hallarse el delincuente sirviendo algún empleo o cargo público al cometer el delito. (2)

Art.46. Son agravantes de tercera clase:

13ª. Desempeñar un puesto público superior en la Baja California, o algunos de los mencionados en el artículo

(1) Legislación Mexicana. Lics. Manuel Dublán y José María Lozano 1879. Op. Cit. p.p. 601-602.

(2) Ibidem. Op. Cit. p. 603.

104 de la Constitución Federal. (1)

Art.57. Son encubridores de segunda clase:

2º. Los funcionarios públicos que, sin obligación especial de impedir o castigar un delito, abusan de su puesto ejecutando alguno de los actos mencionados en el artículo anterior. (2)

Art.60. No se estimarán como penas: ...la separación de los empleados públicos de sus cargos, ni la suspensión en el ejercicio de ellos, decretadas por los tribunales o por las autoridades gubernativas cuando ésto se haga para instruir un proceso. (3)

Art.93. Las penas de los delitos políticos son las siguientes:

III. Apercibimiento.

IV. Multa.

XI. Suspensión de empleo, cargo o comisión.

XII. Destitución de empleo, cargo u honor.

XIII. Inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores.

XIV. Inhabilitación para toda clase de cargos, empleos y honores. (4)

(1) Legislación Mexicana. 1879. Op. Cit. p. 605.

(2) Ibidem. Op. Cit. p. 607.

(3) Ibidem. Op. Cit. p. 608.

(4) Ibidem. Op. Cit. p. 610.

Art.331. Con la condición del artículo anterior son responsables:

III. El Estado por sus funcionarios públicos, empleados y dependientes; pero su obligación es subsidiaria y se cubrirá del fondo de indemnizaciones. (1)

Art.348. Los jueces y cualquiera otra autoridad, empleado o funcionario público serán responsables civilmente; por las detenciones arbitrarias que hagan, mandando aprehender al que no deban; por retener a alguno en la prisión más tiempo del que la ley permite; por los perjuicios que causen por su impericia o con su morosidad en el despacho de los negocios; y por cualquiera otra falta o delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, causando daños y perjuicios a otros.

El ordenamiento penal que se comenta definió al delito como la infracción voluntaria de una ley penal, cuando se hiciera lo que ella prohibiera o se dejara de hacer lo que mandara; a la falta se le consideró como la infracción de los reglamentos o bandos de policía y buen gobierno.

Esta distinción entre delito y falta constituyó un avance en la interpretación jurídica penal, ya que son escasas las leyes penales que la establecen. Del mismo modo, se detallaron con claridad las circunstancias excluyentes de responsabilidad así como sus agravantes.

(1) Legislación Mexicana. 1979. Op. Cit. p. 635.

Las penas por la comisión de los delitos políticos contenidas en el artículo 93 del ordenamiento penal que se comenta son similares a las sanciones por faltas administrativas establecidas en el artículo 53 de la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

ARTICULO 93. C.P.D.F.T.B.C.*	ARTICULO 53. L.F.R.S.P.**
III. APERCIBIMIENTO.	I. APERCIBIMIENTO PRIVADO O PUBLICO.
IV. MULTA.	V. SANCION ECONOMICA.
XI. SUSPENSION DE EMPLEO, CARGO O COMISION.	III. SUSPENSION.
XII. DESTITUCION DE EMPLEO, CARGO U HONOR.	IV. DESTITUCION DEL PUESTO.
XIII. INHABILITACION PARA OBTENER DETERMINADOS EMPLEOS U HONORES.	VI. INHABILITACION TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PUBLICO.

El Código Penal de 1871 fincaba responsabilidad civil a los jueces, autoridades, empleados o funcionarios públicos cuando efectuaran detenciones arbitrarias; igualmente, se castigaba la usurpación de funciones públicas o de profesión con una pena de seis meses de arresto o tres años de prisión y multa de 100 a

(*) Código Penal para el Distrito Federal y Territorios de la Baja California del 7 de diciembre de 1871.

(**) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.

2,000 pesos.

El Código referido tipificó, con detalle, los delitos que podían cometer los funcionarios públicos en el ejercicio de las funciones entre los que encontramos los siguientes:

I. Anticipación o prolongación de funciones públicas:

Ejercicio de las que no competen a un funcionario. Abandono de comisión, cargo o empleo. Las sanciones por la comisión de este delito eran: multa, suspensión de sueldo o remuneración; suspensión, separación o inhabilitación del empleo, cargo o comisión o arresto mayor y destitución, según fuere la gravedad del delito.

II. Abuso de autoridad:

Cuando un funcionario público ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciera violencia a una persona sin causa legítima, o cuando le vejare o insultare, se hacía acreedor a prisión o multa según la gravedad del delito; en el supuesto de que el funcionario público diera una aplicación pública distinta a los caudales del Erario a su cargo de aquella a que estuvieren destinados, se le sancionaba con suspensión de su empleo y una multa en proporción con la cantidad de que hubiere dispuesto indebidamente, y llegado el caso podía castigársele con destitución de su empleo e inhabilitación para obtener otros.

III. Coalición de funcionarios:

Se cometía por aquellos funcionarios que acordaban medidas contrarias a una ley o reglamento de ley, o impedirían su ejecución. Este delito se castigaba con prisión y destitución del empleo.

IV. Cohecho:

Cualquier persona encargada del servicio público fuera o no funcionario, incurría en cohecho cuando aceptara ofrecimientos o promesas, o recibiera dones o regalos, o cualquiera remuneración por ejecutar un acto justo correspondiente a sus funciones, o por ejecutar un acto injusto, o por dejar de hacer otro justo, propio de sus funciones; en estos casos se les castigaba con penas de suspensión del empleo y multa o prisión e inhabilitación perpetua para obtener otro empleo o cargo en el mismo.

V. Peculado y Concusión:

Cometía el delito de peculado toda persona que siendo encargada de un servicio público, aunque fuera en comisión por tiempo limitado y no tuviera el carácter de funcionario, cuando para usos privados distrajera de su objeto dolosamente el dinero, valores o fincas o cualquiera otra cosa perteneciente a la Nación, a un municipio o a un particular, si por razón de su encargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por cualquier otra causa. Incurría en el delito de concusión el encargado de un servicio público

que, con el carácter de tal, y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento exigiera por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que supiera no eran debidas, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

Los delitos de peculado y concusión se sancionaban con prisión, multa, destitución del empleo o cargo e inhabilitación perpetua para obtener otros del mismo ramo y por 10 años para los diversos ramos.

VI. Delitos cometidos en materia Penal y Civil:

Un juez o magistrado incurría en responsabilidad penal cuando dictaba dolosamente una sentencia definitiva notoriamente injusta o cuando tuviesen detenido a un acusado sin dictar dentro de tres días el auto motivado de prisión.

El representante del Ministerio Público era penalmente responsable cuando promoviera, instaurara o prosiguiera un proceso a una persona, sabiendo que esta era inocente y conociendo las pruebas de ello.

También era responsable el juez o magistrado que por delitos comunes procediera contra los funcionarios señalados en el artículo 103 de la Constitución Federal de 1857, sin que precediera la declaración afirmativa indicada en su artículo 104. Los castigos que por estos delitos se imponían eran entre otros: suspensión, destitución del empleo o inhabilitación perpetua para la judicatura, y multa de 100 a 1,000 pesos o arresto. Asimismo, los jueces podían resultar

civilmente responsables cuando el delito causara daños y perjuicios.

VII. Sobre algunos delitos de los funcionarios de la Federación:

Se castigaba con las penas que establecía la Ley del 3 de noviembre de 1870 todo ataque a las instituciones democráticas, o a la forma de gobierno adoptada por la Nación, a la libertad de sufragio en las elecciones populares, así como la usurpación de atribuciones, la violación de alguna de las garantías individuales, y cualquiera otra infracción de la Constitución y leyes federales que en el desempeño de su encargo cometieran, al igual que las omisiones en que incurrieran los altos funcionarios señalados en el artículo 103 de la Constitución de 1857.

Importante avance en materia de regulación de responsabilidades de los servidores públicos constituyeron tanto la L.C.G.D.O.A.F.* de 1870, como el C.P.D.F.T.B.C.** de 1871. Ambos ordenamientos perfeccionaron el sistema de responsabilidades regulado por la Constitución de 1857, reglamentándose de manera sistemática y ordenada el conjunto de disposiciones que anteriormente se hallaban dispersas; los castigos que se imponían a los funcionarios del Estado y a los demás empleados de la Federación revelan la clara intención del legislador por erradicar las conductas deshonestas dentro de la administración gubernamental.

(*) Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios del 3 de noviembre de 1870.

(**) Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre delitos del fuero común y para toda la República sobre delitos contra la Federación del 7 de diciembre de 1871.

3. DECRETO DEL CONGRESO DE FECHA 6 DE JUNIO DE 1896.- LEY
REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCION
FEDERAL.

Durante la etapa del porfiriato se expidió el 6 de junio de 1896 otra Ley de Responsabilidades que reglamentó los artículos 104 y 105 de la Ley Fundamental de 1857. No obstante, dicha Ley de Responsabilidades fué escasamente aplicada dado el régimen dictatorial que impuso Porfirio Díaz durante su prolongado mandato.

Juan José González Bustamante destaca: "Durante el gobierno del general Porfirio Díaz, fueron contados los casos en que se exigió responsabilidad a los altos funcionarios por delitos de carácter oficial. La Ley del 6 de junio de 1896, reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, estableció el procedimiento que debe seguirse por las Secciones Instructoras de ambas cámaras, tanto por los delitos del orden común como para los delitos oficiales. Respecto a los primeros, se cuidó de atender las opiniones formuladas por algunos tratadistas de Derecho Constitucional en el sentido de que para enjuiciar a un alto funcionario de la Federación, es indispensable que el Gran Jurado declare previamente si ha o no lugar a proceder en su contra, porque la voluntad del Parlamento, como representación del pueblo, debe exteriorizarse de una manera expresa y es la única atendible para que el funcionario acusado quede a disposición de la justicia ordinaria. El requisito constitucional sólo queda satisfecho, cuando la Cámara declare que ha lugar a proce-

der, siendo, por lo tanto, inaceptable que un permiso otorgado al funcionario para ponerse a disposición de las autoridades judiciales que lo reclamen, se equipare al desafuero". (1)

Nuestro autor continúa: "La responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, por los actos u omisiones que cometan en el ejercicio de su encargo, debe ser siempre la mejor garantía del cumplimiento de sus deberes y todo propósito tendiente a exigir dicha responsabilidad, es asunto de vital importancia para la vida jurídica de la Nación, pero todavía es conveniente añadir que el fuero Constitucional no tiene otro objeto que los funcionarios queden a cubierto de todo ataque mendaz e injustificado, puesto que por la misma delicadeza de las funciones que desempeñan y por estar sujetos con frecuencia a los ataques de sus enemigos que en un momento dado pueden minar la estabilidad del régimen, deben estar a salvo de toda acusación festinada". (2)

La Ley de Responsabilidades de 1896 estaba integrada por 64 artículos y se dividían en 6 capítulos, cuyo contenido pasamos a comentar:

El Capítulo I se ocupaba de la responsabilidad y fuero Constitucional de los altos funcionarios federales, enumerándolos en los mismos términos que la Constitución de 1857, y precisando la competencia del Congreso General para conocer de la responsabilidad oficial de los Altos Funcionarios a que se hacía referen-

(1) Juan José González Bustamante. Op. Cit. p. 106.

(2) Ibidem. Op. Cit. p. 107.

cia el artículo 103 Constitucional mencionado, así como el procedimiento que debía seguirse cuando hubiere lugar a proceder contra algún Alto Funcionario acusado por delitos o faltas del orden común.

En el Capítulo II se establecía la forma en que se integraban las secciones instructoras del Gran Jurado, mismas que estaban compuestas por dos grupos de 16 individuos en la Cámara de Diputados y de 10 individuos en la Cámara de Senadores, designándose por suerte 4 individuos que formarían las secciones instructoras del Gran Jurado, debiendo ser presidente de cada sección el primer nombrado y secretario sin voto el último.

El Capítulo III hacía referencia al procedimiento relativo a los delitos del orden común, en cuyo caso las secciones instructoras emitían un dictamen en el que manifestaran si el hecho que al alto funcionario se le atribuía estaba o no calificado por las leyes como delito; se facultaba a las secciones instructoras para hacer comparecer al acusador y al acusado para examinarlos sobre los hechos relativos a la acusación y practicar las diligencias que estimaran conducentes para obtener la comprobación de las circunstancias mencionadas. En el supuesto de que llegara a probarse la existencia del delito, se emitía una proposición final que indicara que había lugar a proceder contra el acusado, o, por el contrario, cuando el delito fuera de los que no debieran perseguirse durante el desempeño de algún cargo público, el dictamen se formulaba en el sentido de no proceder contra el acusado. A continuación, la Cámara de Diputados podía erigirse en Gran Jurado, previo anuncio y declaración de su

presidente, leyéndose el expediente respectivo y concediéndose el uso de la palabra al acusador, posteriormente al acusado y a su defensor o defensores.

Por último se sometía el dictamen a discusión declarándose si había o no lugar a proceder contra el acusado, quedando éste separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes en el primer caso; y en el segundo supuesto no habría lugar a procedimiento ulterior.

El Capítulo IV detalló los procedimientos del Jurado de Acusación en los casos de denuncia por responsabilidad oficial, en los cuales intervenía la sección instructora correspondiente para instruir inmediatamente el proceso, practicándose todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos y sujetándose en lo conducente a las reglas establecidas para la instrucción en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal que estuviera vigente. Una vez transcurrida la fase de alegatos tanto del acusador como del acusado, dentro de los términos previamente establecidos, la sección instructora en vista de las constancias del proceso emitía un dictamen en el que se analizaban en su parte expositiva, en forma clara y metódica los hechos, haciéndose las apreciaciones jurídicas conducentes a fin de demostrar si estaba o no probada la existencia del delito, falta u omisión y la de su autor; del mismo modo, se indicaban las circunstancias agravantes o atenuantes que concurriesen y por último, se hacía referencia a la culpabilidad o inocencia del funcionario acusado.

La Sección Instructora terminaba dicho dictamen con proposi-

ciones resolutivas cuyo contenido se entregaba a los secretarios de la Cámara para que el Presidente anunciara, llegado el caso, que ella debería erigirse en Jurado de Acusación lo cual se hacía del conocimiento del acusador y del acusado para que presentaran sus alegatos. A continuación, se fijaba un día determinado para el desahogo de las pruebas y alegatos y se procedía a discutir y a votar tanto en lo general como en lo particular el dictamen propuesto. En el supuesto de que dicha declaración de la Cámara fuera absolutoria el funcionario absuelto continuaba en el ejercicio de su encargo; pero si ésta fuera condenatoria, quedaría inmediatamente separado de dicho encargo y se le ponía a disposición de la Cámara de Senadores a la que se le remitía también el veredicto del Jurado de Acusación.

El Capítulo V describía el procedimiento a seguir en el Jurado de Sentencia. Una vez que la Cámara de Senadores recibía el veredicto mencionado, lo mandaba a la Sección Instructora correspondiente, emplazándose inmediatamente al acusador y al acusado y a su defensor, haciéndoles saber que dentro de tres días podrían presentar sus alegatos escritos. Posteriormente, la Sección Instructora formulaba un dictamen en vista de las apreciaciones y declaraciones que se hubieren hecho en el veredicto del Jurado de Acusación proponiéndose la pena que al funcionario delincuente correspondiera. A continuación, el Presidente declaraba erigida en Jurado de Sentencia a la Cámara de Senadores, dándose lectura al veredicto del Jurado de Acusación, así como los alegatos presentados a la Sección Instructora del Senado y al dictamen de ésta.

Por último, previo desahogo de los alegatos verbales tanto del acusador como del acusado y su defensor, se discutía y votaba por mayoría absoluta, tanto en lo general como en lo particular, el dictamen de la Sección Instructora. En el supuesto de que un delito, falta u omisión oficial concurriera con algún delito o falta del orden común y mediara la respectiva declaración en tal sentido de la Cámara de Diputados, el rec por responsabilidad oficial era puesto a disposición del juez competente para que lo juzgara por delito común. Los veredictos de los jurados de acusación y de sentencia tenían carácter irrevocable y aquellos funcionarios que fueran condenados por responsabilidades oficiales no se les concedía la gracia del indulto.

El Capítulo VI establecía las reglas generales que regulaban los procedimientos señalados así como el derecho de la recusación y la excusa en las secciones encargadas de calificar los hechos o motivos en que se fundaba la acusación, recusación o excusa, observándose en la substanciación de los procedimientos citados la tramitación establecida en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal; y en la apreciación de los hechos y calificación de las circunstancias, así como en la aplicación de las penas se atenderían (tanto las secciones instructoras como las mismas cámaras) a las reglas del Código Penal del Distrito Federal, en cuanto fueran adaptables, y a la Ley del 3 de noviembre de 1870. Finalmente las cámaras podían imponer las penas correccionales y disciplinarias que fueran necesarias, conforme a su reglamento interior, previo acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sección respectiva; pero en tratándose

de la imposición de las penas, era preciso haber observado previamente los trámites establecidos por la ley que se comenta hasta la celebración del Jurado de Sentencia. Los veredictos y declaraciones aprobados por las cámaras se comunicaban a la Corporación a que el acusado perteneciera a no ser que ella fuere la misma Cámara que pronunció la declaratoria o el veredicto, así como al Ejecutivo para que los mandara publicar en el Diario Oficial de la Federación bajo las fórmulas, que para tales efectos, se expresaban en la parte final del ordenamiento legal referido.

Pese al establecimiento de un sistema de responsabilidades en la Ley de Responsabilidades de 1896, la hegemonía de grupos de influencia como el denominado de "los científicos", así como la dictadura impuesta por el Gral. Porfirio Díaz, hicieron prácticamente inoperante el esquema de responsabilidades establecido en la ley disciplinaria de 1896.

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

El marco constitucional elaborado por los Constituyentes de Querétaro, establecido en el Título IV de la Ley Fundamental de 1917, fundamentó la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios, de fecha 30 de diciembre de 1939 que fue publicada en el D.O.F.* del 21 de febrero de 1940.

Profundos cambios económicos motivados por el gobierno del General Lázaro Cárdenas, sirvieron de marco en la preparación del ordenamiento jurídico disciplinario de 1940. Durante esta etapa Cárdenas defendió con entereza la soberanía de México expropiando la industria petrolera con el apoyo del pueblo, y creó el Instituto Politécnico Nacional a fin de que nuestro país contara con técnicos especializados en materias petrolera, mecánica y eléctrica; se difundieron los sistemas cooperativos de producción agropecuaria y se amplió la seguridad social a los sectores desprotegidos.

La Ley de Responsabilidades de 1940 reglamentó el párrafo 5° del artículo 111 Constitucional que a la letra señalaba en su texto original: "El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios

(*) Diario Oficial de la Federación.

y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos y faltas oficiales todos los actos y omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20." (1)

Con base en esta disposición, el General Cárdenas, en ejercicio de facultades extraordinarias que le fueron concedidas por el Congreso de la Unión para legislar en materia penal, en términos del decreto del 31 de diciembre de 1936 publicado en el D.O.F.* de esa misma fecha, expidió la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.** publicada el 21 de febrero de 1940. (2)

Desde 1917 no se había dictado en México ninguna ley de responsabilidades como lo ordenaba el precepto constitucional comentado, a pesar de que las leyes disciplinarias anteriores ya no podían aplicarse en su integridad, ya que como vimos, la Ley Fundamental de 1917 introdujo nuevas modalidades.

Juan José González Bustamante explica al respecto: "La expedición de esta ley (se refiere a la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.***) reviste capital importancia, porque con excepción del primer intento realizado por la Ley de Responsabilidades oficiales de 1870, no se había logrado una efectiva labor de codificación

(1) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. p. 866.

(2) Exposición de motivos de la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.**

(*) Diario Oficial de la Federación.

(**) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 21 de febrero de 1940.

ni tampoco se daba cumplimiento a lo preceptuado en la Carta Fundamental de la República." (1)

Cárdenas tenía una profunda preocupación por regular las responsabilidades de los funcionarios y empleados del gobierno, misma que reveló al rendir su formal protesta como candidato del Partido Nacional Revolucionario para ocupar la Presidencia de la República, que tuvo lugar en Querétaro el jueves 6 de diciembre de 1933 donde manifestó con vigor: "Declaro sin subterfugios que asumiré toda la responsabilidad del gobierno si llego a presidirlo, aunque para determinar esa responsabilidad tuviere que solicitar la cooperación de la experiencia de los viejos y acreditados Jefes de la Revolución, pues no considero ni moral, ni justo eliminar ese factor de encausamiento de las actividades sociales, tan solo en atención a falsos pudores de independencia y a la crítica acerva que la torpeza y la necedad invoca como argumentos incontrastables de opinión, cuando censuran nuestra disciplina de partido y nuestro espíritu de cuerpo, siendo que, en el fondo de esta crítica no hay más que deseo de dividir a los hombres de la revolución para debilitar al gobierno de ella emanado y especular con nuestras disenciones." (2)

Las conductas ilícitas de algunos funcionarios y empleados de gobierno no deben quedar impunes, motivo por el cual resultaría injusto que no existiese ninguna ley que definiera los delitos, ni señalara las penas que les fueran aplicables, ya que es

(1) Juan José González Bustamante. op. cit. p. 109.

(2) Discursos de toma de protesta de candidatos a la Presidencia de la República. Colección Historia del Partido. Partido Revolucionario Institucional. Comité Ejecutivo Nacional. p.p. 31-32.

conocido el principio de Derecho Penal que reza *nulla pena sine lege*, que impediría enjuiciar a dichos agentes del Estado por los delitos que cometieran en ejercicio de sus funciones, ya que "La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos; o bien puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento impotente, signo indudable de decadencia; o bien produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver al gobierno no como entidad superior instituída para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un deber despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota." (1)

Pese a la firme voluntad política de Cárdenas, el esquema de responsabilidades consignado en la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* resultó ineficaz para establecer una clara diferenciación entre los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación y los demás funcionarios y empleados del Distrito y Territorios Federales y de los Estados, misma que tampoco se determinaba en la propia Carta Magna de 1917.

González Bustamante nos refiere: "La Ley citada define los delitos oficiales que pueden cometer los altos funcionarios de la Federación y los simplemente funcionarios y empleados públicos, y establece los procedimientos que deben seguirse para

(1) Exposición de motivos de la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.*

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 21 de febrero de 1940.

juzgarlos." (1)

No obstante, los procedimientos de responsabilidades contenidos en dicho ordenamiento jurídico resultaron en la práctica ambiguos, imprecisos e ineficaces, ya que se impusieron sanciones sólo a empleados administrativos, verbigracia carteros y mecanógrafas, soslayando la instauración de procesos disciplinarios a los funcionarios de alta jerarquía descritos, lo que propició que quedaran impunes algunas conductas inmorales e ilícitas cometidas por estos últimos.

El mismo autor penalista comenta: "El alto funcionario que escandaliza, que ultraja a los demás, que valido por su investidura viola los reglamentos de la policía y trastorna el orden público; aquel que por su conducta se hace acreedor al desprecio de sus semejantes, en los casos en que infrinja la Ley Penal ó los reglamentos gubernativos; debe quedar sujeto, incontinenti, a la acción de la autoridad como lo sería cualquier persona, y especialmente en los delitos flagrantes, porque en realidad, no se quebranta la función parlamentaria, porque a uno de los altos funcionarios que ha intervenido en un escándalo público, se le conduce ante la autoridad para que explique su conducta, sino antes bien, se agiganta ante los ojos del pueblo por el respeto que tiene a la ley y a la consideración de sus conciudadanos." (2)

No compartimos la opinión del Lic. González Bustamante, porque consideramos que sí podría perturbarse la función no sólo parlamentaria, sino también la ejecutiva y la judicial,

(1) Juan José González Bustamante. Op. Cit. p. 110.

(2) Ibidem. Op. Cit. p.p. 112-113.

al permitirse que se detuviera a algún servidor público de alta jerarquía, ocultándose probablemente de esta manera motivos políticos, debido a lo cual nuestra Constitución vigente exige la necesaria declaración de procedencia para incoarle un proceso penal. Ello no es obstáculo actualmente para que la imputación por la comisión de un delito continúe su curso cuando el inculpa-do haya concluido el ejercicio de su encargo, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 111 de la Ley Fundamental vigente.

El sistema de responsabilidades consignado en la L.R.F.E.F.D. T.F.A.F.E.* sirvió como factor de encausamiento de las actividades de los funcionarios y empleados estatales, tendiente a robustecer los mecanismos de control intraorgánicos e interorgánicos en la estructura gubernamental.

No obstante, el sistema disciplinario implantado por este ordenamiento jurídico requería de modificaciones** en su contenido a fin de hacerlo más explícito y clarificar algunos tipos delictivos imprecisos y ambiguos que resultaban inoperantes en la práctica.

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 21 de febrero de 1940.

(**) Las reformas que sufrió la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* fueron:

1. Decreto que reforma y adiciona el capítulo II, del título sexto. Publicado en el D.O.F. del 7 de enero de 1953. Se reforman y adicionan los artículos del 103 al 111 de la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* .
2. Aclaración al decreto que reforma y adiciona el capítulo II del título IV. Publicada el 12 de enero de 1953.
3. Decreto por el que se reforman diversas leyes para concordarlas con el decreto que reformó el artículo 43 y demás relativos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el D.O.F. del 23 de diciembre de 1974. ARTICULO OCTAVO.- Se reforman el nombre y los artículos 1º, 7º, 18º, rubro del Título Cuarto; artículos 69, 77, 78, 79, fracción I; 81, fracción I; 82, 84, 88, 90, 92, 96, fracción II; 97, 98, 103, 104, 106 y 110 de la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* .

Los delitos de los altos funcionarios, en los términos de la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* eran, conforme al artículo 13:

- a) El ataque a las instituciones democráticas.
- b) El ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal.
- c) El ataque a la libertad de sufragio.
- d) La usurpación de atribuciones.
- e) La violación de garantías individuales.
- f) Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- g) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

Por lo tanto resulta evidente que la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* reprodujo los mismos delitos enumerados por su antecesora, la L.C.G.D.O.A.F.F.**, con la diferencia de que las infracciones a la Constitución o a las leyes federales sólo serían punibles cuando causaran perjuicios graves a la Federación, o a uno o varios Estados de la República o motivaran algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, omitiendo

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 21 de febrero de 1940.

(**) Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, expedida el 3 de noviembre de 1870.

sancionar, como lo hacía la L.C.G.D.O.A.F.F.*, cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales en puntos de gravedad. (1)

González Bustamante continúa señalando: "La ley vigente (alude al artículo 16 de la L.R.F.E.D.T.F.A.F.E.***) dispone que todas las infracciones a la Constitución o a las leyes federales que no se encuentren comprendidas en la enumeración señalada en su artículo 13, se reputarán como faltas oficiales y como la ley mencionada —continúa el autor— procede por eliminación al diferenciar los delitos de los altos funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y de los Territorios, resulta que los altos funcionarios de la Federación, no pueden cometer los delitos definidos en el artículo 18, y que por ser la Ley de Responsabilidades Oficiales, una ley de carácter federal, lo que para los demás funcionarios y empleados constituye delito, para los altos funcionarios no es sino una simple falta, creándose de este modo, una situación verdaderamente injusta y contraria a los principios generales de igualdad ante la ley." (2)

Del mismo modo, el Lic. Gilberto Vargas López apunta al respecto que: "... en la Ley de Responsabilidades de 1940 se trata en forma desigual a los altos funcionarios de la Federa-

(1) Juan José González Bustamante. Op. Cit. 114-115.

(2) Ibidem. Op.Cit. p.p. 115-116.

(*) Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, expedida el 3 de noviembre de 1870.

(**) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 21 de febrero de 1940.

ción, porque los hechos comprensivos de los delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación no establecidos en el artículo 2° a que se refiere el artículo 18 no podían ser cometidos por LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION, a más de que la misma ley acentúa la desigualdad señalando para una y otra categoría de funcionarios públicos una penalidad diferente grave, severa para los que no eran Secretarios del Despacho, Ministros de la Suprema Corte, Procurador de la República o Senador o Diputado al Congreso de la Unión y leve para los anteriormente señalados auspiciándose su impunidad al ser sometidos al sistema de veredicto de jurado aún cuando hubiesen cometido un delito del orden común que aparentemente está señalado como oficial." (1)

Los delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales que no aparecieran comprendidos en el artículo 2° de la ley comentada, se enumeraban en su artículo 18 que contenía setenta y dos fracciones, entre los cuales destacaremos, por su similitud con las disposiciones vigentes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, los delitos siguientes:

(1) Ignacio Burgoa Orihuela, Gilberto Vargas López. et. al. Op. Cit. p.p. 119-120.

L.R.P.E.F.D.T.F.A.F.E.* ARTICULO 18.	L.F.R.S.P.** y C.P.D.F.M.F.C.T.R.M.F.F.***
Fracción II. Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión para el que hayan sido electos o nombrados, sin haber tomado posesión legítima de él, o sin llenar todos los requisitos legales para ese efecto.	*** Art. 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que: I. Ejercza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.
Fracción III. Ejercer las funciones de un empleo cargo o comisión, después de saber que se ha declarado insubsistente su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido legalmente.	*** Art. 214. II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.
Fracción IV. Continuar ejerciendo las funciones de su empleo, cargo o comisión, para el que fue electo o nombrado por tiempo limitado, después de haber expirado el término de su ejercicio.	** Art. 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones ... IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.
Fracción VII. Coaligarse para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento o cualquiera otra disposición de carácter general o impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir, entorpecer o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.	*** Art. 216. Cometan el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.

<p style="text-align: center;">L.R.F.E.F.D.T.P.A.F.E.* ARTICULO 18.</p>	<p style="text-align: center;">L.F.R.S.P.** y C.P.D.P.M.F.C.T.R.M.F.F.***</p>
<p>Fracción VIII. Solicitar indebidamente dinero o alguna otra dádiva, o aceptar una promesa para sí o para cualquiera otra persona por hacer algo justo o injusto, o dejar de hacer algo justo relacionado con sus funciones.</p>	<p>*** Art. 222. Cometén el delito de cohecho: I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.</p>
<p>Fracción X. Ejercer violencia sin causa justificada, en el ejercicio de sus funciones o en el desempeño de su cargo, a cualquiera persona que intervenga en alguna diligencia; vejarse o insultarla, o emplear en sus resoluciones términos injuriosos u ofensivos contra alguna de las partes, personas o autoridades que intervengan en el asunto de que se trate.</p>	<p>*** Art. 215. Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes: II. Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare.</p>
<p>Fracción XXI. Abstenerse de ejercitar la acción penal, cuando sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación.</p>	<p>** *** Se suprimió. Esta grave omisión intencionada se relaciona con el monopolio para el ejercicio de la acción penal, conferido a los procuradores y a los agentes del Ministerio Público.</p>
<p>Fracción XVI. Dar a los caudales del Erario que tengan a su cargo, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados, o hacer un pago indebido.</p>	<p>*** Art. 217. Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades: III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos les dé, a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.</p>

L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* ARTICULO 18.	L.F.R.S.P.** y C.P.D.P.M.F.C.T.R.M.F.F.***
Fracción XXIV. Exigir por sí, o por medio de otro, a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa, a sabiendas de no ser debidos, o en mayor cantidad que la que señale la ley.	*** Art. 218. Comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.
Fracción XXVII. Distraer de su objeto para usos propios o ajenos, el dinero, valores, fincas o cualesquiera otras cosas perteneciente a la Federación, al Distrito Federal o a algún Territorio, a un Estado, a un Municipio o a un particular, si los hubiesen recibido por razón de su encargo, en administración, en depósito o por cualquiera otra causa. Es aplicable la disposición anterior, a toda persona encargada de un servicio público, aunque sea en comisión por tiempo limitado y no tenga el carácter de funcionario.	*** Art. 223. Comete el delito de peculado: I. Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.
Fracción LIII. Registrar la correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, retenerla o demorar injustificadamente su entrega.	Se suprimió. Esta disposición era aplicable generalmente a carteros infractores.

L.R.F.E.F.D.T.P.A.P.E.* ARTICULO 18.	L.F.R.S.P.** y C.P.D.F.M.F.C.T.R.M.F.P.***
Fracción LXIII. Desempeñar algún otro empleo oficial, o un puesto o cargo particular que la ley le prohíba.	** Art. 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones ... XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba.
Fracción LXVI. No cumplir cualquiera disposición que legalmente les comunique su superior, o por acuerdo u orden del mismo, sin causa fundada para ello.	** Art. 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones ... 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.
Fracción LXVIII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan daño o concedan alguna ventaja indebida a alguno de los interesados, o a cualquiera otra persona.	** Art. 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones ... 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.

L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* ARTICULO 18.	L.F.R.S.P.** y C.P.D.F.M.F.C.T.R.M.F.F.***
Fracción LXIX. Tratar, en el ejercicio de su cargo, con ofensa, desprecio o deshonestidad a las personas que asistan a su oficina.	** Art. 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones ... V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tengan relación con motivo de éste.
Fracción LXX. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia o descuido, el despacho de los asuntos de su competencia.	*** Art. 215. Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes: III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud.
Fracción LXXII. Los demás actos y omisiones definidas y sancionadas por las leyes especiales respectivas como delitos o faltas oficiales, en todas las ramas de la administración pública, continúan en vigor para los efectos de la presente, en todo cuanto no se oponga a las disposiciones de ésta.	** Art. 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones ... XXI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados. Publicada el 21 de febrero de 1940.

(**) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982.

(***) Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

De la lectura de las disposiciones legales anteriormente comparadas, se desprende que algunos delitos que podían ser cometidos por los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en términos del artículo 18 de la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.*, se consignaron en la nueva L.F.R.S.P.**, mismos que fueron recogidos como faltas de carácter administrativo, y algunos otros tipos delictivos mencionados aparecen actualmente contemplados con similar redacción en el C.P.D.F.M.F.C.T.R.M.F.F.*** vigente, aplicándose, en cada caso, sanciones administrativas y penales muy parecidas en los ordenamientos jurídicos que se comentan.

La L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* establecía en su artículo 19, en once fracciones, las sanciones que eran aplicables, entre otros, a los delitos enumerados y comparados con anterioridad; las sanciones eran:

- 1) Prisión que iba desde un mínimo de tres días hasta un máximo de doce años, según la gravedad del delito cometido.
- 2) Multa desde cincuenta pesos hasta dos mil pesos.
- 3) Destitución del empleo, cargo o comisión que ejerciera el funcionario o empleado infractor.
- 4) Suspensión del empleo por un mínimo de un mes y un

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 21 de febrero de 1940.

(**) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982.

(***) Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

máximo de un año.

- 5) Inhabilitación por un mínimo de dos y un máximo de seis años.

Del mismo modo, la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* ordenaba que las personas que aceptaran o desempeñaran un cargo oficial sin llenar los requisitos que establecían las leyes, además de ser separadas desde luego de sus puestos, quedaban obligadas a devolver los sueldos o emolumentos que hubiese recibido.

En el supuesto de que el inculcado devolviera lo sustraído dentro de los diez días siguientes a aquel en que se hubiera descubierto el delito, la sanción se reducía a prisión de uno a seis meses, sin perjuicio de la destitución, de la inhabilitación y de la multa a que se ha hecho referencia.

Por otro lado, el artículo 21 de la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* definía a las faltas oficiales de los funcionarios y empleados, como aquellas infracciones y omisiones cometidas por éstos, en el desempeño de sus funciones y que no fueran conceptuadas como delitos por la ley que se comenta. Dichas faltas eran sancionadas en la forma que determinaran las leyes y reglamentos respectivos. Y su artículo 22 ordenaba que eran aplicables las reglas consignadas en el Código Penal que regía en esa época, en todo aquello que no pugnara con las disposiciones

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 21 de febrero de 1940.

de la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.*. En esta forma el Código Penal señalado tenía aplicación supletoria, a fin de evitar lagunas jurídicas en su interpretación, o vacíos legales que impidieran una adecuada tipificación jurídico-penal que dejara impune la comisión de ilícitos de funcionarios y empleados gubernamentales.

El procedimiento consignado por la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* respecto de los delitos y faltas oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, se iniciaba con la integración de secciones instructoras del Gran Jurado y de la propia comisión instructora, mismas que tenían la facultad de hacer comparecer tanto al acusador como al acusado para examinarlos sobre los hechos relativos a la acusación, y la de practicar las diligencias que estimaran conducentes para obtener la comprobación de las circunstancias que determinarían la responsabilidad de dichos altos funcionarios de la Federación y de los Estados.

A continuación la Cámara de Diputados se erigía en Jurado de Acusación, dándole oportunidad al acusado y su defensor para hacer uso de la palabra en su defensa; de igual manera la Cámara de Senadores podía erigirse en Jurado de Sentencia cuyo papel consistía en emitir el veredicto final, absolutorio o condenatorio; en este último caso, se remitía al acusado a disposición de la autoridad judicial competente para que

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 21 de febrero de 1940.

lo juzgaran.

Los veredictos que emitían los jurados de acusación y de sentencia eran inatacables, por lo que no procedía contra ellos recurso alguno. La sentencia que dictara la autoridad judicial en los términos ya expuestos, únicamente era recurrible en la vía de amparo en cuanto a la sanción que fuera impuesta al funcionario, y previamente debían hacerse las apreciaciones y declaraciones respectivas expresándose los preceptos legales en que se fundara.

Por lo que se refiere al procedimiento respectivo de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, éste se iniciaba en forma ordinaria con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales que fuera aplicable en cada caso, es decir, el Federal, el Militar o el del Orden Común. En tratándose de delitos que no ameritaran sanción corporal, o de faltas, y una vez practicadas las diligencias que fuesen necesarias, el juez mandaba a citar al funcionario o empleado inculcado para tomarle su declaración preparatoria; y en los casos en que el juez decretara la libertad del acusado, por falta de elementos para su formal prisión, se comunicaba dicha resolución a la autoridad de quien dependiera su nombramiento, para que aquél continuara en el ejercicio de sus funciones o en el desempeño de su cargo, en caso contrario, le transcribía el auto de formal prisión, para que el infractor continua-

ra separado de sus funciones o del desempeño de su encargo y quedara a disposición del juzgado, hasta la legal terminación del proceso.

Una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado y de su defensor, el juez remitía el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos que correspondiera.

En consecuencia se establecieron dos clases de jurados:

- 1) JURADO FEDERAL Y DE RESPONSABILIDADES OFICIALES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, en cada uno de los lugares en que se residieran Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal.
- 2) JURADO DE RESPONSABILIDADES OFICIALES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES, en cada uno de los Partidos Judiciales en que residieran Cortes Penales o Jueces de Primera Instancia en materia penal, dentro de aquellas jurisdicciones.

Los jurados de responsabilidades indicados, se componían de siete individuos, que debían ser:

- I. Un representante de los servidores públicos, de la Federación, del Distrito Federal, Territorio o Estado.
- II. Un representante de la prensa.
- III. Un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no fuera funcionario, ni

empleado público.

IV. Un profesor.

V. Un obrero.

VI. Un campesino, y

VII. Un agricultor, industrial o comerciante.

Los requisitos para ser miembro del Jurado de Responsabilidades eran:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos;
- II. Saber leer y escribir, y
- III. Ser vecino del lugar, delegación o municipalidad en que radicara el Juzgado de Distrito o del Orden Común que haya instruido el proceso, con jurisdicción propia.

Adicionalmente se regulaba la integración del Jurado Popular Federal conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mismo que se componía de las representaciones que se formaban previa elaboración de listas de jurados. Una vez integrado el Jurado de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, dentro de la jurisdicción del Juzgado de Distrito respectivo, sus miembros duraban en ese cargo por un término de dos años, que se contaban desde el 1º de enero del año siguiente al de la fecha de la publicación de las listas definitivas.

El Jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios

y empleados de la Federación, tenía competencia para conocer:

- a) De los delitos oficiales que aparecían definidos en el artículo 18 de la propia ley.
- b) De las faltas oficiales que se mencionaban en los artículos 20 y 21 de esa misma ley.

El Jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y empleados del DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES tenía competencia para conocer:

- a) De los delitos oficiales mencionados anteriormente, en el artículo 18 de la misma ley, cuando fueran cometidos por funcionarios y empleados de dichas jurisdicciones.
- b) De las faltas oficiales de los propios funcionarios y empleados, definidas y sancionadas por el artículo 21 de la ley de referencia.

En relación al procedimiento ante el Jurado de Responsabilidades Oficiales respectivo, cuando se determinara la existencia de responsabilidades de los funcionarios o empleados de la Federación, y una vez formuladas las conclusiones del Ministerio Público, del acusado y de su defensor, el Juez de Distrito procedía a señalar día y hora para la celebración del juicio correspondiente dentro de los quince días siguientes, ordenando en igual forma, la insaculación y sorteo de los jurados.

Enseguida, se mandaba a citar a todos los testigos y peritos no científicos que hubiesen sido examinados durante la instruc-

ción; también podían ser citados los peritos científicos cuando lo solicitara alguna de las partes o cuando el tribunal estimara necesaria su presencia para fijar o esclarecer los hechos. Después el Juez Instructor remitía el proceso al Juez Presidente de Debates, quien contaba con un plazo de quince días para el estudio de la causa que debía ventilarse ante el Jurado; y una vez terminado el estudio de la causa, el Juez Presidente de los Debates señalaba día y hora para la celebración del juicio respectivo.

Más adelante se procedía a la insaculación y sorteo de los jurados, lo cual se hacía en público el día anterior al en que debiera comenzar la celebración del juicio, debiendo estar presentes el Juez de Distrito que hubiera instruido el proceso o en su caso, el Juez Presidente de Debates, el Secretario respectivo, el Ministerio Público, el acusado y su defensor. Luego, se hacía un sorteo de cada una de las siete listas definitivas en el orden de representaciones que establecía el artículo 79 de la ley comentada.

Posteriormente el Juez de Distrito o el Juez Presidente leía en voz alta el primer nombre que se sacara del ánfora, siendo posible al Ministerio Público y al acusado y su defensor, recusar con expresión de causa al que hubiere sido designado por la suerte. En caso de que no se presentara recusación alguna o si ésta no fuere admitida se tenía como Jurado el designado por la suerte con la representación que le correspondiera, procediéndose de igual manera para la insaculación de los demás representantes, no obstante si la recusación

llegaba a ser admitida, entonces se sacaba otro nombre del ánfora, siguiéndose el procedimiento mencionado.

Por último, en los casos de responsabilidad oficial de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito o Territorios Federales, los veredictos del Jurado eran inatacables y sólo admitían apelación las sentencias condenatorias que dictaran los jueces respectivos como consecuencia del veredicto de culpabilidad emitido por el Jurado, en cuanto a la sanción que fuera impuesta.

ENRIQUECIMIENTO INEXPLICABLE.

La L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* contempló en su artículo 103, una innovación relativa a la investigación del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos que tenía lugar cuando alguno de estos se encontrara en el desempeño de su encargo o al separarse de él por haber terminado el período de sus funciones, o por cualquier otro motivo, se encontrara en posesión de bienes, ya fuera por sí o por interpósita persona, que sobrepasaran 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 presumirse la falta de probidad de su actuación; el Ministerio Público Federal y el del Distrito y Territorios Federales

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados. Publicada el 21 de febrero de 1940.

debían atender con toda eficacia y diligencia las denuncias que les hicieran a este respecto, investigando la conducta del funcionario o empleado de que se tratara, quien por su parte, estaba obligado a justificar debidamente la legítima procedencia de dichos bienes.

En los casos en que el acusado hubiera acumulado riquezas en el extranjero se podía solicitar la cooperación de las autoridades correspondientes, procediéndose al aseguramiento de dichas riquezas.

Si de las diligencias que fueran practicadas aparecían datos que hicieran presumir fundadamente, que existía falta de probidad en la actuación del funcionario o empleado y no se justificara plenamente la legítima procedencia de los bienes, el Ministerio Público hacía la consignación procedente al juez que correspondiera a fin de que dicho funcionario o empleado depurara su conducta, y en su caso, de ser necesario, abriera el proceso respectivo ordenando que pasaran dichos bienes a dominio de la Nación, del Distrito o Territorios Federales, en su caso, salvo que alguna persona que resultara afectada formulara una reclamación justificando la propiedad de ellos, en cuyo caso la adjudicación se hacía a su favor con arreglo a la ley. Los bienes de este modo asegurados quedaban afectos a la reparación del daño y a la responsabilidad civil, con arreglo a la ley.

Se concedía también acción popular para formular denuncias a que hacía referencia el artículo 103 relacionadas al enriquecimiento inexplicable.

Del mismo modo, se estableció la obligación a cargo de todo funcionario o empleado público, que al tomar posesión de su encargo debía hacer una manifestación de sus propiedades raíces y de sus depósitos en numerario en las instituciones de crédito, ante el Procurador General de Justicia de la Nación o del Distrito y Territorios Federales a fin de que el Ministerio Público estuviera en aptitud de comparar el patrimonio de aquellos, antes y después de desempeñar su cargo público.

Por último, se exigía un veredicto condenatorio del Senado, integrado como Jurado de Sentencia cuando el acusado tuviera el carácter de alto funcionario de la Federación.

En relación a las modificaciones que se efectuaron a la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* cabe mencionar lo siguiente:

La primera reforma que sufrió la ley que se comenta, fue publicada en el D.O.F.** de los días 7 y 12 de enero de 1953, misma que se ocupó preponderantemente de mejorar la redacción de las disposiciones jurídicas, y a fin de ganar en claridad en el texto de los artículos del 103 al 111, adicionando una presunción *juris tantum*, con el fin de establecer que los bienes de la esposa de los funcionarios y empleados, cualesquiera que fuera su régimen matrimonial, así como los de sus hijos menores, se consideraban propiedad de dichos funcionarios o empleados.

Consideramos por nuestra parte, que la disposición no

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados. Publicada el 21 de febrero de 1940.

(**) Diario Oficial de la Federación.

debió precisar que se refería únicamente a los hijos menores, porque cabía la posibilidad de que los hijos mayores de dichos funcionarios y empleados, tuvieran propiedades que podrían pertenecer a éstos últimos.

También se adicionó, en relación al enriquecimiento inexplicable, el artículo 106, para el caso de que el funcionario o empleado no hubiera justificado la legítima procedencia de sus bienes, en cuyo caso el juez haría la declaración respectiva y ordenaría que pasaran al dominio de la Nación o del Distrito o Territorios Federales, en caso, salvo que alguna persona (eliminó la palabra afectada) reclamara y justificara la propiedad de ellos, por lo que el juez dejaría a salvo los derechos de dicha persona para que los ejercitara en la vía y términos que correspondieran.

El artículo 109 de la ley en estudio reiteró el ejercicio de la acción popular para hacer las denuncias a que se refería el artículo 103, anadiéndose que la persona que hiciera la denuncia no podría ser castigada por el delito de calumnia judicial, si justificaba que hubo motivos fundados que la hicieron incurrir en error y que obró en beneficio del interés general y no por dañada intención.

En el artículo 110 se incorporó la obligación a cargo de todo funcionario o empleado público, que al tomar posesión de su encargo y al dejarlo, debería, bajo protesta de decir verdad, hacer una manifestación de sus bienes, como propiedades raíces, depósitos en numerario en las instituciones de crédito, acciones de sociedades, bonos, etc., ante el Procurador General

de la República o del Distrito o Territorios Federales, a fin de que las autoridades competentes estuvieran en aptitud de comparar el patrimonio de aquel antes de haber tomado posesión, y durante todo el tiempo de su ejercicio, así como después de haber dejado de desempeñar el mencionado cargo público, otorgándole un plazo de sesenta días para que efectuara dicha manifestación de sus bienes; de lo contrario, si dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del cargo o empleo no recibiera el Procurador de Justicia la indicada manifestación de bienes, se procedería a ordenar al Ministerio Público, la investigación del patrimonio del infractor, para los efectos de la ley que se comenta.

En el artículo 111 se extendió el campo de aplicación de las disposiciones contenidas en el Capítulo II a los funcionarios o empleados de los organismos descentralizados, cuando aquellos hubieran sido designados por el Ejecutivo Federal o a proposición del mismo.

La segunda reforma de la ley que se analiza se realizó mediante un decreto por el que se reformaron diversas leyes para concordarlas con el decreto que reformó el artículo 43 y demás relativos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 20 de diciembre de 1974. Esta reforma fue publicada en el D.O.F.* del 23 de diciembre de 1974, y se concretó fundamentalmente a suprimir del texto de las disposiciones que se indican a los Territorios Federales: Artículos 1°, 7°, 18, rubro del Título IV, 69, 77, 78, 79, Fracción I, 81, Fracción I, 82, 84, 88, 90, 92, 96, Fracción

(*) Diario Oficial de la Federación.

II, 97, 98, 103, 104, 106 y 110 de la L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.*.

En consecuencia, resulta indudable que la ley en estudio propició el fortalecimiento de los controles intraorgánicos e interorgánicos en nuestro Estado de Derecho, aunque haya enumerado minuciosamente en las setenta y dos fracciones de su artículo 18 los diversos delitos que podían cometer los funcionarios y empleados de la Federación, en donde se observa una regulación jurídica detallada y exhaustiva. Las sanciones o castigos que se imponían a los funcionarios y empleados de la Federación son similares a los que actualmente se establecen con motivo de infracciones administrativas y han trascendido en el tiempo hasta consignarse en la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.

La L.R.F.E.F.D.T.F.A.F.E.* reflejó la firme voluntad del legislador para enfrentar a la corrupción y evitar injusticias y deficiencias en el servicio público, empero la dificultad que implicó la instauración de los procedimientos disciplinarios que establecía y la ausencia de sanciones y castigos para los altos funcionarios, provocó una falta de operatividad de las disposiciones mencionadas ya que sólo se sancionaba en escasas ocasiones a algunos empleados públicos de bajo nivel (carteros, mecanógrafas, etc.) desviándose de su objetivo primordial de establecer esquemas de responsabilidad para todos los agentes estatales infractores sin excepción alguna.

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados. Publicada el 21 de febrero de 1940.

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

En el contexto de políticas generales del gobierno del Lic. José López Portillo se inscribió la Reforma Administrativa, como un instrumento de adecuación de la estructura gubernamental para ponerla al servicio del desarrollo nacional. Este mecanismo permitiría depurar y perfeccionar la Organización Administrativa a fin de transformarla y hacerla más eficaz y eficiente en el cumplimiento de los objetivos nacionales.

El proceso de Reforma Administrativa tenía como objeto corregir deficiencias, duplicidades y rezagos que se venían presentando en el servicio público. Esta reorganización administrativa debía cumplir dos funciones:

- 1) Proveer al Ejecutivo de un instrumento moderno y eficiente para la prosecución de los objetivos nacionales.
- 2) Convertir a la Administración Pública en un sistema accesible y eficiente para quienes necesitan negociar con ella, utilizar sus servicios y realizar trámites gubernamentales. (1)

La Reforma Administrativa tuvo como propósitos fundamentales lograr la eficiencia y la honestidad en el Sistema Administrativo y, como objetivo primordial, atacar la corrupción que invadía

(*) Filosofía Política de José López Portillo 1978. Secretaría de Programación y Presupuesto. Discurso de cierre de campaña, México, D.F. 27 de junio de 1976.

a todo el Sector Público. La moralidad y eficacia de los funcionarios públicos fue considerada premisa necesaria para la buena marcha de las instituciones y sustento del consenso colectivo de confianza que impulsaría la acción gubernamental.

El titular del Ejecutivo Federal adoptó medidas para fortalecer la observancia de sistemas preventivos que dieran vida a nuevas modalidades de convivencia y decencia que han constituido un reclamo de todos los mexicanos. Tan es así, que en su Tercer Informe de Gobierno manifestó: "Pese al escándalo y a todos los aspavientos; al descrédito y a la incomprensión; a los intereses creados; a las solidaridades menores; a los amiguismos vergonzantes; y a la inmadura conversión de los infractores en héroes y de la autoridad en villano, en todos los ámbitos seguiremos actuando con entereza y sin vacilación. Todos condenamos la corrupción como concepto; pero muchos, cuando se concreta en caras y nombres, si los conocen bien, convierten su condena en compadecimiento y si no los conocen, en indignación y saña. No podemos deformar la calificación de los hechos por la cuantía probada o por la amistad, o condición social, intelectual o política de los autores. Actuaremos siempre con base en investigación o denuncias responsables; no por inferencias, delación o chismes. No podemos convertirnos en un país de cínicos." (1)

La acción de depuración de la Administración Pública que implicó el proceso de Reforma Administrativa, comprendió el

(1) Filosofía Política de José López Portillo 1980. Secretaría de Programación y Presupuesto. Tercer Informe de Gobierno, México, D.F. 1º de septiembre de 1979. p.72.

Sector Central y se extendió al Paraestatal, con la finalidad de evitar la ineficiencia del Sistema Administrativo. La Reforma Administrativa incluyó reagrupamientos sectoriales, creándose cabezas responsables en cada sector.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue modificada con el objeto de asentar en ella los cambios que reclamaba la estructura sectorial, reordenándose por funciones las Secretarías de Estado a fin de contar con una organización cuyos instrumentos fueran idóneos para realizar el programa de gobierno. (1)

En base a lo anterior, el Gobierno de López Portillo trató mediante la Reforma Administrativa de suprimir vicios y corruptelas que habían persistido como negativa herencia de un pasado mas o menos remoto, utilizándola como una herramienta para lograr la modernización y agilización de la Administración Pública. En este sentido, la corrupción fue considerada como un problema que nos afectaba a todos y, en consecuencia, debíamos combatirla y hacer los esfuerzos necesarios para lograr su erradicación. (2)

A este respecto López Portillo apuntó: "Desde luego, hay formas administrativas y formas extremas para combatir la corrupción. Las formas extremas son las leyes penales, en cuanto pudieran ser ejemplares y desanimadoras. Estas, estamos tratando de que se apliquen con todo rigor cuando hay elementos de juicio como para poder hacerlo. Pero el problema de la

(1) Filosofía Política de José López Portillo 1978. Secretaría de Programación y Presupuesto. Discurso de Toma de Protesta como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, México, D.F., 1º de diciembre de 1976. p.p. 71-72.

(2) Ibidem. p.p. 75-76.

corrupción es un problema mucho más amplio que está encajado en toda la sociedad mexicana, y en todo el mundo, no hay por qué desgarrarnos las vestiduras y decir que sólo sucede en México; pero que aquí tiene características que nos importan porque son sucesos que nos atañen." (1)

La L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.* siguió algunos lineamientos de la ley predecesora de 1940, e introdujo algunas modalidades tendientes a simplificar y hacer más claro y expedito el procedimiento para fincar responsabilidades a los funcionarios y empleados públicos que fueran responsables por la comisión de delitos comunes y por delitos y faltas oficiales, durante su encargo o con motivo del mismo.

La ley comentada se componía de 92 artículos y se dividía en 5 títulos cuyo contenido era el siguiente:

El Título Primero señalaba los funcionarios y empleados públicos que serían responsables por los delitos comunes y por los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo; observándose que éstos eran los mismos sujetos que se mencionaban en la Ley de Responsabilidades de 1940. A los delitos oficiales se les definió como aquellos actos u omisiones que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, entendiéndose por ello

(1) Filosofía Política de José López Portillo 1978. Secretaría de Programación y Presupuesto. Conferencia de Prensa para la T.V. Mexicana, México, D.F. 5 de diciembre de 1977. p.76.

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de diciembre de 1979.

1. El ataque a las instituciones democráticas; 2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal
3. El ataque a la libertad de sufragio; 4. La usurpación de atribuciones; 5. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causaran perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motivaran algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
6. Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior;
7. Las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales;
8. En general, los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho siempre que no tuvieran carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los definiera como delitos comunes; por último, se precisaba que los delitos referidos no se cometerían mediante la expresión de ideas.

Las faltas oficiales se definieron como aquellas infracciones que afectaran de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y que no trascendieran al funcionamiento de las Instituciones y del Gobierno, en que incurrieran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo y se extendía hasta un año después, la prescripción de la acción penal, en lo referente a los delitos comunes, se regía por las reglas establecidas en el Código Penal.

El procedimiento relativo a los delitos oficiales de los -

funcionarios que estuvieran en ejercicio, se ventilaba ante el Senado erigido en Gran Jurado, pero no podía abrirse la averiguación correspondiente sin la previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declaraba, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros después de que practicara las diligencias que estimara convenientes y de oír al acusado, que éste era culpable, entonces quedaba privado de su cargo por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinara la propia ley. Cuando el mismo hecho tuviera señalada otra pena en la ley, después de declarada la culpabilidad por el delito oficial, el acusado quedaba a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzgaran con arreglo a ella.

Las faltas oficiales de los funcionarios que enumeraba el primer párrafo del artículo 108 Constitucional, eran sancionados, por mayoría de votos, con amonestación, por los cuerpos colegiados a que pertenecieran y por el Presidente de la República, tratándose de los de su nombramiento.

La sanción por la comisión de los delitos oficiales consistía en la destitución del cargo de que el responsable se encontrara investido e inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez años.

Las faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero se sancionaban con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes, ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo.

La sanción se imponía sin perjuicio de la reparación del

daño y quedaba expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado.

Del mismo modo que la Ley de Responsabilidades de 1940, la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.* concedía acción popular para denunciar los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación ante la Cámara de Diputados.

Respecto a los delitos comunes, para proceder contra los funcionarios dotados de fuero constitucional, era indispensable que la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarara, por mayoría absoluta de votos, del número total de miembros que la formaran, si había o no lugar a proceder contra el acusado; en caso negativo, no habría lugar a ningún procedimiento ulterior pero tal declaración no sería obstáculo para que la acusación continuara su curso cuando el acusado hubiese dejado de tener fuero, ya que no se prejuzgaba sobre los fundamentos de la acusación; en caso afirmativo, el acusado quedaba separado de su encargo y sujeto, desde luego, a la acción de los tribunales comunes, a menos que se tratara del Presidente de la República pues, en tal caso, sólo habría lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Los funcionarios y empleados públicos que no gozaran de fuero serían juzgados por los Tribunales Penales competentes, incoándose los procedimientos en la forma ordinaria y con arreglo

(1) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados del 27 de diciembre de 1979.

a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicable en cada caso, cuando aquellos cometieran delitos comunes.

Se estableció un Jurado Popular que conocía de los delitos o faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados que no gozaran de fuero, quienes eran juzgados en los términos que para los delitos de imprenta establecía el artículo 20 Constitucional.

El Título Segundo indicaba el procedimiento que debía seguirse respecto de los funcionarios que gozaran de fuero. El Capítulo I se ocupaba de la integración de las Secciones Instructoras del Gran Jurado; el Capítulo II contemplaba el procedimiento en los casos de delitos comunes, observándose que se modificó la denominación de alto funcionario que utilizaba la Ley de Responsabilidades de 1940, a la de funcionario con fuero; el Capítulo III contenía las reglas aplicables para que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se erigiera en Jurado de Acusación, destacándose que a diferencia de la Ley de Responsabilidades de 1940, las acusaciones o denuncias por delitos o faltas oficiales de los funcionarios que gozaran de fuero que fueran presentadas en la Cámara de Diputados, debían pasarse previamente, con los documentos que las acompañaran, a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia, para que dictaminara si el hecho atribuido era delito o falta oficial, si el acusado estaba comprendido entre los funcionarios que gozaran de fuero y si la motivación de la queja justificaban el procedimiento, en cuyo caso se turnarían a la Sección Instructora del Gran Jurado; en la frac-

ción II del artículo 34 de la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.* se cambió el término inculpado que aparecía en la Ley de Responsabilidades de 1940, por el de indiciado; del mismo modo, en la fracción II del artículo 38 de la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.* se sustituyó la palabra culpabilidad que utilizaba la ley predecesora, por la de responsabilidad; en la fracción V del mismo precepto se eliminó el supuesto, de que el dictamen de la Sección Instructora fuera modificado en cuanto al grado de culpabilidad o a la sanción que debiera imponerse; en el artículo 42 de la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.* se anuló la suspensión inmediata del funcionario acusado, cuando la declaración de la Cámara de Diputados fuera en el sentido de que había lugar a proceder contra dicho funcionario, no obstante, se le pondría a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se le remitiría el veredicto del Jurado de Acusación y se designaría una comisión compuesta por 3 diputados para que sostuviera ante el Senado la acusación de que se tratara; el Capítulo IV se refería a los trámites referentes a los veredictos que emitieran los Jurados de Acusación y de Sentencia, para lo cual se requería que la Sección Instructora correspondiente emplazara a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y su defensor, para que dentro del término de 5 días, presentaran sus alegatos si quisieran hacerlo, posteriormente, la Sección Instructora formularía un dictamen proponiendo la sanción que debiera imponerse al funcionario, turnándolo después, a la

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979.

secretaría de la Cámara de Senadores y una vez erigida ésta en Jurado de Sentencia, se citaba a la Comisión de Diputados designada para tal efecto y al acusado para darles a conocer el dictamen respectivo; los veredictos de los Jurados de Acusación y de Sentencia eran inatacables, y se observa que en el artículo 46 de la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.* se suprimió, que contra dichos veredictos no procedería recurso alguno, y que la sentencia que dictara la autoridad judicial cuando el hecho tuviera señalada otra pena en la ley, sería recurrible en la vía de amparo únicamente en cuanto a la sanción que le fuera impuesta al funcionario infractor; el Capítulo V consignaba disposiciones generales que mencionaban los trámites a que debían sujetarse las acusaciones, en la misma forma que lo hacía la Ley de Responsabilidades de 1940, con pequeñas modificaciones consistentes en sustituir el término inculpado por el de indiciado, como ya lo hemos indicado; otra, referente a las comunicaciones oficiales que debían girarse para la práctica de las diligencias de emplazamiento al acusado para comparecer ante las Cámaras, con el objeto de rendir su declaración preparatoria, requiriéndose que todas ellas se entregarían personalmente o se enviarían por correo, en pieza certificada y con acuse de recibo, libres de todo gasto; también se aumentó la cuantía de la multa que establecía el segundo párrafo del artículo 52 de la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.* que era de 25 a 300 pesos y se incrementó de \$100 a \$500, para el caso de que las autoridades o funcionarios públi-

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979.

cos se negaran a expedir las copias certificadas que solicitara el acusado para ofrecerlas como pruebas ante la Sección Instructora respectiva; otra adecuación se hizo en el artículo 56 de la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.*, al sustituirse el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General que mencionaba el texto de la Ley de Responsabilidades de 1940, por la Ley Orgánica del Congreso General; respecto al artículo 60 de la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.*, se ordenó que las Cámaras podrían imponer las medidas de apremio que fueren procedentes, conforme a las disposiciones aplicables, con sólo el acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva; en consecuencia, desaparecieron del texto legal las penas correccionales y disciplinarias, así como la referencia al Reglamento Interior del Congreso, a que aludía la ley derogada.

El Título Tercero detallaba el procedimiento que debía seguirse en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero. El Capítulo I se refería a la incoación del procedimiento en los casos de delitos o faltas oficiales que fueran imputados a funcionarios y empleados que no gozaran de fuero, mismo que se instauraba en la forma ordinaria, con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicables en cada caso; se suprimió la regulación de la responsabilidad de funcionarios públicos y funcionarios y empleados con manejo de fondos o cualesquiera otros que desempeñaran labores que no pudieran abandonar sin que

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979.

se causaran graves perjuicios a los servicios públicos o de interés general (actualmente, la responsabilidad de éstos funcionarios y empleados públicos se regula en la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores con sus correspondientes reglamentos, entre otras disposiciones); si el juez decretaba que por falta de elementos no había lugar a sujeción a proceso del funcionario o empleado acusado, comunicaría su resolución a la autoridad de quien dependiera su nombramiento, para que aquél continuara en el ejercicio de sus funciones o en el desempeño de su cargo, y, en el caso contrario, le transcribía el auto de sujeción a proceso para que el funcionario o empleado continuara separado de sus funciones o del desempeño de su cargo y quedara a disposición del Juzgado hasta la legal terminación del proceso; una vez terminado el proceso por delitos o faltas oficiales y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado y su defensor, el juez remitía el expediente, en su caso, al **Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos** que correspondiera; el Capítulo II bajo el rubro de disposiciones generales, contenía algunas medidas relacionadas con los emolumentos que percibiría el funcionario o empleado acusado, quien quedaba separado de su cargo hasta la legal terminación del proceso, cubriéndosele una parte de su sueldo que no debería exceder del 50%, a juicio de la autoridad de quien dependiera el nombramiento; el funcionario o empleado acusado por delito o falta oficial disfrutaba del beneficio mencionado hasta que se dictara sentencia conforme a la propia ley, como resultado del veredicto del Jurado de

Responsabilidades; en caso de que la sentencia fuera absolutoria, por haber quedado plenamente justificada la inocencia del funcionario o empleado acusado, éste tendría derecho a volver al ejercicio de sus funciones o al desempeño de su cargo o comisión, siempre que no hubiese fenecido el período para el que fue electo o nombrado, y, en todo caso, se le cubriría la parte de los emolumentos que se le hubiesen dejado de pagar; pero si la sentencia fuera condenatoria, el funcionario o empleado público era sancionado, entre otras, con destitución o inhabilitación según la naturaleza de la infracción que hubiera cometido.

El Título Cuarto mencionaba las reglas para la integración del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos o Paltas Oficiales. En el Capítulo I se establecía el Jurado Popular asignándole la atribución de juzgar a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gozaran de fuero, observándose las reglas que contenía el artículo 20 fracción VI de la Constitución; también se establecieron, al igual que en la Ley de Responsabilidades de 1940, dos jurados, a saber: Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, por cada uno de los Juzgados de Distrito con jurisdicción en Materia Penal, en cada lugar en que éstos residieran; y un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal, por cada uno de los Juzgados de Primera Instancia en Materia Penal del Distrito Federal; se efectuó una adición para que la integración competencia y procedimiento de dichos Jurados de Responsabilida-

des se sujetaran a las disposiciones del Título que se comenta, a los Códigos de Procedimientos Penales respectivos y a las Leyes Orgánicas del Poder Judicial de la Federación y de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal; asimismo, se modificó la redacción de la fracción IV del artículo 75 de la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.* con el objeto de que los Jurados comprendidos en las listas definitivas formadas por el Juzgado de Distrito correspondiente, quedaran sujetos, por el término de dos años contados desde el primero de enero del año siguiente al de la fecha de la publicación de dichas listas definitivas, a insaculación y sorteo para integrar el Jurado de Responsabilidades Oficiales de Funcionarios y Empleados de la Federación dentro de la jurisdicción del Juzgado de Distrito respectivo; por lo que se refiere a la integración del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal, se establecieron nuevas bases para la formación de las listas de jurados, enumeradas en las seis fracciones del artículo 76 de la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.*, cuya elaboración estaba a cargo de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, en coordinación con el Tribunal Superior de Justicia y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que tenían el encargo de formar las listas definitivas de jurados, que eran publicadas el 30 de noviembre, en uno o más periódicos del Distrito Federal remitiéndoles ejemplares de ellas a las autoridades indicadas; también se

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979.

indicaba que sólo serían objeto de insaculación y sorteo para la integración del jurado de referencia, las personas que figuraran en dichas listas definitivas; el Capítulo II fijaba la competencia de los Jurados que hemos señalado, atribuyéndoles al Jurado de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, competencia para conocer, exclusivamente, de los delitos y faltas oficiales cometidos por funcionarios y empleados públicos que no gozaran de fuero; y al Jurado de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados del Distrito Federal, competencia para conocer, exclusivamente, de los delitos y faltas oficiales que fueran cometidos por funcionarios o empleados del Departamento del Distrito Federal; los veredictos que emitieran estos jurados en los casos de responsabilidad oficial de los funcionarios y empleados públicos descritos, eran inatacables.

El Título V tenía el rubro de Disposiciones Complementarias. El Capítulo I disponía las medidas para la remoción de los funcionarios judiciales en términos similares a la Ley de Responsabilidades de 1940, otorgándole facultades al Presidente de la República para solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de diversos funcionarios miembros del Poder Judicial, quienes debían ser oídos por el Titular del Ejecutivo Federal, antes que éste solicitara su destitución a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud; el Capítulo II se refería a las investigaciones sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, de manera muy parecida a la Ley de Respon-

bilidades de 1940, por lo que nos remitimos a los comentarios formulados con anterioridad; sin embargo, conviene precisar que en la configuración del enriquecimiento inexplicable se reiteró en el artículo 85 de la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.* que se presumiría, 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 fuera su régimen matrimonial, así como los de los hijos menores, se considerarían propiedad de dicho funcionario o empleado; en el artículo 91 de la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.* se sustituyeron las palabras "por dañada intención" por la de "dolosamente"; adicionalmente, en el artículo 92 de la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.* se extendió la aplicación de las disposiciones contenidas en el capítulo que se comenta a los Directores, Presidentes, Gerentes o Funcionarios que hicieran sus veces, miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Organismo equivalente y personal de vigilancia de los organismos paraestatales y a sus empleados que con sus resoluciones o actos pudieran afectar los intereses económicos de los mismos.

Gilberto Vargas López comenta, en relación al enriquecimiento inexplicable, que éste "no puede tener otro origen que el de la comisión de delitos patrimoniales contra el Estado; peculado, defraudaciones; falsificaciones de documentos y similares... deben buscar mejorar todo el capítulo II de los artículos 85

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979.

en adelante de la nueva Ley de Responsabilidades (se refiere a la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.*) para encontrar que esta ley tenga el carácter de Ley Penal, pues la tibieza con que la misma contempla esas gravísimas responsabilidades de los funcionarios públicos, que se hacen inexplicablemente ricos multimillonarios en un sólo período, deben ser sancionados penalmente con graves penas de prisión pues ésta es la pena que amerita y la consecuente reparación del daño, como pena de carácter público, resultando ridículas las sanciones que como principales se establecen en el artículo 10 de la nueva Ley de Responsabilidades (continúa refiriéndose a la L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.*) : de Destitución del Cargo e Inhabilitación o suspensión." (1)

Consideramos por nuestra parte, que efectivamente las sanciones de destitución, suspensión e inhabilitación han sido poco severas para éste tipo de infracciones, como es el caso del enriquecimiento inexplicable, pero si partimos del supuesto de que dicho ilícito tuvo como causa la comisión de delitos patrimoniales contra el Estado, una vez comprobados éstos, se procedería de cualquier forma, a sancionar al funcionario o empleado infractor con prisión en los términos que estableciera la legislación penal.

La L.R.F.E.F.D.F.A.F.E.* simplificó los delitos oficiales definiéndolos en forma genérica como aquellos actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito

(1) Gilberto Vargas López. Ponencia titulada: La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. 9a. Asamblea General Ordinaria, Acapulco, Gro. Problemas Jurídicos de México. Federación Nacional de Colegios de Abogados. 1982.

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979.

Federal, que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho; señalándose, en forma enunciativa, los supuestos en que dichas conductas redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Gilberto Vargas López manifiesta al respecto que: "...el artículo 13 de esa misma ley (se refiere a la Ley de Responsabilidades de 1940) igual al artículo 3º. de la nueva Ley de Responsabilidades (alude a la L.R.F.E.D.F.A.F.E.*) que no hace sino repetir los delitos de los altos funcionarios de la Federación incurren en señalar como hechos delictuosos, diversas hipótesis de conductas que no tienen las características de TIPICIDAD a que se refiere el artículo 14 de la Carta Magna, ya que todos los Códigos Penales deben describir para que se pueda imponer una pena, el acto o el hecho o conducta delictuosa, en cuyo caso la pena con que se castiga al infractor debe ser la que fija la propia ley y para que el hecho o conducta sea punible debe ser típica, antijurídica y culpable y respecto de la tipicidad, la ley penal definirá el hecho punible DE MANERA INEQUIVOCA y en el caso comentado los expresados delitos que son concebidos como: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de Gobierno Republicano, representativo Federal; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales; la infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjui-

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979.

cios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones y las omisiones de carácter grave en los términos anteriores, no tienen la característica de tipicidad ni configuran hechos específicos de los cuales pudieren ser responsables los altos funcionarios de la Federación, pues como lo expresa el maestro, doctor Ignacio Burgoa Orihuela: 'El ataque a las instituciones democráticas, a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal y a la Libertad de Sufragio', podían considerarse como meras impugnaciones de carácter eidético y no delictivo a las mencionadas formas de gobierno. Además,- continúa el lic. Vargas López - la vaguedad en la demarcación de los delitos atribuibles a los altos funcionarios federales, se reitera porque las fracciones VI y VII del artículo 13 de dicha ley (se refiere a la Ley de Responsabilidades de 1940) consideraron con ese carácter cualquiera infracciones a la Constitución o a las Leyes Federales y las omisiones de carácter grave en el supuesto de que causaran serios perjuicios a la Federación, a algún Estado o motivaren algún trastorno en el funcionamiento de las Instituciones." (1)

La simplificación de los tipos delictivos propició dificultades en la interpretación de los tipos delictivos oficiales, debido a la ambigüedad con que fueron consignados en la L.R.F.E.-D.F.A.F.E.*.

(1) Gilberto Vargas López. Op.cit. p.119.

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979.

Por lo que se refiere a las faltas oficiales, éstas fueron definidas por la L.R.F.E.D.F.A.F.E.* de conformidad a su Artículo 4º, como aquellas infracciones que afectaran de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurrieran los funcionarios y empleados durante su encargo o con motivo del mismo; mientras que la Ley de Responsabilidades de 1940, en su Artículo 21, consideraba como faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, las infracciones y omisiones que fueran cometidas por dichos funcionarios y empleados en el desempeño de sus funciones y que no estuvieran conceptuadas como delitos por la Ley, agregándose, que dichas faltas serían sancionadas en la forma que determinaran las Leyes y reglamentos respectivos.

En vista de lo anterior, resultan incontestables los avances logrados durante más de un siglo en la legislación reglamentaria sobre responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos ya que, desde 1870 hasta 1979, todas aquellas disposiciones legales que se hallaban dispersas en códigos, circulares, decretos y órdenes se unificaron, como vimos, en ordenamientos jurídicos especializados en materia de responsabilidades que podrían enmarcarse dentro de un sistema punitivo de responsabilidades preponderantemente sancionatorio, tendiente a la implantación de medidas disciplinarias que permitieran corregir mediante

(*) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979.

castigos ejemplares, las conductas ilícitas en que incurrieran los mencionados agentes del Estado.

No consideramos que se hayan presentado retrocesos en la configuración del Sistema de Responsabilidades Mexicano, habida cuenta del establecimiento de nuevos tipos dilictivos que no habían sido regulados por anteriores legislaciones, como pudimos apreciar, en lo referente al enriquecimiento inexplicable de funcionarios y empleados públicos, mismo que se presentaba cuando éstos tuvieran posesión de bienes, ya fuera por sí o por interpósita persona que sobrepasaran notoriamente a sus posibilidades económicas, obligándoles a justificar la legítima propiedad de sus bienes, así como los de su cónyuge e hijos menores, sólo para los efectos de comprobar el enriquecimiento y no para efectos civiles. De este modo, se pretendía evitar que se improvisaran cuantiosas fortunas que no tenían ninguna procedencia lícita y que solamente podían provenir de una actuación deshonesta del funcionario o empleado infractor, lo cual implicaba la comisión del novedoso ilícito.

La expedición de leyes que reglamentaron la materia de responsabilidades permitió que el sistema disciplinario se depurara y perfeccionara en beneficio del interés colectivo, fortaleciéndose, consecuentemente, los medios de control intra-orgánico e interorgánico que rigen nuestro Estado de Derecho.

CAPITULO CUARTO .

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1. EL POSTULADO DE LA RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD EXPUESTO POR EL LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

Durante la campaña electoral para ocupar la Presidencia de la República en el período 1982-1988, se presentaron varios candidatos postulados por los partidos políticos reconocidos. El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado figuró como candidato oficial por el Partido Revolucionario Institucional, para alcanzar por la vía democrática electoral, la Primera Magistratura; en su campaña propuso un nuevo postulado de renovación nacional, fincado en principios de convivencia (legalidad, igualdad, justicia, autoridad y solidaridad social) entre los mexicanos a fin de lograr la Renovación Moral de la Sociedad.

Se verificaron consultas populares que cubrieron la mayor parte del territorio nacional que permitieron al Lic. De la Madrid percatarse con claridad de la problemática nacional, conocer las necesidades apremiantes que requerían ser satisfechas en todas las entidades de la República y captar el reclamo de la comunidad política mexicana para erradicar definitivamente la corrupción que se ha venido presentando en el seno de nuestro país.

El Lic. De la Madrid protestó con vehemencia sus convicciones

democráticas y de justicia social que México ha defendido a través de su devenir histórico, señalando con firmeza: "Protesto mi convicción de que la libertad y la dignidad de la persona humana, son requisitos indispensables para nuestra coexistencia", y reiteró: "Protesto mi convicción democrática. Entiendo la democracia en los términos que postula la Constitución de la República, como una forma de vida que ha de englobar para ser real la democracia política, la democracia económica y la democracia social". (1)

El Lic. De la Madrid, también expuso entre otros importantes planteamientos, que su tarea básica respondería a cristalizar el postulado de la Renovación Moral de la Sociedad, a este respecto indicó: "La moral social comprende el cumplimiento de los valores éticos de cada individuo para con la patria, para con la comunidad a la que se pertenece, esto atañe a todos los mexicanos, es una empresa en la que todos habremos de participar. La renovación moral de la sociedad significa para nosotros el fortalecimiento de la acción política y social en contra de las transgresiones que atenten contra la moral social. Cada sector debe definir la parte que le corresponde en esta tarea. Al Estado compete cumplir con su responsabilidad exigiéndose moralidad asimismo, y conforme a nuestras leyes, prevenir y en su caso, corregir y sancionar

(1) Miguel de la Madrid Hurtado. Discurso pronunciado al rendir protesta como candidato del P.R.I. a la Presidencia de la República. México, D.F. 11 de octubre de 1981. Síntesis Temática del Pensamiento Revolucionario del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. Tomo II. Publicaciones INCOPSE p.p. 39, 40 y 52.

toda inmoralidad que afecte al interés público; se debe gobernar con el ejemplo. Los revolucionarios debemos ser intransigentes frente a la corrupción, en cualquiera de sus formas o grados, en su expresión pública y en la complicidad privada, la sociedad debe, a su vez ser intransigente frente a la inmoralidad pública y privada". (1)

El postulado de la Renovación Moral de la Sociedad comportó la participación responsable de todos los mexicanos, ya que la sociedad es de todos, y por ende, todos somos responsables de prevenir, denunciar y erradicar las conductas inmorales que afecten nuestro bienestar social, así como de proscribir la corrupción y evitar la arbitrariedad. Por lo tanto, la organización estatal debe contar con servidores públicos dispuestos a cumplir con sus responsabilidades, mismas que deben enmarcarse en disposiciones jurídicas especializadas que las regulen, prevengan, detecten, corrijan, y en su caso, establezcan sanciones, a las conductas ilícitas en que incurran algunos agentes de gobierno.

En el primer informe de gobierno rendido por el Lic. Miguel de la Madrid ante el Congreso de la Unión en septiembre de 1983, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo, señaló con energía: "La renovación moral no es persecución no se mide por acciones penales, ni está al servicio de actitudes revanchistas de personas y grupos; constituye un esfuerzo por volver a la sobriedad y austeridad propias del régimen

(1) Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. Op. Cit. Tomo II. p.p. 97 y 98.

republicano y a supeditar todo interés personal o de grupo a los intereses de la nación ... la responsabilidad de renovarnos moralmente, es común, pero la obligación de encabezar esta tarea corresponde al gobierno, por ser el conductor de la sociedad." (1) Al referirse a las cualidades que debían tener los servidores públicos, el Lic. Miguel de la Madrid agregó: "Eficiencia y honestidad no son términos que se excluyen; no sacrificaremos una por la otra. Necesitamos que ambas características sean inherentes al ejercicio de la función pública." (2) Asimismo, exhortó a los servidores públicos a cumplir con su tarea: "Del desempeño de los servidores públicos depende el éxito de los programas de gobierno. Quiero, en este momento, hacer un llamado a todos los que han elegido servir al pueblo desde la administración y las empresas públicas, para que asuman esta vocación con la alta conciencia que la Nación reclama de todos nosotros." (3)

Consideramos por nuestra parte, que con la tesis de Renovación Moral de la Sociedad, defendida por el Lic. Miguel de la Madrid, se reafirman las bases de la convivencia social que han caracterizado a los mexicanos en su devenir histórico, permitiendo encontrar mejores soluciones a los problemas que plantea la coexistencia social y prevenir cualquier abuso de autoridad o concentración de poder en una sola persona o minoría, lo cual podría vulnerar nuestro régimen constitucional, de manera que pueda quedar proscrito defini-

(1) Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. Primer Informe de Gobierno 1983. Presidencia de la República.

(2) Idem.

(3) Idem.

tivamente el fenómeno de la corrupción que ha dañado nuestro Estado de Derecho.

Un nuevo desafío tiene ahora el pueblo de México, consolidar la Renovación Moral de la Sociedad, que constituye un imperativo legal para todos los servidores públicos y pretende lograr un cambio en las pautas de conducta individuales de aquellos que conforman el conglomerado social.

El Derecho ha sido definido como el mínimo de moral existente en una sociedad. La moral se presenta, entonces, como sustrato mínimo de dignidad, libertad y justicia en las relaciones interindividuales que surgen entre los miembros del Estado. Consecuentemente debemos subrayar que frente al Estado autoritario que ahoga las iniciativas privadas se encuentra el Estado Constitucional Democrático, cuya existencia se justifica por los valores éticos y jurídicos que realiza, pues la estructura estatal debe estar al servicio de la colectividad, en orden a fines sociales que permitan el desarrollo integral en lo económico y político de la sociedad.

La nueva etapa de la vida nacional constituye una instancia para la consecución de un nuevo orden de convivencia teniendo como guía el Derecho, ya que éste ha sido un medio idóneo de limitar el ejercicio del poder, así como de hacer reinar la justicia en las relaciones sociales.

La Renovación Moral tiende a propiciar el encausamiento de la conducta de los servidores públicos, a fin de que se caracterice por su honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia. El fenómeno conductual del ser humano es complejo,

y puede observarse desde diversas perspectivas del conocimiento, y es en la dimensión jurídica, donde destacan aquellas conductas que basadas en la razón, propician una convivencia armónica, pacífica e imbuida de valores éticos.

Las modificaciones legales emprendidas por el Lic. De la Madrid, tuvieron como finalidad fortalecer la conciencia cívica de los ciudadanos; mediante la exaltación de nuestros valores nacionales.

En el contexto de reformas legales practicadas por el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid, se destacan por su importancia las innovaciones que le dan estructura jurídica a los principios de Renovación Moral, y recogen las demandas formuladas por el pueblo durante el proceso de consulta popular verificado durante la campaña electoral de 1982.

Principiaremos por señalar, que la Renovación Moral, abarca diversos aspectos de la vida nacional y se cristaliza en un nuevo esquema jurídico en el que se destacan la reformas al Título IV Constitucional, y al Código Penal, así como el establecimiento de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La reforma al Título IV Constitucional tiene como resultado la estructuración de nuevas bases de gobierno que transforman cualitativamente el anterior orden jurídico en el servicio público.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene como finalidad combatir la irresponsabilidad en el servicio público.

2. SUJETOS DEL NUEVO REGIMEN DE RESPONSABILIDADES.

Las instituciones que componen el Estado no se mueven por sí solas, se requiere de una pluralidad de sujetos que pongan en movimiento la estructura estatal encarnando la voluntad del Estado.

Los agentes estatales que brindan sus servicios al Estado, tienen asignadas funciones y encargos específicos por lo que están dotados de facultades concretas, sin embargo, no pueden quedar exentos de responsabilidad, ya que su calidad de servidores públicos podría traer consigo la aplicación de un sistema de responsabilidades que debe ser aplicado para prevenir posibles actos u omisiones ilícitos que redunden en perjuicio de la sociedad a la que están obligados a servir.

En términos del artículo 108 de la Ley Fundamental Mexicana se reputan como servidores públicos, para los efectos de las responsabilidades que se mencionan en el Título IV Constitucional, los siguientes:

- a) Los representantes de elección popular;
- b) Los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal;
- c) Los funcionarios y empleados;
- d) 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.

Los servidores públicos enumerados son responsables por

los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por lo que se refiere al Presidente de la República, mientras ocupe el cargo, únicamente podrá ser acusado de traición a la Patria y delitos graves del orden común.

En tratándose de los gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

De lo anterior se desprende que, no puede existir un sistema de responsabilidades sin que existan individuos que tengan asignadas funciones y conferidas facultades a quienes puedan imputárseles responsabilidades; asimismo, no debe eximirse del cumplimiento de sus obligaciones a ningún servidor público, sin vulnerar los principios de legalidad y legitimidad que sostienen al Estado de Derecho.

La redacción del primer párrafo del artículo 108 constitucional define al servidor público de una forma muy general, ya que otorga esa calidad "a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal", lo cual nos llevaría a considerar, erróneamente, como servidor público,

a cualquier empleado u obrero de una empresa o fábrica ubicada en el Distrito Federal. A nuestro parecer, convendría modificar el texto en la forma siguiente: "A toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal"; si se omite la palabra Distrito Federal del texto legal señalado, se evitarían confusiones e indebidas interpretaciones y se ganaría en claridad.

El artículo 2º de la L.F.R.S.P.* nos remite al párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional mencionado, considerando como servidores públicos a "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales." Estos sujetos no aparecen enumerados en nuestra Ley Fundamental, por lo que cabe la posibilidad de que se finquen responsabilidades administrativas, civiles y penales a particulares que se encuentren en este supuesto.

En efecto, el artículo 212 del C.P.D.F.M.F.C.T.R.M.F.F.** reitera que es servidor público, entre otros, aquel "que maneje recursos económicos federales", de lo que se desprende que cualquier individuo que se vincule dentro de sus funciones con el manejo de los fondos, valores, bienes muebles e inmuebles, erario federal, etc. y todos los demás recursos económicos, podría fincársele responsabilidad penal, en el caso de que cometiera los delitos contemplados en el Título X del C.P.D.F.M.F.C.T.R.M.F.F.**, por lo que resulta evidente que los textos reglamentarios del Título IV de nuestro Código Político, extienden su aplicación a los particulares.

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(**) Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. D.O.F., 5 de enero de 1983.

3. CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Las causas de responsabilidad administrativa, son todas aquellas infracciones en que incurren los servidores públicos, por actos y omisiones que conculquen la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, mismas que se encuentran reguladas preponderantemente, en las 22 fracciones del artículo 47 de la L.F.R.S.P.*, que a continuación analizaremos.

Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia 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 sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

El precepto legal transcrito señala las obligaciones que tiene todo servidor público entre las que se encuentra la lealtad, misma que debe entenderse como lealtad a las instituciones del Estado y no a personas, funcionario, grupo o partido político alguno.

El Lic. José Luis Soberanes Fernández, formula dos tipos de crítica en contra de este precepto, una formal y otra

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

de fondo, refiriéndonos: "El artículo 47, el capítulo I del título III de la Ley (L.F.R.S.P.*), así como el artículo 113 constitucional, plantean dichas causas de responsabilidad de manera positiva y las denominan obligaciones de los servidores públicos, ahora bien, todas las normas del Derecho Público establecen, de una u otra forma, obligaciones a los funcionarios y empleados públicos, obligaciones que tienden a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, etc., por lo cual habrá que precisar que en un artículo de esta ley no se puedan comprender esas obligaciones, por ello, insistimos, se debió calificar simplemente como causas de responsabilidad administrativa." (1) Y continúa el autor citado comentando el primer párrafo del artículo 47 de la L.F.R.S.P.*, cuando se señala: "y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas" indicándonos al respecto que: "Las normas del Derecho Militar, en absoluto establecen derechos laborales para los servidores públicos en general. Quizá se trató de decir que cuando un servidor público incurra en responsabilidad administrativa conservaría sus derechos laborales, tales como antigüedad, jubilación, pensión, etc." (2)

El jurista mencionado hace también una crítica de fondo, manifestando que: "las 22 fracciones del artículo 47 han sido redactadas, en forma tan vaga y genérica que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades

(1) José de Jesús Orozco Henríquez, José Luis Soberanes Fernández, et. al. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa. México 1984p.133

(2) Idem.

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

discrecionales que les permitirán sancionar, prácticamente sin una razón de peso, a cualquier servidor público." (1) No compartimos esa opinión, ya que si bien es cierto que las autoridades competentes están facultadas para imponer sanciones por las conductas ilícitas en que incurran los servidores públicos, no por ello quedan exentas de limitación en su ejercicio, ya que toda resolución, sancionatoria o no sancionatoria, debe estar fundada y motivada en las disposiciones legales aplicables y razonamientos jurídicos que justifiquen la sanción respectiva. De lo contrario, el servidor público que considere afectados sus intereses jurídicos podría recurrir al juicio de amparo para impugnar los actos de autoridad que vulneren sus garantías individuales o sociales establecidas en nuestra Constitución.

Dada la importancia que tienen las causas de responsabilidad en estudio, a continuación transcribiremos las obligaciones que tiene todo servidor público y, enseguida, señalaremos la infracción respectiva que podría dar lugar al procedimiento disciplinario y sanciones correspondientes.

Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones ... I. Cumplir con la máxima diligencia, el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

FALTA DE DILIGENCIA. Cuando no cumpla con empeño y eficiencia las tareas que tenga encomendadas o cuando omita realizar sus funciones provocando la suspensión o deficiencia del servicio que deba prestar o propicie cualquier abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

(1) José Luis Soberanes Fernández, et.al. op. cit. p. 133

II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

ILEGALIDAD AL FORMULAR Y EJECUTAR PLANES, PROGRAMAS Y PRESUPUESTOS. Cuando elabore planes, programas y presupuestos, sin sujeción a las disposiciones legales aplicables, de acuerdo a la competencia que tenga asignada por las leyes, o cuando se incumplan las normas que regulan el manejo de los recursos económicos públicos.

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas y la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

DESVIO DE RECURSOS, FACULTADES E INFORMACION. Cuando cuando utilice los recursos que tenga asignados por razón de su trabajo, o las facultades que tenga atribuidas así como la información confidencial a que tenga acceso para fines distintos a los 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, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

DESCUIDO DE DOCUMENTOS E INFORMACION. Cuando no custodie, ni cuide la documentación e información relacionada con su empleo, cargo o comisión, propiciando, con ello, el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquella.

V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tengan relación con motivo de éste;

MALA CONDUCTA Y FALTAS DE RESPETO CON EL PÚBLICO. Cuando incurra en faltas de respeto y cortesía con las personas que tengan relación con motivo de su empleo, cargo o comisión.

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;

AGRAVIOS Y ABUSOS CON LOS INFERIORES. Cuando un superior jerárquico no observe las debidas reglas del trato con sus inferiores o cometa un agravio, desvío 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;

FALTA DE RESPETO A UN SUPERIOR O INSUBORDINACION. Cuando algún inferior incurra en faltas de respeto con sus superiores o no lo obedezca, incumpliendo las disposiciones que éstos dicten en ejercicio de sus atribuciones.

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

NO INFORMAR AL SUPERIOR DEL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES Y DE LAS DUDAS FUNDADAS QUE TUVIESE SOBRE LA PROCEDENCIA DE LAS ORDENES QUE RECIBA. Cuando no comunique por escrito al titular de la Dependencia el incumplimiento de las obligaciones que se han mencionado, o las dudas fundadas que le suscite 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;

EJERCER FUNCIONES QUE NO LE CORRESPONDAN. Cuando ejerza funciones indebidamente, después de haber cesado en el ejercicio de aquellas, o haber concluido en período para el que se le designó.

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 no lo exijan;

AUTORIZAR A UN INFERIOR A FALTAR MAS DE 15 DIAS SEGUIDOS O 30 DISCONTINUOS EN UN AÑO. Cuando se permita a un subordinado a no asistir, sin causa justificada, a sus labores por más de 15 días continuos o 30 discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio no lo exijan.

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

EJERCER OTRO CARGO INCOMPATIBLE. Cuando desempeñe algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley les 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;

INTERVENIR EN EL NOMBRAMIENTO DE UNA PERSONA INHABILITADA. Cuando autorice la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de 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 a aquellos de los que puedan 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;

NO EXCUSARSE CUANDO TENGA IMPEDIMENTO. Cuando no se excuse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.

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;

NO INFORMAR AL SUPERIOR DE LA IMPOSIBILIDAD DE EXCUSARSE CUANDO TENGA IMPEDIMENTO. Cuando no informe por escrito al jefe inmediato, y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución mencionados anteriormente, y que sean de su conocimiento.

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones 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 y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, 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 y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

RECIBIR DONATIVOS DE PERSONAS CUYOS INTERESES ESTE AFECTANDO. Cuando durante el ejercicio de sus funciones solicite, acepte o reciba, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para algún familiar y que procedan de cualquier persona cuyas actividades se encuentren directamente vinculadas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto.

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener 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;

PRETENDER OBTENER BENEFICIOS EXTRAS DE SU REMUNERACION. Cuando obtenga o pretenda obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o terceros con quienes guarde vínculos familiares, profesionales o de negocios.

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;

INTERVENIR EN LA DESIGNACION DE UNA PERSONA SOBRE LA QUE TENGA INTERES PERSONAL. Cuando participe 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 una ventaja o beneficio para ellos o para terceros con quienes tenga vínculos familiares o de negocios.

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;

NO PRESENTAR SU DECLARACION DE BIENES. Cuando no presente con oportunidad y veracidad la declaración patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, o 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;

DESATENDER LAS ORDENES DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA. Cuando no atienda 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 se expidan;

NO INFORMAR AL SUPERIOR DE LA INOBSERVANCIA DE LAS OBLIGACIONES DE SUS SUBALTERNOS. Cuando no informe al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que puedan implicar inobservancia de las obligaciones que se han señalado y en los términos de las normas que al efecto se expidan.

XXI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

INCUMPLIMIENTO DE CUALQUIER DISPOSICION JURIDICA. Cuando realice algún acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

XXII. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

LAS DEMAS QUE IMPONGAN LAS LEYES. Cualquier otra infracción consignada en las leyes y reglamentos.

Artículo 50. La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhíba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

RESPECTAR Y HACER RESPECTAR EL DERECHO A LA FORMULACION DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS POR INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Cuando por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhíba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

Artículo 57. Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

DENUNCIAR A LA CONTRALORIA INTERNA LOS HECHOS QUE SEAN CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA IMPUTABLES A SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS A SU DIRECCION. Cuando no denuncie por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia los hechos que a su juicio sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

4. AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En el Estado Mexicano se hayan establecidos órganos de poder que tienen conferidas atribuciones para la aplicación del sistema de responsabilidades, los cuales tienen asignadas órbitas competenciales previstas en la L.F.R.S.P.*, con el objeto de que se verifique el control intraorgánico que caracteriza a todo Estado de Derecho.

De conformidad con el artículo 3° de la L.F.R.S.P.*, las autoridades competentes para aplicarla son:

- a) Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- b) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- c) Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- d) El Departamento del Distrito Federal;
- e) La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- f) El Tribunal Fiscal de la Federación;
- g) Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
- h) Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Dichos órganos de poder están facultados para intervenir en la determinación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en los ámbitos de competencia

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

establecidos en la L.F.R.S.P.*, así como en la Ley Fundamental.

También existen las contralorías internas en las que se llevan a cabo los trámites relativos al procedimiento disciplinario administrativo y se proponen las resoluciones sancionatorias o no sancionatorias que compete dictar al superior jerárquico, quien deberá acordarlas siempre y cuando no se trate de asuntos que sean de competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El artículo 48 de la L.F.R.S.P.* preceptúa: "Para los efectos de esta Ley, se entenderá por Secretaría a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Para los mismos efectos, se entenderá por superior jerárquico, al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia."

Por otro lado encontramos a las unidades de quejas y denuncias, que son oficinas a través de las cuales se recibe la documentación mediante la cual se inician los procedimientos disciplinarios administrativos correspondientes, mismas que deben existir en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública.

El artículo 49 de la L.F.R.S.P.* establece: "En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficacia."

Por lo que se refiere a los servidores públicos de la

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Secretaría de la Contraloría, el artículo 52 de la L.F.R.S.P.*

estipule: "Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El Titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él."

En relación a las contralorías internas que se establezcan en las Secretarías de Estado y demás Dependencias, el artículo

60 de la L.F.R.S.P.* señala: "La contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que estén reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al Titular de la dependencia o entidad. En este último caso, la contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría."

Asimismo, encontramos el artículo 61 de la L.F.R.S.P.*

que indica: "Si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen de responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito."

Por último tenemos el artículo 62 de la L.F.R.S.P.*

que establece: "Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se abocará directamente al asunto, informando de ello al Titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o cadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades."

Las contralorías internas, como podemos observar, sólo se establecen en las dependencias, lo cual no sucede en

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

lo referente a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria pertenecientes al sector paraestatal, en cuyo caso actuarán las contralorías internas de las dependencias en las que estén coordinadas dichas entidades.

En las contralorías internas se ventilan los procedimientos disciplinarios ya que cuentan con atribuciones para proponer al superior jerárquico (Titular de la dependencia o coordinador sectorial) la resolución que corresponda, debiendo éste último emitir el acuerdo respectivo, a excepción de aquellos asuntos en que deba conocer la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Entre las diversas autoridades aplicadoras de la L.F.R.S.P.*, destaca, por su importancia, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que constituye el órgano responsable de fortalecer y hacer integral la función de control intraorgánico e interorgánico en la Administración Pública Federal. Las atribuciones que tiene conferidas se orientan a promover la modernización de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control y evaluación que interactúan en la estructura gubernamental; así como para prevenir y combatir la corrupción de los servidores públicos atacando sus causas y efectos para evitar la deshonestidad, negligencia e ineficiencia en el servicio público.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se ubica dentro del sector central de la Administración

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Pública Federal, su origen partió de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (1) La actuación de esta Secretaría se ha basado en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, (2) y en el Acuerdo por el cual se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la propia Secretaría, (3) por lo que actualmente cuenta con una nueva estructura orgánica, en los términos siguientes:

- Secretaría del Ramo.
- Subsecretaría "A".
- Subsecretaría "B".
- Unidad de Comisarios. (adscrita a la Secretaría del Ramo)
- Oficialía Mayor.
- Contraloría Interna. (adscrita a la Secretaría del Ramo)
- Unidad de Comunicación Social. (adscrita a la Sría. del Ramo)
- Dirección General Jurídica. (adscrita a la Sría. del Ramo)
- Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. (adscrita a la Subsecretaría "A")
- Dirección General de Operación Regional. (adsta. a Subría. "A")
- Dirección General de Simplificación Administrativa. (ad.Sub. "A")
- Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública. (adscrita a la Subsecretaría "B")
- Dirección General de Auditorías Externas. (adsta. Subría. "B")
- Dirección General de Auditoría Gubernamental. (adsta.Sub. "B")
- Dirección General de Administración, y (adsta. Oficialía Mayor)

(1) Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982.

(2) Diario Oficial de la Federación del 16 de enero de 1989. (abroga el Reglamento Interior de SECOGEF, publicado en D.O.F. del 19 de enero de 1983).

(3) Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1989.

- Las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo del Titular de la Secretaría, las que deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización de la misma.

En consecuencia, la Secretaría de la Contraloría, en términos del artículo 3° de su Reglamento Interior vigente, tiene atribuciones a través de las unidades administrativas señaladas, para conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas que, para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo y de los programas a cargo de la Secretaría, establezca el Presidente de la República.

En lo relativo a las contralorías internas de las entidades de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación expidió en una primera etapa y con base en sus atribuciones, las normas y lineamientos para regular el funcionamiento de los órganos de control interno, y estableció una plataforma que posibilitara el desarrollo sistemático de su función normativa, con la participación permanente de los contralores internos y de un reconocimiento y aceptación de las experiencias que han adquirido en el desempeño de sus funciones. Este trabajo implicó una acción corresponsable y una coordinación de esfuerzos con las entidades del Sector Público, encargadas de la planeación, programación, manejo y aplicación de los recursos que permitió sentar las bases para constituir un

Sistema Integrado de Control Gubernamental.

Entre otros importantes lineamientos que fueron expedidos por la Secretaría de la Contraloría, encontramos un proyecto del marco de actuación de las contralorías internas de las entidades de la Administración Pública Federal. Posteriormente, se convirtió en un documento denominado Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las Entidades de la Administración Pública Federal, que tuvo como finalidad ordenar y hacer congruente la actuación de esos órganos de control intraorgánico dentro del ámbito de su competencia.

Los objetivos genéricos de las contralorías internas, en concordancia con los de la Secretaría de la Contraloría, en términos del Manual de Actuación mencionado, fueron los siguientes:

- a) Contribuir a la modernización de los sistemas de control y evaluación de la entidad, promoviendo que estos asumieran un carácter integral, congruente y homogéneo.
- b) Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros.
- c) Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia.

De los objetivos señalados, conviene destacar el último de ellos, relativo al combate contra la corrupción, para lo cual, las contralorías internas tienen asignadas las funciones

siguientes:

- a) Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas de la entidad.
- b) Realizar las investigaciones referentes a los casos en que los servidores públicos de las entidades incurran en responsabilidades; integrar los expedientes respectivos y turnarlos a las Contralorías Internas de las Coordinadoras de Sector, para que éstas procedan a constituir los pliegos de responsabilidades y apliquen las sanciones correspondientes, de conformidad con la L.F.R.S.P.* y con las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- c) Analizar las causas y mecanismos utilizados en los casos en que se hayan cometido ilícitos, así como comprobar la forma en que funcionan los controles establecidos, con el fin de evitar y prevenir su recurrencia.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la responsable de emitir la normatividad que regule las actividades de las contralorías internas y de realizar evaluaciones sobre el desempeño operativo, productivo, financiero de las entidades, cuadyuvando al cumplimiento de sus objetivos y al fortalecimiento de sus órganos de

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

control mediante la realización de funciones de apoyo, coordinación y asesoría.

Las Contralorías Internas cuentan con tres áreas para ejercer sus atribuciones:

- 1) AREA DE CONTROL DE GESTION. Promueve y se apoya en las áreas de control presupuestal de la entidad, fortaleciendo el sistema de información a fin de promover investigaciones en caso de desvío programático o presupuestal; además, brinda mantenimiento al sistema de información, mediante la validación de la información de detalle que procesa.
- 2) AREA DE QUEJAS Y DENUNCIAS. En ella se atiende al público y a los servidores públicos quejosos, y se elaboran los dictámenes que promueven acciones disciplinarias, o son fundamento de futuras acciones penales. Esta novedosa área, de gran actividad, está integrada por un sistema de módulos receptores de quejas a la vista del público, y al igual que el área de control de gestión, también se apoya en auditoría para realizar las investigaciones que garantiza la objetividad de los hechos en que se fundamentan los dictámenes finales.
- 3) AREA DE AUDITORIA. Cuenta con un programa de auditoría dotado de la flexibilidad necesaria para atender las prioridades, las quejas y denuncias, los requerimientos del control de gestión y hacer seguimiento

de la implantación de las recomendaciones haciendo énfasis en los controles preventivos. Técnicamente, sus actividades se rigen por el Manual de Auditoría Gubernamental, y cuenta con un programa anual que se integra en base a las informaciones obtenidas por las dos primeras áreas señaladas; esta área absorbe la mayor cantidad de recursos y esfuerzo, dado el cúmulo de información que maneja.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha emitido diversos lineamientos con carácter normativo, a través de la Dirección General de Control, expresados en los siguientes documentos.

- Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias.
- Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las Entidades.
- Marco de Relación entre la Secretaría de la Contraloría, Contralorías Internas de las Dependencias y Contralorías Internas de las Entidades.
- Bases Generales del Programa Anual de Auditoría.
- Lineamientos de Instrumentación de las Contralorías Internas.

A través de estos documentos y otros que se han expedido por la Secretaría de la Contraloría, se pretende impulsar la actuación de las Contralorías Internas en los tres tipos de funciones genéricas: la de Control, la de Supervisión

y Auditoría y la de quejas y denuncias.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, forma parte de la Administración Pública Federal, y por ende, constituye un órgano de control intraorgánico e interorgánico del Poder Ejecutivo Federal.

Los Poderes Legislativo y Judicial, cuentan con atribuciones para establecer sus propios órganos y sistemas para poder exigir responsabilidades a los servidores públicos que prestan sus servicios dentro del ámbito de competencia de dichos poderes.

El artículo 51 de la L.F.R.S.P.* establece: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente Capítulo, en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del poder judicial.

Lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión."

En atención a los avances logrados en la estructuración de un sistema integral de responsabilidades en el servicio público, podemos concluir que se encuentran delineados claramente, y en forma institucional, los medios de control intraorgánico e interorgánico que caracterizan a todo Estado de Derecho, y se sientan bases firmes para el logro de la modernización de los sistemas de control y evaluación de la gestión administrativa en las dependencias y entidades gubernamentales.

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO INSTAURADO POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La Constitución Mexicana vigente establece en su artículo 113 los lineamientos generales para la regulación de la responsabilidad administrativa, en los términos siguientes:

"Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

En términos de la disposición transcrita, se establecen lineamientos generales sobre las cualidades éticas que deben reunir los servidores públicos en el ejercicio de su encargo, consignándose las sanciones que les son aplicables por los actos u omisiones ilícitos en que incurran, así como los

procedimientos disciplinarios correspondientes y precisándose las autoridades competentes facultadas para aplicar dichas sanciones.

Como resultado de un análisis cronológico podemos observar que la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados, expedida el 30 de diciembre de 1939 y publicada en el D.O.F.* el 21 de febrero de 1940, derivó del marco constitucional consignado en el Título IV de la Ley Fundamental de 1917.

Posteriormente, la referida ley reglamentaria en materia de responsabilidades, fue derogada por la diversa Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, emitida el 27 de diciembre y publicada en el D.O.F.* el 4 de enero de 1980, misma que ha sido abrogada por la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, promulgada el 30 de diciembre de 1982 y publicada en el D.O.F.* del 31 de diciembre de 1982 y fe de erratas del 10 de marzo de 1983, que reglamenta el Título IV de la Constitución Política vigente.

El artículo 113 Constitucional establece como vimos, las sanciones de suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas mismas que deberán fijarse en proporción a los beneficios económicos obtenidos por el responsable, y a los daños y perjuicios patrimoniales provocados por sus actos u omisiones ilícitos, sin que puedan exceder

(*) Diario Oficial de la Federación.

de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El Lic. José de Jesús Orozco Henríquez ha manifestado: "El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente; al respecto debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos." (1)

Más adelante, el Lic. Orozco Henríquez comenta: "En todo caso, si lo que se desea es combatir la corrupción y recobrar la confianza en nuestras instituciones, debe cuidarse de que el antiguo régimen de responsabilidades de los funcionarios que, según un punto de vista popular, se reducía a proceder en contra del cartero y la mecanógrafa, no se vea ahora simplemente sustituido por un sistema nuevo que, según otro punto de vista reciente, sólo procede sexenalmente en contra de unos cuantos chivos expiatorios o enemigos políticos de alta jerarquía que, incluso, después de obtener su eliminación y satisfacer mínimamente algún reclamo popular, bastara que purgaran una condena breve y reintegraran parte de los fondos sustraídos para que estuvieran en aptitud de recobrar su

(1) José de Jesús Orozco Henríquez, José Luis Soberanes Fernández, et. al. Op.Cit. p. 124.

libertad. Es urgente que los hechos desmientan este último enfoque. Por fortuna, hay ejemplos significativos en ese sentido e indicios positivos de que se continuará por la misma senda, a efecto de erradicar la corrupción como sistema." (1)

Por su parte Miguel Montoro Puerto, citando a Royo-Villanova hace referencia al concepto de procedimiento administrativo indicando: "El procedimiento administrativo consiste en la serie de actuaciones que ha de realizar, en el conjunto de formalidades y trámites que debe observar la Administración Pública para dictar sus acuerdos y resoluciones. El procedimiento es la vía, el camino que ha de seguir la administración para llegar a una meta: El acto administrativo". (2) De esta manera, el acto por medio del cual la Administración Pública impone una sanción es precisamente un acto administrativo. Consecuentemente, Montoro Puerto conceptúa al procedimiento disciplinario: "Como aquel mediante el cual la administración impone una sanción al funcionario que infringió el ordenamiento jurídico administrativo que de forma especial le vincula con aquella. Mediante este procedimiento, la administración no tiende tan sólo a imponer la sanción con vista a obligar al funcionario a acomodar su conducta a las normas que regulan la función, sino muy particularmente a lograr el mantenimiento del orden en la función pública." (3)

(1) José de Jesús Orozco Henríquez, et. al. Op. Cit. p. 129.

(2) Miguel Montoro Puerto. Régimen Disciplinario en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. Estudios Administrativos No. 27. Madrid, España 1965. p. 130.

(3) Ibidem. p. 133.

En tal virtud, consideramos que el régimen de responsabilidad administrativa adoptado por nuestra Constitución, representa un novedoso canal para sancionar a los servidores públicos deshonestos e incompetentes, por lo que establece medios de control intraorgánicos que permitirán prevenir y corregir dichas conductas ilícitas.

Las normas jurídicas que reglamenten el sistema de responsabilidades deben ser suficientemente claras y precisas con el objeto de evitar ambigüedades y confusiones en su interpretación que podrían provocar injusticias en la imposición de sanciones administrativas. Dichas disposiciones legales tampoco deben oponerse a los principios de justicia social contenidos en nuestra Carta Magna para beneficio de los trabajadores al servicio del Estado, en los términos del apartado B del artículo 123 constitucional.

Por lo que se refiere al procedimiento disciplinario administrativo podemos definirlo, --parafraseando a Montoro Puerto--, como aquel mediante el cual la Administración Pública Federal, a través de sus órganos competentes, impone una sanción administrativa (apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación) al servidor público que infringió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o que haya incurrido en algún acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público. La imposición de sanciones administrativas al servidor público corrupto tiene como fin obligarlo a adecuar su conducta a las normas jurídicas que regulan su función.

6. SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

La recepción de las quejas y denuncias, se verifica a través de unidades específicas que deben establecerse en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en términos del artículo 49 de la L.F.R.S.P.*. Cualquier interesado puede presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

En tal virtud, las dependencias deben ubicar a las unidades de quejas y denuncias en lugares que el público tenga fácil acceso, para que cualquier persona que tenga conocimiento de irregularidades en el servicio público o infracciones a la ley, pueda presentar quejas o denuncias ante la oficina respectiva.

Del mismo modo, cualquier servidor público que detecte irregularidades en el servicio público, o se percate de faltas administrativas imputables a servidores públicos sujetos a su dirección, o a su jefe inmediato o mediano, o a sus compañeros de trabajo, podrán manifestar quejas o denuncias ante la oficina mencionada.

Los interesados deberán presentar sus promociones en las unidades específicas dependientes de la contraloría interna de la dependencia o entidad de que se trate, aunque es posible que algunos quejosos dirijan sus reclamaciones a otras áreas administrativas de una dependencia o sector,

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

en cuyo caso, las áreas administrativas que reciban estas promociones deberán remitirlas a las oficinas receptoras, con el objeto de mantener la congruencia con el sistema de recepción, y a fin de que se homogenice dicho sistema, y se evite duplicidad en la atención de estas.

El personal encargado de atender al público en las oficinas de quejas y denuncias le proporcionará a los interesados el formato de presentación de quejas y denuncias, y asesorará al denunciante o quejoso en el llenado del mismo.

CONTENIDO DEL FORMATO DE PRESENTACION DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

Para la tramitación de las quejas y denuncias que se reciban en las unidades específicas deberán satisfacerse un mínimo de requisitos, a fin de propiciar el fácil acceso del público a estas instancias, y de evitar retrasos en los trámites que entorpezcan la admisión de dichas quejas o denuncias.

Con base en la Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, expedida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las promociones relativas a quejas y denuncias contendrán:

1) Datos del quejoso o denunciante.

- Nombre del quejoso o denunciante.
- Domicilio particular o lugar donde posteriormente se le pueda notificar (si es el caso de servidor público, se indicará la unidad de adscripción).
- Ciudad.

2) Datos del denunciado.

- Nombre del denunciado.
- Unidad de Adscripción del denunciado (si fuera el caso que ésta no fuese del conocimiento del quejoso o denunciante, entonces podrá proporcionar, cualquier información que pueda precisar el área administrativa en la que presta sus servicios el denunciado).

3) Descripción.

- El quejoso o denunciante formulará una breve relatoría de los hechos de que tuviere conocimiento, y que pudiesen implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza imputable a algún servidor público.

Una vez cubiertos los anteriores requisitos, el quejoso o denunciante entregará el formato de presentación de quejas y denuncias con los datos requeridos, a la persona encargada de la oficina señalada.

El servidor público a cargo de la oficina de quejas y denuncias recibirá el formato de presentación de quejas y denuncias, y verificará que no se haya omitido ningún dato.

Cuando se presente por escrito alguna queja o denuncia, se entregará a los quejosos o denunciantes, copia debidamente sellada como acuse de recibo, de todas y cada una de las promociones que presenten.

Por lo que se refiere a las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos de las Contralorías Internas, éstas deberán formularse ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y las que se presenten en contra de servidores públicos de las entidades podrán remitirse a sus Contralorías Internas, o bien, a la dependencia cabeza de sector, y las presentadas contra servidores públicos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ante la Contraloría Interna de esa misma dependencia.

Las quejas y denuncias que cualquier interesado puede presentar por actos y omisiones ilícitos cometidos por servidores públicos de cualquier jerarquía, constituyen medios de control exógeno de que disponen los gobernados, que se orientan a limitar los abusos en el ejercicio del poder en que pudieran incurrir los trabajadores del Estado.

7. PROCEDIMIENTO DE DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La L.F.R.S.P.* establece un procedimiento disciplinario administrativo que debe seguirse ante las Contralorías Internas de las dependencias y, en su caso, ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mediante el cual podrán imponerse sanciones administrativas, a saber: apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación; a todos aquellos servidores públicos que infrinjan la L.F.R.S.P.* o que hayan incurrido en algún acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal vinculada con el servicio público.

El artículo 64 de la L.F.R.S.P.* establece el procedimiento administrativo para la determinación de las responsabilidades de los servidores públicos, no obstante, resulta indispensable agotar previamente las fases preparatorias al inicio de la mencionada instrucción, que son las siguientes:

- a) RECEPCION. En esta fase se recibe la documentación relativa a las quejas y denuncias, para lo cual resulta indispensable contar con un buen número y adecuada distribución de las oficinas receptoras de quejas y denuncias dependientes de las Contralorías Internas de las dependencias y entidades, con el objeto de facilitarles a los interesados presentar sus promociones, las que deberán reunir los requisitos

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

referentes al formato de presentación de quejas y denuncias.

- b) **ADMISION.** En esta fase se procede a integrar los elementos y la información contenidos en la queja o denuncia, destacándose aquellos que hagan presumible la responsabilidad del servidor público; sin embargo, resulta indispensable adoptar algunos criterios básicos que permitan hacer expeditas las fases subsecuentes.

En primer término, deben diferenciarse las quejas y denuncias que se presentan con fundamento en la L.F.R.S.P.*, que tienen como finalidad la prevención y castigo de la Responsabilidad Administrativa, de aquellas que se presentan con motivo del Sistema de Orientación, Información, Gestoría y Quejas, que pretendan mejoría en la prestación de servicios; ya que las primeras involucran presuntas irregularidades imputables a servidores públicos; y las segundas constituyen quejas en contra de la prestación de servicios y su tramitación debe realizarse ante las Oficinas o Módulos de Información, Gestoría y Quejas.

DENUNCIA. Es "un acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

en la ley o los reglamentos para tales hechos." (1) Esta palabra deriva "Del verbo denunciar, que proviene del latín denuntiare, el cual significa "hacer saber", "remitir un mensaje".(2)

QUEJA. Es una reclamación mediante la cual una persona se inconforma, ante el órgano competente, en contra de determinadas conductas imputables a un servidor público, mismas que el afectado considera indebidas, e implican incumplimiento a la legislación disciplinaria. Esta palabra proviene de quejar, y ésta a su vez, del latín coetiare.(3)

El Dr. Héctor Fix Zamudio manifiesta en relación a la queja: "En su acepción más importante es el recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de la apelación, pero también puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales... Finalmente, la queja equivale a una denuncia cuando se utiliza para manifestar inconformidad con la actuación de los funcionarios judiciales, y por ello asume un carácter administrativo."(4)

-
- (1) José Ovalle Fabela. Denuncia. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III D. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México 1983. p.90
 - (2) Idem.
 - (3) Héctor Fix Zamudio. Queja. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VII. P-Reo. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1984. p.313-315
 - (4) Idem.

En el caso de promociones cuyo conocimiento no sea de la competencia de la Contraloría Interna, el personal de las Oficinas de Quejas y Denuncias, informarán al interesado ante qué autoridades debe acudir para presentar su denuncia.

Por lo que se refiere a las promociones de algún denunciante temerario, conviene precisar que sólo se admitirán aquellas denuncias que contengan los elementos mencionados en el Sistema de Quejas y Denuncias, rechazándose aquellas que sean anónimas, excepto cuando la denuncia resulte trascendente por el cúmulo de elementos probatorios que se acompañen, lo cual podría originar, a juicio de las Contralorías Internas, una investigación oficiosa. Esto no implica una violación a la garantía que establece el artículo 50 de la L.F.R.S.P.*, ya que no es posible impedir a ningún quejoso la formulación o presentación de quejas o denuncias, de lo contrario, el servidor público que incumpliera ésta disposición legal incurriría en Responsabilidad Administrativa.

Cuando la promoción sea notoriamente infundada o trivial o improcedente, se archivará de plano por la Contraloría Interna respectiva.

RATIFICACION. Con el objeto de evitar excesos por parte de los quejosos y denunciantes, así como, acciones indebidas del promovente anónimo o temerario, y con el fin de brindarle certidumbre y seguridad

a la fase de investigación, las Contralorías Internas deberán solicitar al quejoso o denunciante que ratifique su promoción.

En consecuencia, la ratificación constituye el acto jurídico por medio del cual las Contralorías Internas solicitan al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en su denuncia, así como su dicho referente a ellos, sosteniendo, bajo protesta de decir verdad, que los considera ciertos, y, por lo tanto, corrobora la acusación en sus mismos términos. Existe la posibilidad de que los quejosos o denunciantes amplíen su queja o denuncia, o proporcionen elementos probatorios de naturaleza superveniente, durante el acto de la ratificación o en cualquier momento posterior, ya sea en la fase de investigación o en plena substanciación del procedimiento administrativo.

QUEJAS O DENUNCIAS PRESENTADAS EN LOS MEDIOS PERIODISTICOS. Este tipo de quejas o denuncias podrían prestarse a satisfacer intereses ajenos al Sistema de Responsabilidades, ya que algunas obedecen al juego y presiones políticas, por lo que queda al arbitrio y discrecionalidad de las Contralorías Internas, si es procedente abrir una investigación o si éstas se archivan, debido a lo cual se adoptarán los siguientes criterios:

1) Se solicitará al denunciante que ratifique su denuncia, a fin de poder iniciar la investigación correspondiente.

2) Si a juicio de la Contraloría Interna la denuncia es notoriamente infundada, por carecer en la descripción de los hechos de elementos que presuman su veracidad, y se consideren que obedece a intereses ajenos al Sistema de Responsabilidades, ésta será considerada como denuncia anónima.

No obstante, las Contralorías Internas discrecionalmente podrán ordenar las investigaciones correspondientes si a pesar de que la denuncia no fuere ratificada o no se presentaren pruebas, si estimare importantes los hechos asentados en la misma.

- c) **TRAMITACION.** Las quejas y denuncias recibidas en las unidades específicas de las dependencias, se integrarán, previo registro, en expedientes que de inmediato se turnarán al Titular de la Contraloría Interna, con el objeto de iniciar el procedimiento de investigación respectivo, de acuerdo con la naturaleza de los hechos consignados en los mismos. Cuando éstas quejas y denuncias se presenten contra servidores públicos de las entidades coordinadas, el Contralor Interno de las Dependencias turnará copia al órgano de Control Interno de éstas, para que proceda a

desarrollar el procedimiento de investigación.

Por su parte, las quejas o denuncias recibidas en las entidades coordinadas, se turnarán al Titular de la Contraloría Interna o su equivalente, el cual, previo envío de una copia de la misma a la Contraloría Interna de la dependencia Coordinadora de Sector, ordenará el inicio del procedimiento de investigación que estime necesario.

- d) **INVESTIGACION.** Esta fase tiene como finalidad determinar la existencia o no existencia de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta, y si tales, pueden presumirse como constitutivos de Responsabilidad Administrativa o de otra naturaleza.

Se dejará constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean éstas de tipo contable, verificaciones, declaraciones de testigos, o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener los nombres y las firmas de quienes intervengan en las mismas.

B. SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES.

El artículo 64 de la L.F.R.S.P.* establece un procedimiento básico que es común a la Secretaría de la Contraloría General de la Nación y a las Contralorías Internas de las dependencias, para investigar, determinar responsabilidades, y, llegado el caso, para sancionar a los servidores públicos infractores.

Artículo 64. "La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere éste Capítulo mediante el siguiente procedimiento: I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles."

En términos de la disposición legal transcrita, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o las Contralorías Internas de las dependencias, citarán al presunto responsable a una audiencia haciéndole saber la queja o denuncia, la cual se llevará a cabo entre los cinco y los quince días hábiles siguientes.

La Contraloría Interna podrá enviar el citatorio a través de notificación personal o a través de un aviso al propio jefe inmediato del servidor público presunto responsable, si con ello se agiliza la tramitación de dicho procedimiento.

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La notificación es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes el contenido de una resolución emitida por un órgano competente. Existen diversos tipos de notificación, tales como el emplazamiento, la citación, el traslado, etc.

El Lic. Fernando Flores García, citando a De Pina Milán define a la notificación como: "El acto mediante el cual, de acuerdo con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona a la que se reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal". (1) Por lo que se refiere al modo de practicar las notificaciones, el mismo autor, citando a Gómez Lara, considera que "deben hacerse personalmente, por cédula, por Boletín Judicial, por edictos, por correo y por telégrafo. La de carácter personal es aquella que debe hacerse generalmente por el secretario actuario del juzgado teniendo frente a sí a la persona interesada y comunicándole de viva voz la noticia pertinente." (2)

CITACION. Es el llamamiento que hace la autoridad administrativa, en este caso, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o las Contralorías Internas de las dependencias, dirigido a un servidor público presunto responsable, para que se presente en el lugar, día y hora que se le designe para oír el contenido de una queja o denuncia, y que formule los alegatos que a su derecho convengan, de acuerdo a la ley de la materia.

(1) Fernando Flores García. Medios de comunicación procesal. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1984. p.162

(2) Idem.

El trámite de notificación del citatorio para que el servidor público presunto responsable se presente a la audiencia en la que se le haga saber la queja o denuncia, reviste gran importancia, dado que existe la posibilidad de vulnerar las garantías de audiencia y legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, motivo por el cual la citación debe hacerse, preferentemente, de manera personal.

En materia de notificaciones, regirán las siguientes reglas:

La notificación personal será obligatoria cuando se trate: I. Del emplazamiento del demandado y de la primera notificación; II. Del auto que ordena la absolución de posiciones o reconocimiento de documentos; III. De la primera resolución que se dicte cuando se dejare de actuar más de tres meses por cualquier motivo; IV. Cuando se estime que se trate de un caso urgente. Este tipo de notificación ha de hacerse al interesado, o a su representante legal si éste fuese posible, en su domicilio particular o en el lugar donde preste sus servicios como servidor público o bien, en el centro preventivo donde se encuentre recluso, en el supuesto de que no lo encuentre el notificador, se le dejará citatorio en el que se indique una hora fija, y si no espera se practicará la notificación por cédula, misma que contendrá una relación sucinta de los hechos materia de la acusación, así como el lugar día y hora en que se celebrará la audiencia prevista en el artículo 64 de la L.F.R.S.P.*.

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El servidor público presunto responsable podrá acudir a la audiencia señalada con los elementos probatorios que considere pertinentes para desvirtuar las imputaciones que se formulen en su contra, y cuenta con la posibilidad de manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de su defensor. En dicha audiencia se levantará una acta administrativa circunstanciada que contenga los datos generales del compareciente o presunto responsable, a quien se le informará sobre la falta administrativa que se le imputa y los hechos constitutivos de ésta, así como, la naturaleza y causa de la acusación a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuya y pueda contestar el cargo, dándose lectura y vista a los documentos que integren el expediente de queja o denuncia, y también de los elementos probatorios proporcionados por el denunciante.

A continuación, se apercibirá al servidor público presunto responsable de las sanciones en que incurren en caso de declarar con falsedad ante autoridad diferente a la Judicial, tomándosele su declaración respecto de los diversos actos y omisiones que en contra del buen desempeño de su empleo, cargo o comisión se le imputen; los representantes de las Contralorías Internas tienen facultades para interrogar al presunto responsable a fin de clarificar sus declaraciones, y, una vez concluida la audiencia, ante la presencia de los que en ella hayan intervenido, incluyéndose a los testigos de asistencia, les será leída dicha acta y se hará constar que la ratifican y firman al calce y al margen.

Por último, el representante legalmente autorizado de la Contraloría Interna emitirá un acuerdo en el que se exprese la consideración de esta autoridad en relación a las manifestaciones del presunto responsable al concedérsele el uso de la palabra, y haciendo constar si existen o no pruebas pendientes que desahogar, o alegatos verbales que reproducir, en cuyo caso, se citará a una nueva audiencia o audiencias si no se hubieran podido desahogar todos los elementos en esa primera, y se dictará la resolución que en derecho proceda.

Asimismo, el representante de la Contraloría Interna procederá, a solicitud del presunto responsable, a entregar una copia del acta administrativa circunstanciada de la audiencia. En términos del artículo 66 de la L.F.R.S.P.*:

"Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes faltan a la verdad."

A la audiencia mencionada asistirá un representante de la dependencia que corresponda y que para tal efecto se designe en aquellos procedimientos que sean substanciados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por otro lado, el artículo 64 de la L.F.R.S.P.* en sus fracciones II y III establece: II. "Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico"; III. "Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver, o advierta elementos que impliquen nueva Responsabilidad Administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias".

En términos de la disposición transcrita se desprende que concluida la instrucción se deberá dictar resolución sancionatoria o no sancionatoria, según corresponda dentro de los 3 días hábiles siguientes, que resulta, a nuestro parecer, muy corto este lapso, sobre todo tomando en cuenta el análisis y apreciación de los elementos probatorios aportados por el presunto responsable, así como por el quejoso o denunciante, que implica la revisión de documentos del procedimiento disciplinario instaurado por las Contralorías Internas, en virtud de los cuales se expresan los resultandos y considerandos de hecho y de derecho que sustentan la imposición o no imposición de sanciones por las faltas administrativas que se le imputan al presunto responsable.

En tal virtud, se recomienda que el lapso de tres días hábiles se amplíe en por lo menos diez días hábiles, tiempo que sería suficiente para el estudio del expediente de queja o denuncia.

Conforme a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 64 de la L.F.R.S.P.*, la Secretaría de la Contraloría, en cualquier momento del procedimiento tendrá facultades para suspender temporalmente al servidor público presunto responsable, así como para levantar dicha suspensión ya que no se prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa al servidor público, no obstante, si éste no resultare responsable será restituido

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

en su empleo, cargo o comisión y le será cubierto el salario que dejó de percibir. En el caso de que el servidor público hubiese sido designado por el Presidente de la República, se requerirá la autorización de éste, así como del órgano legislativo que lo ratificó o de la Comisión Permanente según corresponda. Consideramos por nuestra parte, que ésta atribución conferida a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en la fracción IV del artículo 64 de la L.F.R.S.P.* debería derogarse, porque se contrapone a la garantía establecida en el artículo 5o. constitucional, que ordena que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial; y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, al suspender temporalmente al servidor público durante las investigaciones y detenerle el pago de sus percepciones mientras se determina su responsabilidad, podría provocarle daños y perjuicios difícilmente reparables al afectado, ya que se le interrumpe el pago de sueldo por un lapso indeterminado privándosele, eventualmente, de su principal medio de subsistencia.

Por otro lado, el Título Tercero de la L.F.R.S.P.* relativo a las Responsabilidades Administrativas, no señala ningún ordenamiento jurídico de aplicación supletoria, lo que ha provocado dificultades en la instauración de procedimientos disciplinarios seguidos ante las Contralorías Internas, sobre todo en lo referente al desahogo y la apreciación de las pruebas que presentan las partes que intervienen durante el procedimiento administrativo de determinación de responsa-

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

bilidades. El Lic. José L. Soberanes Fernández, sobre este punto opina que: " La Ley Federal de Responsabilidades es omisa respecto a la legislación supletoria aplicable en materia de responsabilidades administrativas, lo cual sí es importante, ya que dicha ley es muy parca en materia procedimental; pensamos se debe aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles." (1) Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en varias tesis jurisprudenciales sostiene la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en los procedimientos seguidos ante autoridades administrativas, mismas que se reproducen en el Apartado de Consideraciones Finales del presente estudio. (Ver páginas 333, 334 y 335). No obstante, el Dr. Juventino V. Castro precisa: " En rigor, la jurisprudencia no puede crear disposiciones legales, aunque en muchas ocasiones llena las lagunas de éstas, pero nunca arbitrariamente, sino fundándose en el espíritu de otras disposiciones legales sí vigentes, y que estructuran -como unidad-, situaciones jurídicas que deben ser resueltas por los tribunales competentes." (2) En tal virtud, consideramos por nuestra parte, que pese a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostenga en tesis jurisprudenciales la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, dicha jurisprudencia no puede crear disposiciones legales, sino que únicamente sirve para interpretar normas, al resolver situaciones jurídicas concretas que deben ser resueltas por los Tribunales Colegiados

(1) José Luis Soberanes Fernández, et.al. Op. cit. p. 140

(2) Juventino V. Castro. Garantías y Amparo. 4a. Edición. Editorial Porrúa. México 1983. p.532-533.

o por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En virtud de lo expuesto, estimamos que debe reformarse lo antes posible, la L.F.R.S.P.*, a fin de que se incluya en su Título Tercero, referente a las Responsabilidades Administrativas, una disposición jurídica que consigne expresamente la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en los términos siguientes:

Artículo 65 Bis: " En todo lo no previsto por éste Título, relacionado con el procedimiento disciplinario consignado en el artículo 64 de ésta Ley, se aplicarán supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, así como las leyes del orden común, en lo que sean compatibles con la materia de las responsabilidades administrativas."

Mediante la reforma legal señalada, se evitarían problemas para interpretar y aplicar las reglas contenidas en el artículo 64 de la L.F.R.S.P.*, en virtud de que el Cuerpo Jurídico Procesal indicado, operaría supletoriamente en los supuestos no contemplados por el Título Tercero de la L.F.R.S.P., complementándolo ante omisiones, como las relativas al desahogo y apreciación de las pruebas presentadas por las partes, durante el procedimiento administrativo de responsabilidades.

Por otra parte, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en acatamiento al artículo 68 de la L.F.R.S.P.* hace constar por escrito y asienta en el Registro de Servidores Públicos Sancionados e Inhabilitados, las resoluciones y acuerdos que emita la propia Secretaría y demás dependencias,

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

como consecuencia del procedimiento disciplinario de determinación de responsabilidades, así como de las sanciones que se impongan a los servidores públicos que cometan ilícitos.

Para el eficaz cumplimiento de las atribuciones que la L.F.R.S.P.* le confiere a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en términos del artículo 77 de la misma ley, podrá emplear los siguientes medios de apremio:

- I. Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal; y
- II. Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo previsto por la legislación penal.

En todo momento, las notificaciones deberán ordenarse y practicarse por la autoridad competente para ello, apegándose estrictamente a la ley, señalando en todas las resoluciones el fundamento y motivación debidas, ya que de esto depende que no se dañen, en perjuicio del afectado, las garantías constitucionales prescritas en los artículos 14 y 16 de nuestra Ley Fundamental.

(1) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

9. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES Y LOS DERECHOS LABORALES.

El Sistema de Responsabilidades en el servicio público tiene sustento constitucional en el Título IV de nuestra Ley Fundamental, por lo que su aplicación no vulnera ni lesiona los derechos de los trabajadores, pues su ámbito de competencia lo constituye la materia administrativa, así como la determinación de la responsabilidad de ésta naturaleza y no el campo de lo laboral. El último párrafo del primer artículo transitorio de la L.F.R.S.P.* expresa que independientemente de las disposiciones que establece la L.F.R.S.P.*, quedan preservados los derechos sindicales de los trabajadores.

Por otro lado, tenemos la regulación establecida en el Título VI de nuestro Código Político, mismo que en su artículo 123 apartado B consigna las bases sobre las cuales se deberán expedir leyes sobre el trabajo, mismas que regirán entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. En una interpretación al texto constitucional, se observa que existe un estatuto jurídico para los trabajadores al servicio del Estado, los cuales se dividen en dos tipos: los empleados de confianza y los trabajadores de base. Los primeros quedan excluidos del régimen de la L.F.T.S.E.**, en términos del artículo 8 de la propia ley; y los segundos tienen carácter de inamovibles y ellos sí quedan incluidos en el régimen de la L.F.T.S.E.**.

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(**) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Por lo que se refiere a los trabajadores de confianza, el procedimiento administrativo establecido en el artículo 64 de la L.F.R.S.P.*, concede la participación del afectado a través de la cual se respeta la garantía de audiencia, para que en ella realicen la defensa que mejor convenga a sus intereses.

En lo relativo a los servidores públicos de base la instrumentación del procedimiento administrativo señalado, constituye el fundamento para demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o Juntas Federal o Local de Conciliación que corresponda, el cese o destitución del servidor público responsable, apegándose a las leyes de la materia.

Aunque la L.F.R.S.P.* y la L.F.T.S.E.** regulan conductas materialmente iguales, no obstante existen importantes diferencias en cuanto a las consecuencias jurídicas que una y otra generan.

Cuando el cese o destitución del servidor público sea resuelto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o por las Juntas Federal o Local de Conciliación, cuando no haya precedido un procedimiento administrativo, en términos de la L.F.R.S.P.*, dicha resolución tiene carácter de una rescisión de una relación contractual, o sea, de la relación entre el Estado y el servidor público, sin que ésta se inscriba en el Registro de Servidores Públicos Sancionados e Inhabilitados. Por el contrario, cuando el cese o destitución sea dictado por la Secretaría de la Contraloría General de la

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(**) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 constitucional.

Federación o por las Contralorías Internas de las Dependencias, en contra de servidores públicos de confianza, o por los Tribunales Laborales en contra de servidores públicos de base, cuando haya precedido la substanciación del procedimiento administrativo, dichas resoluciones constituyen la imposición de sanciones, por lo que éstas deberán anotarse en el mencionado Registro de Servidores Públicos Sancionados e Inhabilitados. En consecuencia, debe distinguirse aquella destitución como acto por el que se rescinde un contrato de naturaleza laboral, o se retira el nombramiento en un empleo cargo o comisión, de otro tipo de destitución como sanción administrativa, que tiene un carácter punitivo.

En relación a la substanciación del procedimiento administrativo tratándose de servidores públicos de confianza, éste se llevará a cabo en los mismos términos previstos en el artículo 64 de la L.F.R.S.P.*.

En tratándose de servidores públicos de base la incoación de dicho procedimiento reviste algunas modalidades, ya que se pretende preservar en todo momento los derechos laborales y sindicales que el servidor público presunto responsable le correspondan, pudiendo designar como defensor al sindicato de trabajadores al cual pertenezca, y podrá hacerse acompañar por uno o varios representantes del sindicato respectivo, en la audiencia de ley, pero en todo caso, para efectos del desahogo de las diligencias tendrá que designar un representante común.

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La resolución que recaiga sobre el fondo del asunto una vez agotado el procedimiento administrativo, será notificada al superior jerárquico o a la autoridad competente, para que demande el cese del servidor público responsable ante los tribunales laborales competentes.

Si procede una sanción económica ésta se impondrá en los términos de los artículos 64 y 75 de la L.F.R.S.P.*, en donde se establece que las sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal y se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, teniendo la prelación prevista para dichos créditos, sujetándose en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

10. RESOLUCIONES PERMITIDAS POR LAS AUTORIDADES APLICADORAS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Las sanciones administrativas en materia de responsabilidades encuentran su fundamento constitucional en el artículo 113 de nuestra Ley Fundamental que establece en su parte conducente, que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán entre otros aspectos, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, prescribiendo la suspensión, destitución, inhabilitación y la sanción económica, como consecuencias punitivas por la comisión de actos ilícitos de algún servidor público. Estas sanciones no contrarían la prohibición consignada en el artículo 22 constitucional de imponer penas inusitadas ya que como vimos constituyen sanciones administrativas permitidas por nuestro Código Político.

RESOLUCIONES SANCIONATORIAS.

El artículo 53 de la L.F.R.S.P.* prescribe cuales son las sanciones aplicables por responsabilidad conforme a un criterio lógico de gravedad de la falta, graduándolas desde las de mero impacto punitivo, hasta las de mayor castigo y prevención.

I. **APERCIBIMIENTO.** Es una corrección disciplinaria a

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

II. **AMONESTACION.** Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el servicio público; consiste en una medida por la cual se pretende encausar la conducta del servidor público que ya había sido apercibido o que reitera su conducta indebida a pesar de habersele llamado la atención.

MODALIDADES PUBLICA O PRIVADA. El apercibimiento y la amonestación serán privados, cuando se realice por la autoridad competente en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por considerarlo conveniente en atención a la escasa importancia del asunto; en tanto que serán públicos, cuando la autoridad estime que deba quedar por escrito e integrados al expediente que corresponda dicha responsabilidad, con el objeto de que la sanción respectiva quede inscrita en el Registro de Servidores Públicos sancionados a que alude el artículo 68 de la L.F.R.S.P.*.

III. **SUSPENSION.** Es sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

por un tiempo determinado. Existen dos tipos de suspensión: como sanción (art. 53 Fracción III. L.F.R.S.P.*); y como una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpaado (art. 64 Fracción IV. L.F.R.S.P.*).

IV. **DESTITUCION.** Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de ley.

V. **SANCION ECONOMICA.** Es una sanción administrativa que tiende a afectar al servidor público en sus intereses materiales, provocando el empleo de esfuerzos más enérgicos para su adaptación a la función que tenga asignada, y se presenta como una medida punitiva que tiene la finalidad no sólo de reparar el daño causado, sino también de prevenir la corrupción. (1)

El artículo 55 de la L.F.R.S.P.* establece que: "En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados."

De la lectura de dicho precepto, se desprenden los límites para la determinación del monto de la sanción económica, estableciéndose las bases para su determinación, ya que estará referida al monto a que ascienda el beneficio o lucro

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 (1) Miguel Montoro Puerto. op. cit. p. 122.

indebido que se haya obtenido y al daño y perjuicio causado al patrimonio de la Administración Pública.

Se considera que hay lucro indebido cuando se presentan las siguientes situaciones, en términos de la Fracción VI del artículo 47 de la L.F.R.S.P.*:

- a) Que el servidor público obtenga un beneficio adicional de un particular con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión.
- b) Que el servidor público disponga en su provecho o en favor de los sujetos descritos en la Fracción XIII del artículo 47 de la L.F.R.S.P.*, de recursos económicos cuyo origen sean fondos públicos o bienes pertenecientes a la Administración Pública Federal.

En consecuencia, el lucro indebido está en función de la obtención de cualquier tipo de beneficio adicional que obtenga o pretenda obtener cualquier servidor público, a la legal contraprestación que reciba éste del Estado para el cumplimiento de su función; y conviene precisar que no debe interpretarse a contrario sensu, que pueda existir un lucro debido, porque éste iría en abierta contradicción al espíritu de la referida ley, toda vez que no es función del Estado la obtención del lucro, sino por el contrario, satisfacer las necesidades del interés colectivo.

El mismo artículo 55 de la L.F.R.S.P.*, en su segundo párrafo establece que las sanciones económicas se pagarán

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento: I. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición; II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de pago de la sanción.

Para ejemplificar dicho procedimiento tenemos:

IMPORTE DEL BENEFICIO OBTENIDO	\$3'000,000.00
DOS VECES EL IMPORTE DEL BENEFICIO OBTENIDO	\$6'000,000.00
CANTIDAD LIQUIDA DE LA SANCION IMPUESTA	\$6'000,000.00

La cantidad líquida de la sanción económica se dividirá entre el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, suponiendo que en este caso dicho salario es de \$6,800.00 diario, por lo tanto el mensual es de \$204,000.00, así tenemos que:

$$\frac{6'000,000.00}{204,000.00} = 29.41 \text{ (FACTOR A INDEXAR)}$$

el COCIENTE (FACTOR A INDEXAR) por el salario mínimo mensual vigente al día del pago, suponiendo que este ya fuere de \$8,000.00 diario y por lo tanto de \$240,000.00 mensual, tendremos: $(29.41)(240,000.00) = 7'058,400.00$

IMPORTE DE LA SANCION ECONOMICA AL DIA DE PAGO = \$7'058,400.00

VI. INHABILITACION. Es una sanción administrativa mediante la cual un órgano administrativo competente impide a un servidor público ocupar un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, por un tiempo determinado. En cumplimiento a lo ordenado por los artículos 47 Fracción XII, 68 y 69 de la L.F.R.S.P.*, la Secretaría de la Contraloría lleva un Registro de Servidores Públicos Sancionados e Inhabilitados con el objeto de vigilar que no se autoricen contrataciones, nombramientos, ni designaciones de quienes se encuentren inhabilitados por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el Servicio Público, y para expedir constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que deben ser exhibidas, para los efectos pertinentes por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión 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 aquellos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de tres a diez años si excede de dicho límite, de conformidad con el último párrafo del artículo 53 de la L.F.R.S.P.*.

Las sanciones administrativas mencionadas anteriormente, se impondrán tomando en cuenta los elementos indicados

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

en el artículo 54 de la L.F.R.S.P.* que son los siguientes:

I. La gravedad de la Responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la L.F.R.S.P.* o las que se dicten con base en ella.

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.

III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad en el servicio;

VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.

RESOLUCIONES NO SANCIONATORIAS.

Con base en los artículos 63 y 74 de la L.F.R.S.P.*, las dependencias y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad, ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

causado por éste no hubiese excedido de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

No obstante, en términos del artículo 74 de la L.F.R.S.P.* las resoluciones absolutorias que dicten el Tribunal Fiscal de la Federación, podrán ser impugnadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, o por el superior jerárquico, es decir, por el Titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, por el coordinador del sector correspondiente.

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

11. MEDIOS DE IMPUGNACION EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES.

La L.F.R.S.P.* establece en su artículo 70 que los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones anteriormente mencionadas (apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación). Las resoluciones anulatorias dictadas por dicho tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

En relación a los medios de impugnación en contra de las resoluciones administrativas se distinguen dos tipos, a saber: a) Las resoluciones emitidas por el superior jerárquico tratándose de aquellas que dicten las Contralorías Internas de las dependencias, y b) Las resoluciones que dicte la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyo conocimiento compete a la Dirección General Jurídica de la propia Secretaría.

El plazo de interposición del recurso de revocación es de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada,

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

si bien en la referida ley no se expresa si el cómputo de los días serán hábiles o naturales, éstos deberán entenderse como hábiles.

Resulta indispensable puntualizar que en función de las necesidades y volúmenes de trabajo de cada Contraloría Interna, y conforme a los lineamientos que hubiesen adoptado en cada sector en ésta materia, se puede plantear la posibilidad de que el Titular de la dependencia formule y publique en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Delegatorio de Facultades Sancionadoras en su Contralor Interno, así como para que éste cuente con atribuciones para conocer del recurso de revocación.

El recurso de revocación se presenta a través de un escrito dirigido a la autoridad competente donde se generó la resolución recurrida. Cuando el recurrente tenga su domicilio en población distinta del lugar donde resida la autoridad señalada, puede enviar su escrito dentro del mismo plazo, por correo certificado con acuse de recibo; teniéndose como fecha de su presentación la del día en que se deposite en la oficina de correos.

Como hemos indicado, el recurso de revocación debe interponerse en un plazo de 15 días, mediante escrito en el que se expresen agravios y se ofrezcan pruebas, anexándose las copias necesarias. La autoridad acordará, en su caso, la admisión del recurso y de las pruebas, desahogándose éstas últimas en un término de 5 a 10 días, plazo que podría ampliarse una sola vez por 5 días más, a solicitud del servidor público,

o de la autoridad. Y concluido el período probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto, o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al interesado.

La solicitud y tramitación del recurso deben constar por escrito, y a fin de brindarle expeditéz y hacer accesible su interposición a los servidores públicos sancionados y de que su resolución sea rápida por parte de las autoridades, resulta indispensable que dicho escrito contenga los siguientes requisitos mínimos:

- a) Nombre del recurrente o, en su caso, de su representante acompañándose los documentos que justifiquen legalmente su personalidad. El órgano competente deberá prevenir al recurrente cuando no se acompañen los documentos justificativos de la personalidad, y no deberá rechazar el recurso de plano, a excepción de que exista contumacia.
- b) Domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones.
- c) El destinatario, que deberá ser la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o la Secretaría del Ramo, aunque cabe precisar que la unidad administrativa encargada de tramitar y resolver el recurso, será la Dirección General Jurídica en el primer caso, y las Contralorías Internas de las dependencias, si cuentan con atribuciones en base al acuerdo delegatorio de facultades respectivo.
- d) Expresión de la autoridad en donde se haya generado el acto impugnado.

- e) La resolución impugnada o el procedimiento que culminó con ésta, por las violaciones que se hayan cometido.
- f) Identificación del documento u oficio en que se contenga la resolución impugnada.
- g) Los agravios que cause la resolución impugnada. Se entiende por agravio la lesión de un derecho cometida en una resolución por no acatarse lo dispuesto en la ley, o por no aplicarse la norma que rige el caso, debido a lo cual el recurrente debe precisar la parte de la resolución que causa el agravio, el precepto legal o reglamentario transgredido, y explicar el concepto de violación.

Quando el recurrente no anexe copia de la resolución combatida, la autoridad administrativa encargada de resolver el recurso debe prevenirlo para que lo haga apercibiéndolo, que de no hacerlo, el recurso será desechado, a menos que el recurrente manifieste no poder exhibirla, en cuyo caso la autoridad encargada de resolver el recurso determinará lo conducente para obtenerla directamente.

- h) Las pruebas que el recurrente se proponga rendir, mismas que deben guardar relación con cada uno de los hechos controvertidos, de lo contrario, la autoridad podrá desechar el recurso de plano, con fundamento en el artículo 71 Fracción II de la L.F.R.S.P.*.

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- 1) La constancia de la notificación de la resolución impugnada (o copia certificada notarialmente, salvo que se haya notificado por correo).

Ahora bien, por lo que se refiere a la tramitación del recurso de revocación, la autoridad seguirá los lineamientos señalados en las Fracciones II y III del artículo 71 de la L.F.R.S.P.* que son a saber:

- a) Acordar sobre la admisión del recurso y de los medios probatorios, si éstos fueron idóneos para dilucidar las cuestiones materia de la controversia.
- b) Emitir resolución una vez concluido el período probatorio en forma inmediata o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al interesado.

El artículo 72 de la L.F.R.S.P.* consigna la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida, cuando lo solicite el recurrente al momento de interponer el recurso de revocación. Dicha suspensión se sujetará a las siguientes reglas:

- I. Tratándose de sanciones económicas la suspensión de la ejecución procederá, si el pago se garantiza de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.
- II. Tratándose de las demás sanciones administrativas, como suspensión o destitución, se concederá siempre y cuando:
 - a) Se admita el recurso.
 - b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

del recurrente, y

- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Tratándose de resoluciones emitidas por la Secretaría de la Contraloría, el recurso de revocación es optativo, ya que el servidor público puede acudir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación, y contra la resolución de dicho tribunal, queda expedita la vía del amparo o el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría de la Contraloría para imponer las sanciones administrativas prescribirán, en 3 meses según el artículo 78 de la L.F.R.S.P.*, si el monto del beneficio obtenido o el daño causado no excede del equivalente a 10 días de salario mínimo o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero; por otro lado, cuando exceda esa cantidad, prescribirán en 3 años.

La fijación de los plazos de prescripción para imponer sanciones administrativas, tiene como finalidad brindar seguridad jurídica en la aplicación del sistema de responsabilidades evitándose por éste medio, la incoación de procedimientos interminables que obstaculicen las funciones de las contralorías.

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

12. REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La Secretaría de la Contraloría Federal de la Federación, cuenta con el Registro de la Situación Patrimonial de los Servidores Públicos como un instrumento para efectuar el seguimiento del Patrimonio de los servidores públicos, a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, que tiene atribuciones para llevar dicho registro, así como, el de los bienes que reciban los servidores públicos a que se refiere el artículo 89 de la L.F.R.S.P.*, es decir, obsequios, donativos o beneficios en general.

El artículo 80 de la L.F.R.S.P.* señala quienes tienen obligación de presentar declaración anual de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría, y confiere esa obligación a aquellos servidores públicos que ocupen cargos desde nivel de jefe de departamento hasta el Presidente de la República; en la Administración Paraestatal los rangos equivalentes tales como Directores Generales, Gerentes Generales, Subdirectores General, Subgerentes Generales y otros. Adicionalmente, con fecha 18 de junio de 1984, se publicó un Acuerdo que incorporó otros cargos de servidores públicos obligados a presentar la declaración mencionada, tales como, Gerentes de Sucursal en las Sociedades Nacionales de Crédito, Administradores de Aduanas, Jefes de Juicio de Aduana, Vistas Aduanales, Celadores de Resguardo Aduanal, Inspectores del Registro Federal de Vehículos, Notificadores y Ejecutores Fiscales y Aduaneros, entre otros, en la Secretaría de Hacienda

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

y Crédito Público; los integrantes de la Policía Federal de Caminos, en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Embajadores, Ministros, Consejeros, Primeros, Segundos y Terceros Secretarios, Agregados Diplomáticos, en la Secretaría de Relaciones Exteriores; Jefes de Oficina y Jefes de Sección, de inspección, calificación, licencias y dictaminación, Inspectores, Supervisores de Inspección, Calificadores, Ejecutores y Calificadores, en la Secretaría de Salud y los Pilotos de los servicios aéreos en la Procuraduría General de la República.

En consecuencia, los servidores públicos que están obligados a presentar su manifestación de bienes, se han incrementado, pues debemos agregar los señalados, a los servidores públicos que se enumeran en las nueve fracciones del artículo 80 de la L.F.R.S.P.*.

La declaración de Situación Patrimonial debe presentarse en tres momentos:

- a) Dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión.
- b) Dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del encargo.
- c) Durante el mes de mayo de cada año deberá presentarse la Declaración de Modificación Patrimonial, anexando una copia de la declaración anual presentada por personas físicas de conformidad con la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La sanción administrativa que establece el último párrafo del artículo 81 de la L.F.R.S.P.*, para quienes no presenten la declaración en cualquiera de las fechas en que surge la obligación a la que se refieren los anteriores incisos, consiste en dejar sin efectos el nombramiento respectivo del servidor público omiso, previa declaración de la Secretaría de la Contraloría, lo cual implica la destitución del cargo del servidor público, salvo causa justificada, produciéndose el mismo efecto de destitución cuando se omita la Declaración de Modificación Patrimonial.

En materia de Declaración Patrimonial, tanto en las iniciales como en las de Modificación Patrimonial, deben distinguirse a los servidores públicos remisos, de los omisos; los primeros son aquellos que presentan su declaración fuera de término, pero voluntaria y espontáneamente, los cuales pueden ameritar la imposición de la sanción de amonestación o sanción económica; y los segundos son aquellos que no presentan su declaración, los cuales una vez detectados y requeridos por la Secretaría de la Contraloría, no cumplen con la obligación de manifestar sus bienes, y al no justificar su incumplimiento, previa declaración de dicha Secretaría son destituidos por las dependencias en las que presten sus servicios, no sin antes llevar a cabo un procedimiento administrativo para respetar su garantía de audiencia, a fin de que pueda defenderse y ofrecer pruebas documentales que pudieran justificar la omisión.

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Secretaría de la Contraloría cuenta con programas relacionados con el Registro Patrimonial, auxiliándose de sistemas computacionales que permiten archivar e integrar el padrón de declaraciones para realizar la verificación automática de las declaraciones. Esta Secretaría efectúa investigaciones en los Registros de la Propiedad y del Comercio, para comprobar la autenticidad y monto de los bienes declarados.

Como ejemplo de las medidas adoptadas por la Secretaría de la Contraloría, encontramos que durante 1985, 27 servidores públicos de alto nivel fueron sancionados con destitución de su cargo por haber omitido su declaración patrimonial o no haber manifestado las modificaciones a su patrimonio. Tomando en cuenta que el número de servidores públicos obligados a presentar dicha declaración ascendía a 100 mil en números redondos, puede observarse que sólo incumplió 1 de cada 3,700 servidores públicos a dicha obligación. En ese año 1,387 servidores públicos presentaron extemporáneamente su declaración patrimonial, por lo que se aplicó a 269 de ellos una sanción económica, que representó un total de \$11'250,000.00; y finalmente a 1,118 servidores se les impuso una amonestación.

La actuación de la Secretaría de la Contraloría, en materia de Registro Patrimonial no termina en la fiscalización del patrimonio de los servidores públicos, ni en la aplicación de sanciones a los servidores públicos omisos y remisos, sino que busca la protección del interés colectivo combatiendo eficazmente a la corrupción.

Por otro lado, en el supuesto de que algún servidor público obligado a manifestar sus bienes, no acredite el legítimo aumento de su patrimonio o la procedencia lícita de los bienes que integren su patrimonio durante el tiempo que desempeñe su encargo, incurrirá en el delito de enriquecimiento ilícito, en términos del artículo 84 de la L.F.R.S.P.*, en concordancia con el artículo 224 del C.P.D.F.M.F.C.T.R.M.F.F.**, y será sancionado en los términos del Código Penal señalado, con decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no haya logrado acreditar conforme a la L.F.R.S.P.*, y se le impondrán sanciones de prisión y multas, que se establecerán en función del monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito, mismas que llevan aparejada la destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos del servidor público infractor.

Ahora bien, podría cuestionarse la obligación de presentar declaración patrimonial, que tienen los miembros de los órganos Legislativo y Judicial señalados en el artículo 80 de la L.F.R.S.P.*, dado que se les obliga, al igual que los servidores públicos del Organismo Ejecutivo Federal, a presentar su declaración anual de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ya que si bien es cierto que esta Secretaría cuenta con atribuciones para llevar el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos, recibiendo para ello las declaraciones respectivas, a través

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(**) Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. D.O.F., 5 de enero de 1983.

de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, ello no le permite sancionar a legisladores o jueces.

En atención al principio de división de poderes, o mejor denominado de distribución orgánica del poder, resultaría incongruente e ilegal, que la Secretaría de la Contraloría impusiese la sanción de destitución contemplada en el último párrafo del artículo 81 de la L.F.R.S.P.*, a los servidores públicos que omitan dicha declaración patrimonial, integrantes tanto del Organismo Legislativo, como del Organismo Judicial, por lo que consideramos que la intención del legislador fué establecer la obligación de manifestar el patrimonio, en forma indicativa, pero no coercitiva para servidores públicos distintos a los que integran el Organismo Ejecutivo Federal, puesto que de conformidad con el artículo 51 de la L.F.R.S.P.*, los miembros de los poderes judicial y legislativo que se indican, quedarán sujetos a una reglamentación específica que se expida dentro del ámbito de sus respectivas competencias en materia de responsabilidades, en la que se establezcan los órganos competentes y sistemas de control que permitan identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas de actos ilícitos, así como para aplicar las sanciones administrativas correspondientes, motivo por el cual, consideramos que no se rompe, ni se afecta el principio de distribución orgánica del poder, que ha caracterizado a nuestro Estado Democrático, sino que, la obligatoriedad de la manifestación patrimonial contenida en el artículo 80 de la L.F.R.S.P.*

(*) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

debe interpretarse a la luz del principio de colaboración interorgánica, mismo que se traduce en la cooperación recíproca que deben guardar entre sí, los órganos que componen nuestro Estado Constitucional para el cabal cumplimiento de las funciones que tiene asignadas.

13. ORDENAMIENTOS JURIDICOS RELACIONADOS CON LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
4. Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.
5. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
6. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
7. Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
8. Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
9. Código Federal de Procedimientos Civiles.
10. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.
11. Código Federal de Procedimientos Civiles.
12. Código Fiscal de la Federación.
13. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
14. Ley Federal del Trabajo.
15. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del art. 123 constitucional.
16. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

CONSIDERACIONES FINALES.

El asesor de la presente tesis, Dr. Francisco Venegas Trejo, opina que las tesis profesionales deben culminar en un juicio crítico del tema, que resalte la importancia del mismo, enuncie los errores detectados durante el estudio y proponga los medios para su perfeccionamiento; aspectos todos que deben constituir un apartado especial denominado **Consideraciones Finales**, mismas que a continuación exponemos bajo los siguientes rubros:

1. LA CONFIGURACION HISTORICA DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN MEXICO.

En su devenir histórico, el pueblo de México ha manifestado un permanente reclamo por erradicar, proscribir y combatir la corrupción que se ha presentado en nuestro sistema político, como un modo de influencia ilícita, en el ejercicio del poder.

Todos los Códigos Políticos del siglo XIX, como lo hemos constatado en su estudio respectivo, establecieron marcos jurídicos tendientes a exigir responsabilidades a los agentes del Estado, y estructuraron los procedimientos y autoridades encargadas de aplicar sanciones administrativas, penales, civiles y políticas a dichos agentes de gobierno, cuando incurrieran en actos lesivos para el Estado.

Las Leyes Fundamentales del siglo pasado sentaron las bases de la responsabilidad de los representantes del Estado, encontrándose, como primer antecedente, el Juicio de Residencia establecido en la Constitución Gaditana de 1812, institución

de control que permitió a los monarcas vigilar a las autoridades virreinales y a los organismos del gobierno colonial. El Juicio de Residencia tenía lugar por medio de un procedimiento precedido de visitas, generales y especiales, practicadas por jueces pesquisadores designados por las altas autoridades coloniales, destinadas a inspeccionar la gestión de un organismo o de un funcionario determinado, a fin de conocer las denuncias concretas formuladas contra dichos funcionarios. Este procedimiento puede equipararse, de cierta manera, al realizado actualmente por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que, como hemos señalado, mediante un procedimiento disciplinario moderno, precedido de visitas de investigación, tiene como finalidad determinar la existencia de ilícitos que hubiesen motivado la queja o denuncia de hechos que puedan presumirse como constitutivos de responsabilidad de los servidores públicos.

Durante el Juicio de Residencia se realizaban trámites muy similares a los establecidos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: solicitud de informes a organismos oficiales, revisión de documentación pública, exámen de testigos, etc. y concluía con una sentencia absolutoria o condenatoria, ésta última consistente en suspensión, separación e inhabilitación del cargo. Asimismo, cualquier persona que creyere haber sido agraviada por el funcionario acusado, podía presentar su queja, pero, a diferencia de lo que regula la vigente ley de responsabilidades, los agraviados debían presentar una fianza, cuyo monto perdían en caso de no probar

sus dichos, con lo que se pretendía evitar falsas acusaciones derivadas de rencillas o envidias personales.

Tanto el Juicio de Residencia, como el procedimiento disciplinario de responsabilidades, hoy contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, han tenido como finalidad combatir la corrupción y evitar los abusos en el ejercicio del poder; ambas instituciones de control han consignado la denuncia popular, para que cualquier individuo pueda presentar su queja o denuncia ante las autoridades por algún daño sufrido, o acto que se considere injusto, cometido por algún servidor público.

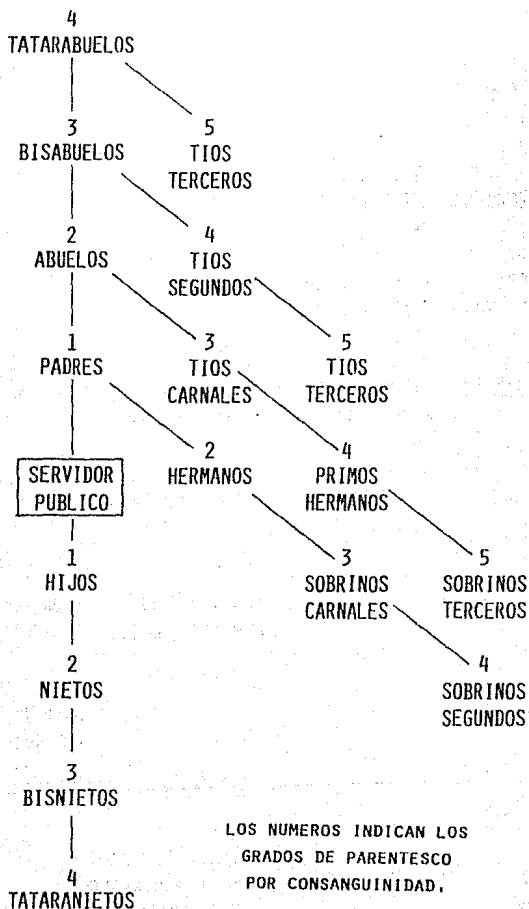
Ahora bien, por lo que se refiere al concepto de servidor público establecido en el artículo 108 de nuestro Código Fundamental vigente, podemos afirmar que resume el pensamiento de Morelos, plasmado en los Sentimientos de la Nación de 1813, y en el Congreso de Anáhuac, celebrado en Apatzingán en 1814, quien se consideró como Siervo de la Nación, y manifestó su profunda preocupación por regular la responsabilidad de los miembros de los Organos Supremos, obligándolos a guardar constancia y patriotismo en los servicios que prestaran a la Nación, sujetándolos a Juicio de Residencia, y tipificando delitos de Estado, verbigracia, la infidencia, la concusión y la lapidación de los caudales públicos, estableciéndose como castigo, la suspensión en el cargo, previo decreto de causa y sustanciación conforme a las leyes. Este marco jurídico de responsabilidades se complementó con la prohibición, a los miembros de los Organos Supremos, de guardar entre sí

lazos de parentesco, hasta el segundo grado, por lo que concluimos que en 1814 se establecieron, por vez primera en la Historia de México, las bases jurídicas para prevenir y sancionar al nepotismo. En la actualidad, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación emitió, con fundamento en los artículos 47, fracciones XIII, XV, XVI y XVII, en correlación con el artículo 88 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a más de siglo y medio de expedida la Constitución de Anáhuac, un Acuerdo por el que se Fijan Criterios para la Aplicación de la Ley de Responsabilidades, en lo referente a Familiares de los Servidores Públicos. Mediante dicho Acuerdo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1983, se establecen restricciones e impedimentos para que los funcionarios puedan intervenir, solicitar, designar, contratar, promover, suspender, remover, cesar o sancionar a su cónyuge y a los familiares que se encuentren comprendidos dentro del cuarto grado de parentesco, ya fuere por consanguinidad, afinidad o civil. A continuación incorporamos gráficas ilustrativas de cada tipo de parentesco por consanguinidad y por afinidad, expuestos en el propio Acuerdo en estudio. (páginas 313 y 314)

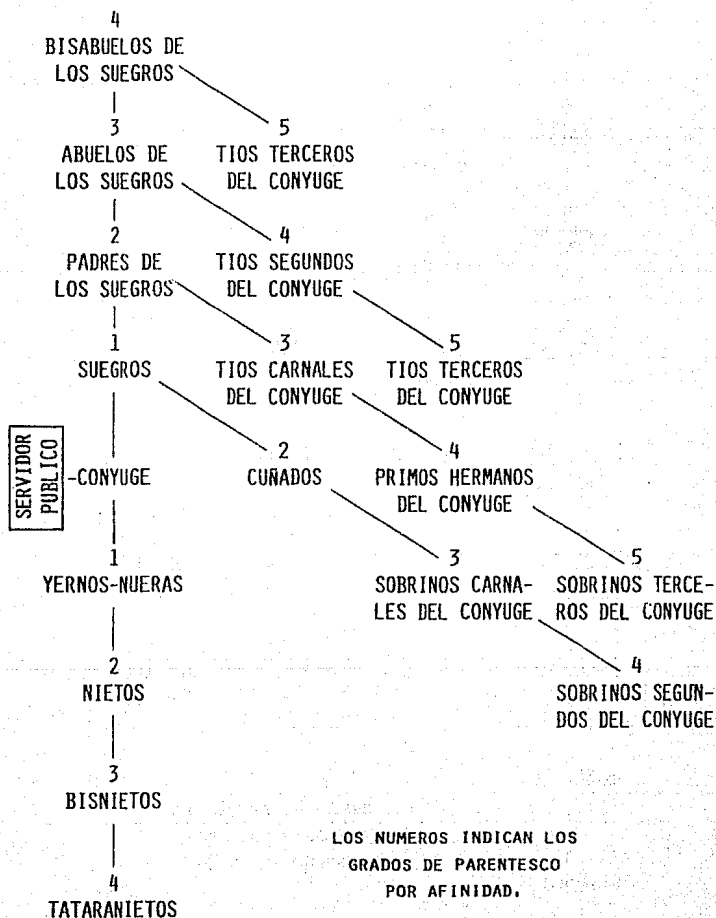
De lo señalado se desprende que, al condenar al nepotismo, las disposiciones jurídicas señaladas, han pretendido evitar la instalación de familiares en la estructura gubernamental.

Por otro lado, la Constitución Federal de 1824 consagró el Sistema Federal como forma de gobierno, y estableció mecanismos jurídicos más depurados que hubieran permitido

GRAFICA ILUSTRATIVA DEL PARENTESCO POR CONSANGUINIDAD.



GRAFICA ILUSTRATIVA DEL PARENTESCO POR AFINIDAD.



asegurar un ejercicio del poder con respeto a la ley, distinguiéndose las responsabilidades, jurídicas y políticas, de los agentes de gobierno, como consecuencia de la nueva integración de la Unión Federal. La Carta Magna de 1824 concedió, al igual que el Código Político de Anáhuac de 1814, el fuero inmunidad con carácter absoluto, a miembros del Congreso General. Gracias al fuero, no operaba sanción alguna por la manifestación de opiniones en el desempeño de su cargo, impidiéndose que pudieran ser reconvenidos por ellas. Dicha protección constitucional, a partir de 1824, se concedió de manera relativa, al Presidente de la Federación, con fundamento en los artículos 107 y 108 de la Ley Fundamental de 1824, en virtud de lo cual, dicho Presidente sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo y dentro de un año después de que cesara en sus funciones, ante cualquiera de las Cámaras, entre otros, por delitos de traición contra la Independencia Nacional, o a la forma establecida de Gobierno, y por cohecho y soborno. Este fuero inmunidad fue extensivo, también en forma relativa, al Vicepresidente, en términos del artículo 109 de la Constitución de 1824, ya que dentro de los cuatro años que ocupara el puesto, solamente podía ser acusado ante la Cámara de Diputados, por cualquier delito en que incurriera.

Del mismo modo, en la fracción XX del artículo 110 de la Constitución Federal de 1824, encontramos que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, contaba, entre otras, con la facultad de suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo,

a los empleados de la Federación infractores de sus órdenes y decretos; de lo que se desprende que la sanción administrativa de suspensión aparecía también en éste texto constitucional, al igual que sanciones económicas consistentes en multas y privación del empleo, lo que equivalía a la destitución.

De lo expuesto comprobamos que el Código Político de 1824 dió un importante avance en la institucionalización de los mecanismos de control, interorgánico e intraorgánico, en nuestro Sistema Constitucional Democrático, lo que permitió consolidar, paulatinamente, un nuevo marco jurídico de responsabilidades de los servidores públicos.

Por lo que se refiere a la Leyes Centralistas emitidas en 1836, rompieron con el sistema clásico de División de Poderes, ya que establecieron un Organo de Control Político denominado Supremo Poder Conservador, mismo que se vió atribuir facultades excesivas que pudieron haberlo ubicado por encima de los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de no ser por los desatinos en que incurrió el General Antonio López de Santa Anna, que hicieron inoperante a dicho Organo Político, dada la evidente hegemonía desplegada por el Organo Ejecutivo presidido por el héroe de tantas derrotas.

Las Bases Orgánicas de 1843 pretendieron fortalecer el régimen unitario y centralista del gobierno de Santa Anna; no obstante ello, tipificaron delitos oficiales o comunes que podían ser cometidos por miembros del gobierno, reiterándose las sanciones de suspensión del empleo y la imposición de multas a los empleados del Estado infractores, así como la

destitución del empleo al funcionario a quien se le comprobaran delitos, expidiéndose para tal efecto, un conjunto de medidas tendientes a frenar los abusos cometidos por algunos empleados y funcionarios del Ministerio de Hacienda, que se presentaron durante el período comprendido entre los años de 1841 a 1844.

El Acta Constitutiva de 1847, contenía disposiciones jurídicas en materia de responsabilidades acordes con los principios del Sistema Federal restaurado. Conforme a ella, se crearía un Gran Jurado que conocería de las causas contra los altos funcionarios, asignándole por vez primera al Senado, la facultad de erigirse en Jurado de Sentencia, exclusivamente para determinar si el acusado era o no culpable, y dejaba a la Suprema Corte el señalamiento de la pena que debiera imponerse al funcionario responsable, de conformidad con la ley correspondiente. Asimismo, en el Acta de 1847 se consignó tanto la responsabilidad del Presidente de la República, por los delitos que cometiera en el ejercicio de su encargo, como la de los secretarios de despacho, quienes debían responder de todas las infracciones que a la ley cometieran, ya sea que se tratara de faltas por comisión o por omisión. Esta última distinción resulta trascendente, ya que se reproduce actualmente, en la fracción I del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que, como obligación de todo servidor público establece: " Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión."

De la misma manera debemos destacar que, en el siglo XIX, durante el período comprendido de 1852 a 1853, se expedieron algunos decretos en materia de responsabilidad administrativa que reiteraron las medidas tendientes a desalentar los comportamientos deshonestos de los agentes del Estado, prohibiéndoles que percibieran dos a más sueldos de las rentas o ramos pertenecientes a la Hacienda Federal, ordenándoles que, en lo sucesivo, sólo disfrutarían del mayor, cesando el pago de los otros, lo cual revela un claro antecedente de otra actual obligación a cargo de los servidores públicos, consignada en la fracción XI del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala que éstos deben abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba; medida que tiene como fin evitar que algunos servidores públicos obtengan dos o más sueldos de diferentes empleos de la Administración Pública; circunstancia explicable en razón de la crisis económica por la que atravesamos, y en beneficio de individuos desempleados que aspiran a ocupar un puesto en el gobierno para contar con una fuente lícita de ingresos.

La Ley Penal para los Empleados de Hacienda, de fecha 18 de junio de 1853, estableció en su Título Tercero penas con las que se castigaba a los empleados que incurrieran en ciertos crímenes, delitos o faltas; penas que se hacían consistir en presidio, descuento mensual de la mitad del sueldo para indemnizar al erario o a los particulares de las pérdidas que hubiesen sufrido, multas, equivalentes al

haber de un día hasta el de un mes a juicio de los superiores respectivos y según la gravedad de la falta cometida; lo cual constituyó un sistema mixto de responsabilidades, ya que por un lado encontramos un sistema indemnizatorio, combinado con un sistema punitivo de responsabilidades, dado que, para ciertos gravísimos delitos, se preveía la pena de muerte.

Esta misma Ley Penal de 1853 consignó, en su Título Cuarto, penas corporales que se impondrían a los funcionarios delincuentes, afectándoles sus bienes para cubrir la responsabilidad pecuniaria en que hubiesen incurrido, y, adicionalmente se les sancionaba con la pérdida del empleo e inhabilitación perpétua para obtener cualquier otro en la Administración Pública; todas éstas disposiciones jurídicas constituyen antecedentes directos de las sanciones que por faltas administrativas se imponen actualmente a los servidores públicos, en los términos del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Otro ordenamiento jurídico aplicable fué la Ley para hacer efectiva la Responsabilidad de los Jueces, del 27 de diciembre de 1853, misma que contempló diversos actos ilícitos en que podían incurrir los miembros del Poder Judicial, a saber: prevaricación, cohecho, abusos y faltas, usurpación de atribuciones y desobediencia a la ley, imponiéndoles para tales casos, severas sanciones, previo procedimiento sumario: penas de muerte y presidio, privación del empleo, e inhabilitación perpétua, suspensión del empleo por un año, e indemnización a la parte agraviada de todas las costas y perjuicios que

hubiera sufrido.

Posteriormente, la Constitución de 1857 estableció, en su Título Cuarto, un sistema de responsabilidades que recogió la institución de Gran Jurado ya establecida en la Constitución de 1824 y en las Bases Orgánicas de 1843, instituyendo un procedimiento diferente para la determinación de las responsabilidades, según se tratara de un delito común u oficial. Esta Ley Fundamental de 1857 reforzó, con mayor energía, el proceso de institucionalización de los controles interorgánicos e intraorgánicos en nuestro sistema político, dando cauce a la configuración de marcos jurídicos de responsabilidades más adecuados para la reestructuración política que tuvo lugar en esa época. Durante éste período también se expidieron decretos y circulares en materia de responsabilidad administrativa que reprodujeron las medidas ya adoptadas en 1853, agregándose otras que propendieron a salvaguardar la información y documentación que manejaban los empleados públicos, como es el caso de la Circular del Ministerio de Hacienda del 20 de octubre de 1868, que consignaba la obligación de los empleados de guardar secreto sobre los asuntos que estuvieran a su cargo, prohibiendo a los particulares examinar documentos pertenecientes a las oficinas públicas, e impidiéndoles, además, que tomaran notas o apuntes de dicha documentación sin permiso de los jefes de las oficinas, todo ello con el fin de evitar que personas mal intencionadas tomaran, sin autorización, datos truncos y aislados, aprovechándose de ellos para difundir alarma o causar otros males a la Nación

o al Gobierno, lo cual constituye, a nuestro parecer, un claro antecedente de la obligación que actualmente se impone a todo servidor público por las fracciones III y IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que los constriñe a utilizar exclusivamente para los fines a que están afectos, los recursos que tengan asignados para el desempeño de su cargo o comisión, así como las facultades que le sean atribuidas, y la información reservada a que tengan acceso con motivo de su función; así como el deber de custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserven bajo su cuidado o a la cual tengan acceso, impidiendo o evitando su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas.

Por lo que se refiere a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se advierte que reiteró el Sistema de Responsabilidades establecido por la Constitución de 1857, y recogió las instituciones de Gran Jurado y denuncia popular, así como la tipificación de los delitos que durante su encargo cometieran los funcionarios públicos, distinguiéndolos en delitos comunes y oficiales.

Una innovación trascendente de la Ley Fundamental de 1917 fué la de establecer, en el sexto párrafo del artículo III, que el Congreso de la Unión expediría, a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidad, de todos los funcionarios y empleados de la Federación, que determinara como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio

de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta esa fecha (febrero de 1917) no hubiesen tenido carácter delictuoso; asimismo la Ley Suprema estableció que dichos delitos o faltas serían juzgados por un Jurado Popular, en los términos que, para los delitos de imprenta, establecía el artículo 20 constitucional.

Como lo señalamos en nuestro Capítulo Histórico, el Código Supremo de 1917 siguió, parcialmente, los lineamientos de la Constitución de 1857, en lo referente al Sistema de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, consignándolo incluso en el mismo Título Cuarto, aunque ya precisamos, que también se incorporaron algunas modificaciones analizadas en su oportunidad.

Aportación trascendente de la Constitución de 1917 fue, como ya lo hemos puntualizado, reiterar el señalamiento de la denuncia popular, control exógeno que ha servido de medio para impugnar los actos ilícitos de los funcionarios públicos y, por otro lado, la instauración de una Ley de Responsabilidades que determinara las instancias competentes para conocer de los ilícitos de los representantes estatales, y estableciera los procedimientos y las sanciones que se les aplicarían, así como la creación del Jurado Popular, es decir, de un Jurado compuesto por representantes del pueblo que resolvieran sobre la procedencia o improcedencia de la imposición de sanciones a dichos funcionarios del Estado. En consecuencia, el conjunto de reformas e innovaciones incorporadas por la Constitución de 1917, representó un significativo avance

en la estructuración del Sistema de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos, lo que permitió su configuración institucional y sentó bases firmes mediante las cuales se expediría, posteriormente, la legislación disciplinaria moderna, tendiente a combatir la corrupción en el servicio público. Con ello, no sólo se ha pretendido desalentar las conductas ilícitas de algunos funcionarios estatales, que hieren los principios de legalidad y legitimidad, soportes de nuestro Estado Constitucional, sino fortalecer nuestra Democracia, concebida ésta en el artículo tercero constitucional, no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano.

2. EVOLUCION Y PERFECCIONAMIENTO DE LAS LEYES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES.

Nuestro punto de partida es la Ley de Responsabilidades de 1870, ordenamiento que reglamentó los delitos, comunes y oficiales, de los funcionarios públicos, sentando las bases de lo que, posteriormente, permitiría la configuración, entre otras, de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos. En efecto, el Cuerpo Legal Disciplinario de 1870 contempló, de manera expresa, la responsabilidad pecuniaria derivada de los daños y perjuicios que cualquier funcionario público hubiera causado, culpable por la comisión de delitos, faltas u omisiones y así se hubiese declarado; indemnización económica que podía exigirse, por parte de los particulares

afectados, ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes.

Con la expedición de la Ley de Responsabilidades que nos ocupa, se colmó un vacío que se percibía en el Derecho Mexicano, y por su finalidad, constituye el cimiento jurídico de nuestro moderno sistema de responsabilidades de los servidores públicos que, por tal motivo, refleja el espíritu republicano de Don Benito Juárez, quien subordinó, ante todo a los mandatos constitucionales, el comportamiento de los funcionarios y empleados públicos, robusteciendo con ello nuestro Estado Democrático.

En la Ley Disciplinaria de 1870 se introdujeron sanciones de suspensión, destitución e inhabilitación para desempeñar un cargo en la Administración Pública, estructurándose, de este modo, controles concentrados o precisos en el ejercicio del poder.

Posteriormente, encontramos el Código Penal para el Distrito Federal y Territorios de la Baja California, del 7 de diciembre de 1871, cuerpo legal que consignó, en su artículo 93, sanciones consistentes en apercibimiento, multa suspensión de empleo, cargo o comisión, destitución de empleo, cargo u honor e inhabilitación para obtener determinados empleos u honores; sanciones todas muy similares a las establecidas actualmente en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece diversas sanciones administrativas, como apercibimiento y amonestación, en modalidades pública y privada, suspensión, destitución

del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Las Leyes Reglamentarias que en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos fueron expedidas en el siglo XIX, tipificaron los delitos en que podían incurrir los agentes del Estado, y precisaron las sanciones a que podían hacerse acreedores dichos funcionarios, reiterándose sistemáticamente la denuncia popular como control exógeno en el ejercicio del poder.

Pasando a nuestro siglo, se expidió, en 1940, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, reglamentaria del sexto párrafo del artículo 111 de la Constitución de 1917.

Conforme a la Ley Disciplinaria de 1940, fueron considerados como delitos y faltas oficiales, todos los actos y omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos, y del buen despacho, cometidos por funcionarios y empleados públicos, instaurándose un Jurado Popular para conocer de dichos delitos y faltas oficiales, así como los procedimientos y sanciones que les eran aplicables, cuando cometiesen actos u omisiones ilícitos. En el Capítulo Tercero del presente estudio, relativo a la Evolución Jurídica en Materia de Responsabilidades Administrativas de los Funcionarios y Empleados Públicos, presentamos un análisis comparativo entre la Ley Disciplinaria de 1940, el Código Penal de 1932 (incluyendo

las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983), y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982), donde mostramos algunas similitudes y contrastes en la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, de las que concluimos que algunos delitos oficiales, que podían cometer los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en términos del artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de 1940, se consignaron con similar redacción, en la Ley de 1982, como faltas de carácter administrativo. Del mismo modo, algunos tipos delictivos señalados en el Ordenamiento Disciplinario de 1940, aparecen tipificados, con semejante redacción en el Código Penal de 1932, consecuencias jurídicas similares a las que fijaban éstos cuerpos legales, aparecen, hoy día, en la ley de la materia.

Asimismo, en la Ley Disciplinaria de 1940, se establecieron dos clases de Jurados para atender los casos de responsabilidades oficiales. Uno, el Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, competente para resolver sobre las presuntas faltas y delitos oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, a excepción de los cometidos por los Altos Funcionarios de la Federación; y otro, el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales, para calificar los presuntos delitos y faltas oficiales de los Funcionarios y Empleados de esas jurisdicciones.

Por otra parte, el artículo 103 de la Ley de 1940 introdujo, como innovación, la investigación del enriquecimiento inexplicable de los Funcionarios y Empleados Públicos. Para tales efectos, impuso a éstos la obligación de hacer una manifestación de sus propiedades raíces y de sus depósitos en numerario en las instituciones de crédito, manifestación que se presentaba ante la Procuraduría General de Justicia de la Nación, o del Distrito y Territorios Federales, lo que constituye un claro antecedente de la declaración patrimonial que en la actualidad realizan los servidores públicos ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según lo estipulan la fracción XVII del artículo 47, y los artículos 79, 80, 81, 82 y 83 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS COMO MEDIO EVITAR LA CORRUPCION.

El Sistema de Responsabilidades consignado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, recoge las aportaciones y experiencias recabadas desde el siglo XIX hasta la fecha, y representa un dique contra la corrupción, que, como modo de influencia ilícito en el ejercicio de poder político, sigue constituyendo un problema social grave que, por ello, debe ser atacado por medios y procedimientos jurídicos, ya que como hemos establecido, provoca daños a la Moral Social y genera desorden y anarquía en el Estado.

El marco de responsabilidades de los servidores públicos comprende, por consiguiente, el establecimiento de medios de control intraorgánico e interorgánico, propios del Estado de Derecho, por lo que quedan excluidos todos aquellos modos de influencia arbitrarios o esporádicos, que dependan del capricho personal de quien detente el ejercicio del poder. De ello se infiere que la corrupción está esencialmente condenada como forma de interferencia en el ejercicio del poder, toda vez que constituye una influencia ilícita, que propicia la práctica del poder sin limitaciones. Tales intromisiones incorrectas adquieren por ese sólo hecho, un acento moral negativo, y, por ende, ilegítimo; daña, por tanto, a nuestra Democracia.

El actual esquema de responsabilidades, cuenta con un sustento constitucional que permite combatir la injusticia y el desorden que introduce la corrupción en nuestra sociedad, y, además, establece lineamientos que imponen obligaciones a los servidores públicos, quienes tienen ahora no sólo el imperativo moral, sino también jurídico, de dirigir sus acciones con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus encargos, empleos o comisiones, y hacerlo con apego estricto a éste Código Etico de Conducta establecido en la ley de la materia; así lo decreta el numeral 113 de nuestra Ley Fundamental.

Aplicada al servicio público, la corrupción ha sido definida como " el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares

normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de un recompensa. Corrupto es por lo tanto, el comportamiento ilegal de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal." (1)

En tal virtud, los servidores públicos deben circunscribir su actuación a los ámbitos de competencia que las leyes les confieren, sin tratar de obtener beneficios personales, ni, a cambio de su gestión, ninguna recompensa mayor que la que la ley les otorgue.

El Sistema de Responsabilidades representa un esfuerzo para erradicar y proscribir, definitivamente, la corrupción de nuestro sistema político, ya que como modo de influencia ilícito e ilegítimo en el proceso del poder, jamás alcanzará ninguna configuración institucional, como sí, en cambio, lo ha logrado nuestro sistema disciplinario. Tampoco compartimos la opinión, impregnada de fatalismo, de algunos autores, en el sentido de que la corrupción pueda justificarse como Código Práctico en un sistema político, por haberse practicado desde hace no pocos años, dado que el transcurso del tiempo no puede convalidar los actos ilegales, que implica la corrupción.

El marco legal de regulación de la responsabilidad de los servidores públicos, constituye un sólido instrumento para prevenir y sancionar la corrupción, que la conciencia nacional y la dignidad humana exigen erradicar. Con ella, con sus manifestaciones de oprobio, no puede ser posible la Democracia.

(1) Gianfranco Pasquino. Corrupción. Op. Cit. p. 438.

4. LA OPERATIVIDAD DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación destaca entre las autoridades encargadas de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que constituye la dependencia del Ejecutivo Federal más importante en la vigilancia del sistema de responsabilidades, y constituye el órgano responsable de fortalecer la función de control intraorgánico e interorgánico de la Federación y, en forma muy especial, en la Administración Pública Federal, ya que sus atribuciones se orientan a promover la modernización de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control y evaluación que interactúan en la estructura gubernamental; así como a establecer los lineamientos y criterios para prevenir y combatir la corrupción en el servicio público, atacando tanto sus causas, como sus efectos, a fin de evitar la deshonestidad, negligencia e ineficiencia en los servidores públicos, quienes ahora tienen el imperativo no sólo moral, sino también jurídico, de salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, obligaciones que constituyen el Código Etico de Conducta de los trabajadores al servicio del Estado.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con las atribuciones con que cuenta actualmente, está en posibilidad de instrumentar, dentro de la Administración Pública Federal, un Sistema Integrado de Control Gubernamental,

y de aplicar los criterios de responsabilidades conforme a los procedimientos disciplinarios que, al efecto, se desarrollan ante las Contralorías Internas de las dependencias y de las entidades; sin embargo, creemos que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no debe constituirse en una supersecretaría que, por ello, se sobreponga a las otras dependencias del Ejecutivo Federal, ni tampoco convertirse en una dependencia dotada de excesivas atribuciones inoperantes, sujeta a los vaivenes de políticas sexenales. Por el contrario, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación debe continuar siendo el órgano rector del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México, pues como indicamos, cuenta con mecanismos de control y de fiscalización institucionales y jurídicos que le permiten combatir, esperamos eficazmente, la corrupción.

Consideramos que el incumplimiento de la declaración patrimonial, consignada en los artículos 80 y 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no sólo debe sancionarse con el hecho de que quede sin efectos el nombramiento del servidor público omiso, previa declaración de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sino que además, tal conducta se debe sancionar con la inhabilitación, por cierto lapso, a dicho servidor público, ya que, conforme a la normatividad en vigor, podría darse el caso de que un servidor público omiso, destituido en los términos del último párrafo de la fracción III del artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

fuera recontratado al día siguiente, en la misma, o en otra dependencia del Ejecutivo Federal, o en alguna entidad del Sector Paraestatal, contraviniendo el espíritu de la ley.

Por otro lado, estimamos que debería en el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecerse un señalamiento expreso para que los Organos Judicial y Legislativo instituyan, a la brevedad posible, los órganos y sistemas que permitan identificar y determinar las responsabilidades por faltas administrativas en que incurran los servidores públicos que presten sus servicios dentro del ámbito de su respectiva competencia. Con ello, se llenaría un vacío legal que todavía resiente nuestro Sistema de Responsabilidades Administrativas que, como medio de control intraorgánico, debe consignarse en un ordenamiento jurídico especializado, ya que su función primordial es prevenir, y en su caso, corregir los actos deshonestos que cometan los servidores públicos, sea cual sea su órgano de adscripción.

Como ejemplo de la vigorosa actuación que, en materia de supervisión, control y fiscalización despliega la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y con el fin de resaltar el importante papel que, dentro de sus funciones, tiene el Registro Patrimonial, conviene destacar que al 31 de mayo de 1989, el Padrón de los Servidores Públicos obligados a presentar Declaración Patrimonial, estaba integrado por 130,820 servidores públicos, mientras que al finalizar 1988, era de sólo 110,000 servidores públicos, de conformidad con los reportes elaborados en la Secretaría de la Contraloría

General de la Federación con apoyo en los sistemas de informática que realizan, ágilmente, la captura de datos y toda clase de registros, relativos a la declaración inicial, y a la modificación patrimonial.

Por lo que se refiere a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en materia de procedimientos disciplinarios seguidos ante las Contralorías Internas, en términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hemos manifestado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en algunas tesis jurisprudenciales sostiene la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, pese a que la jurisprudencia no puede crear disposiciones legales, sino que solamente sirve para interpretar normas al resolver situaciones jurídicas concretas por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito o de la Propia Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tales criterios jurisprudenciales que sostienen la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, se reproducen a continuación :

SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Reproduciendo el criterio sustentado en el Toca 68/65 "La Previsora", S.A., Compañía Mexicana de Seguros Generales, se sostiene que el ordenamiento de referencia "...debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva) a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales ", teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que, si en Derecho Sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario. Consecuentemente, la aplicación del artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto (sic)

no puede agravar a la responsable, y por ello, debe confirmarse el fallo a revisión. Amparo en revisión 1260/1960. "La Madrileña" S.A. Resuelto el 23 de noviembre de 1960, por unanimidad de 5 votos. Ponente el Sr. Ministro Matos Escobedo. Secretario: Lic. Luis de la Hoz Chabert. 2ª Sala.- Boletín 1961, página 28.

1040 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. REPOSICION. Si en él no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal, para el efecto que se subsanen las deficiencias del procedimiento.

Quinta Epoca:	Página
Tomo XXX.- Pastor Moncada Vda. de Blanco	136
Hamilton y Devine, S.en C.	2405
"Mexican Gulf Oil Company".	2405
"La Corona", Cía. Mexicana, Holandesa, S.A.	2405
"Imperio", S.A. Cía. de Gas y Combustible	2405

JURISPRUDENCIA 489 (Quinta Epoca). Pág. 786, Volúmen 2ª Sala. Tercera Parte Apéndice 1917-1975; anterior Apéndice 1917-1968, con el título: "Procedimiento Administrativo", Jurisprudencia 213, página 256; en el Apéndice de fallos 1917-1954. Jurisprudencia 810, Página 1477 (En Actualización I Administrativa, tesis 1262, Página 699).

1041 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Título Sexto de la Ley de la Propiedad Industrial, solamente contiene el "Procedimiento para dictar las declaraciones administrativas", que precisa el artículo 229 de dicho Ordenamiento; pero en ninguno de los preceptos contenidos en el Título Sexto, determina los requisitos formales que deben contener las resoluciones administrativas, pues el diverso 233 del cuerpo de leyes en cuestión, únicamente consigna "Transcurrido el término para formular objeciones, y previo estudio de los antecedentes relativos, se dictará la resolución administrativa que corresponda, la que se comunicará a los interesados en la forma que previenen los artículos anteriores", sin especificar los presupuestos formales que debe contener esa resolución administrativa. Si bien es verdad que los artículos 17 y 202 consignan la supletoriedad de la Ley Civil, y de los Códigos de Procedimientos Federales o local, cuando se ejerciten acciones civiles que nazcan de la Ley de la Propiedad Industrial, ello viene a corroborar la tesis de que tratándose de la forma que deben revestir las resoluciones administrativas, la ley de la materia no contiene precepto alguno que la regule. Por consiguiente, siendo la materia de propiedad industrial de orden administrativo, debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva) al Código

Federal de Procedimientos Civiles. Sexta Epoca, Tercera Parte. Vol. LXXIII. Página 40 A.R. 6739/1961. Derivados de Maíz, S.A. Mayoría de 3 votos. Disidente: José Rivera Pérez Campos. Sala Apéndice de Jurisprudencia 1975. Tercera Parte. Página 787, 2ª. Relacionada de la Jurisprudencia, " Procedimiento Administrativo. Reposición." En este volumen, tesis 1040.

En virtud de lo expuesto, dado que la jurisprudencia no puede crear disposiciones legales, sugerimos reformular, a la brevedad posible, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de que se incluya en su Título Tercero, referente a Responsabilidades Administrativas, un dispositivo que consigne expresamente la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles. Tal disposición jurídica podría redactarse en la forma siguiente:

Artículo 65 Bis: " En todo lo no previsto por éste Título, relacionado con el procedimiento disciplinario consignado en el artículo 64 de ésta Ley, se aplicarán supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, así como las leyes del orden común, en lo que sean compatibles con la materia de las responsabilidades administrativas."

La reforma legal que proponemos, evitaría dificultades en la interpretación y aplicación de las reglas contenidas en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El Cuerpo Jurídico Procesal indicado operaría supletoriamente, en los supuestos jurídicos no contemplados por ese precepto legal y, consiguientemente, complementaría la ley disciplinaria que nos ocupa, ante posibles omisiones como las ya señaladas, relativas al desahogo y apreciación de pruebas, dentro del procedimiento de responsabilidades.

5. CONSTITUCIONALIDAD DE LA SANCION ADMINISTRATIVA DE DESTITUCION.

La sanción administrativa de destitución, establecida en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no contraviene los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, ya que aparte de que su ámbito de competencia lo constituye la materia administrativa, la determinación de dicha responsabilidad está sujeta a un procedimiento disciplinario que no pertenece al campo de la materia laboral. A mayor abundamiento, el primer artículo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estipula que quedan preservados los derechos sindicales de los trabajadores.

La regulación establecida en el artículo 123 Apartado B) de nuestro Código Político, detalla las bases sobre las cuales deberán expedirse leyes en materia de trabajo que regirán entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; se trata de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Conforme a éste ordenamiento jurídico, los empleados se dividen en dos tipos: de confianza y de base.

Ahora bien, en el procedimiento disciplinario consignado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 constitucional, se concede la participación del afectado, en acatamiento a la garantía de audiencia, para que con su intervención, los servidores públicos, tanto de confianza,

como de base, realicen la defensa que mejor convenga a sus intereses.

Por lo que se refiere a los servidores públicos de base, el procedimiento administrativo se verifica ante la Contraloría Interna de la dependencia o entidad respectiva, que viene siendo instancia indispensable para demandar, después, el cese o destitución del servidor público responsable, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y Juntas Federales o Locales de Conciliación y Arbitraje, conforme a su ámbito de competencia.

En consecuencia, aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentan conductas materialmente similares, existen diferencias substanciales en cuanto a los efectos jurídicos que una y otra generan.

En efecto, cuando la destitución de algún servidor público no vaya precedida de un procedimiento disciplinario de determinación de responsabilidades, dicha privación del empleo tiene la naturaleza jurídica de rescisión de una relación contractual, sin que quede inscrita en el Registro de Servidores Públicos Sancionados e Inhabilitados; pero cuando la destitución es dictada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y sea precedida de un procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, es una resolución sancionatoria, y como tal, queda anotada en el Registro de Servidores Públicos Sancionados e Inhabilitados.

En consecuencia, la destitución puede presentarse o

como rescisión de un contrato de naturaleza laboral o, como una sanción administrativa de carácter punitivo.

Por lo que se refiere a la constitucionalidad de la destitución, encontramos que conforme a la fracción IX del Apartado B) del artículo 123 constitucional, los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. Esta regla opera en la destitución como rescisión contractual, y por ello, propicia el retiro del nombramiento del cargo o empleo.

Por otro lado, el artículo 113 constitucional, en la parte conducente, indica que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos establecerán sanciones consistentes en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas. De lo así dispuesto se desprende que semejante destitución equivale a una sanción administrativa, derivada de un procedimiento disciplinario y, por ende, revestida de carácter punitivo.

De lo anterior, se colige que no existe contradicción entre los preceptos 113 y 123 Apartado B) de nuestra Ley Suprema, sino que, antes bien, se complementan al regular una idéntica conducta, pero con consecuencias jurídicas distintas.

Por otra parte, la destitución ha sido considerada por el Dr. Francisco Venegas, como control preciso sobre los agentes de gobierno, ya que la aplicación de ésta sanción permite a los ciudadanos disponer de un medio jurisdiccional expreso para remover a los servidores públicos que cometen

actos ilícitos. (1)

Los servidores públicos que resulten afectados por una resolución sancionatoria de destitución, pueden recurrir a los medios ordinarios de defensa que les concede la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a través del recurso de revocación que se interpondrá ante la propia autoridad que imponga la sanción, o mediante recurso de anulación hecho valer ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En contra de las resoluciones emitidas por las Contralorías Internas o por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, referentes a los recursos de revocación, o a las emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, respecto de los recursos de anulación que fueran interpuestos por los servidores públicos afectados, queda un medio de defensa que es el juicio de amparo. Para que un servidor público sancionado con destitución interponga el juicio de garantías, deberá agotar previamente todos los recursos ordinarios que le brinda la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de lo contrario su demanda de amparo resultaría improcedente. Sobre este punto localizamos la siguiente tesis del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

POLICIA JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. BAJA DE, COMO SANCION. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. Es improcedente el juicio de amparo interpuesto en contra de la resolución en la que se decreta la baja como servidor público, de un elemento

(1) Francisco Venegas Trejo. Controles Políticos sobre la Administración Pública. Conferencia sustentada en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el 23 de noviembre de 1988.

de la Policía Judicial del Distrito Federal, ya que no se satisface el requisito de definitividad del acto reclamado, pues en contra de dicha determinación es procedente el recurso de revocación o en su caso, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los términos de los artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos. Por consiguiente, resulta aplicable al caso, lo dispuesto por el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 74, fracción III, de la misma ley y 53, 70, 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Amparo en revisión 2206/84. Eusebio Martínez López. 19 de marzo de 1985. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Alejandro Garza Ruiz. TESIS NUM. 17 TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.(1)

6. IMPORTANCIA DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES PARA LA DEMOCRACIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL MODERNO.

El Estado Constitucional Democrático se sustenta en los principios de legalidad y legitimidad, caracterizándose, el primero de ellos, por el hecho de que las autoridades deben siempre actuar dentro de la órbita de su respectiva competencia jurídica, lo que significa que las autoridades, en el ejercicio de sus atribuciones, únicamente podrán hacer lo que la ley en forma expresa les permita. El segundo principio implica que las autoridades que componen la estructura gubernamental, deben basar el ejercicio de sus funciones en elecciones populares o en nombramientos que especifiquen diversas leyes.

Tan es así, que dentro de las estrategias políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31

(1) Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el Lic. Jorge Iñarritu y Ramírez de Aguilar al terminar el año de 1985. Tercera Parte. Tribunales Colegiados de Circuito. p.35.

de mayo de 1989, se establecen las bases del Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática. Dicho Acuerdo tiene como finalidad preservar y hacer efectivo el Estado de Derecho, a través de la aplicación de medidas que propicien la Modernización del Ejercicio de la Autoridad entre Poderes, entre ámbitos de Gobierno y en el desempeño de cada uno de los funcionarios públicos. Del mismo modo, mediante la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, se busca que la acción de toda autoridad sea legal, sea justa, sea transparente, sea razonada, a fin de hacer al Estado responsable frente a los ciudadanos, para así hacer del nuestro, un Estado Democrático, ya que la auténtica Democracia se manifiesta en el ejercicio responsable de la autoridad.

En éste contexto debe subrayarse el papel que juega el criterio de División de Poderes en el Estado de Derecho, que constituye un factor de equilibrio entre los Organos del Estado, para que entre ellos exista una Distribución Orgánica del Poder Político, y, como consecuencia, una armónica colaboración interorgánica, y no una separación rígida.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la División de Poderes consignada en el artículo 41 de nuestra Ley Fundamental, constituye un medio para asegurar el cumplimiento de la voluntad popular y, sobre todo, para controlar y evitar la concentración del poder, en defensa de la ciudadanía.

De ahí que resulte necesaria la existencia de medios de control, intraorgánicos e interorgánicos, que eviten que el poder se concentre en un sólo órgano, y éste adquiera,

por ese motivo, un carácter hegemónico, ya que esto dañarí­a la Democracia y harí­a nulo el respeto a las garantías individuales de los gobernados.

Gobernar es orientar para el bien comú­n, gobernar debe ser honestidad para proscribir los abusos de poder; las autoridades estatales deben acatar los mandatos de las leyes, sobre todo de la ley preeminente y fundamental, la Constitución, misma que representa la expresi­on normativa más destacada pues refleja la voluntad soberana del pueblo y, por tanto, tiene como finalidad hacer asequibles la protecci­on de la libertad y el disfrute de los derechos fundamentales de los individuos, y proporcionar oportunos servicios pú­blicos, mediante la asignaci­on de atribuciones a distintos ó­rganos de poder, consignando las formas de colaboraci­on y control intraorgánico e interorgánico, así como el método jurisdiccional para asegurar que se respete el principio de legalidad en todo acto de gobierno.

En virtud de lo expuesto, resulta incontestable la necesidad de establecer, en todo Estado Constitucional Democrático, controles intraorgánicos e interorgánicos, instituyendo sistemas de responsabilidades de los servidores pú­blicos, que condenen el ejercicio del poder sin control, mismo que adquiere, por ese sólo hecho, un acento moral negativo e ilícito, debido a lo cual debe sancionarse todo acto de inmoralidad social en que incurra cualquier agente del Estado, porque tales conductas afectan a la Democracia.

Por eso, un aspecto prioritario en la Modernizaci­on

del Ejercicio de la Autoridad inscrita en el Plan Nacional de Desarrollo es, asegurar el cumplimiento estricto de las responsabilidades en el desempeño de los funcionarios públicos. Se exigirá de ellos el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades, claridad y transparencia en sus acciones.

El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado Constitucional Moderno, dentro del proceso de gobierno, hace referencia a las formas como debe ser controlado el ejercicio del poder político, es decir, los modos como se limitará su práctica para que se elimine el abuso y la arbitrariedad.

De este modo, el Sistema Disciplinario se presenta como un conjunto de medios adecuados para efectuar el control, intraorgánico, interorgánico y exógeno, en el ejercicio del poder político en el Estado Democrático.

Ahora bien, resulta indispensable la colaboración entre los Organos del Estado, misma que debe interpretarse como interacción armónica entre los órganos estatales, para que éstos actúen como resortes que impulsen la vida social dentro de la organización estatal.

Es obvio que las instituciones no funcionan por sí solas, sino que requieren de personas individuales que interactúen, consciente y permanentemente, para realizar las funciones concretas previstas por las leyes. Dichos individuos son designados previa la satisfacción de requisitos legales, como servidores públicos, en atención a la naturaleza del servicio público que están obligados a prestar a la sociedad.

De ahí se deriva que unos sean electos por sufragio popular (Diputados, Senadores, Presidente de la República, representantes de la Asamblea del Distrito Federal, a nivel de la Federación Mexicana); otros no siempre subordinados, ocupan sus cargos por nombramiento (Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Jueces Federales, Secretarios de Estado, mandos medios y burocracia); y otros por ascensos (Militares del Ejército y de la Armada).

En virtud de lo expuesto, nuestro sistema político reúne, como vimos, los elementos señalados por Loewenstein, para acreditar la existencia de controles intraorgánicos, puesto que las acciones de mando que se generan en la estructura del Estado son realizadas por personas individuales denominadas servidores públicos, quienes tienen asignadas facultades y obligaciones para cumplir funciones institucionales contempladas en las leyes, ya que en el ejercicio del poder político aparece despersonalizado, y los detentadores del poder están organizados colectivamente, por lo que el control intraorgánico reviste una conformación institucional, es decir, que existen órganos y sistemas que permiten identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Por tal motivo, están esencialmente excluidos o condenados los modos de influencia ilícita que dependan del capricho o de la voluntad de una persona o de un grupo no legitimado.

Es por ello que, en México, los sistemas de responsabilidades, establecidos en ordenamientos jurídicos ad hoc, reflejan

la configuración jurídica de controles intrargánicos que se explicitan en un conjunto sistematizado y especializado de disposiciones legales que, por un lado establecen los procedimientos que se deben observar para la imposición de sanciones a servidores públicos, cuando éstos incurran en actos u omisiones ilícitos, y por el otro, determina las autoridades competentes encargadas de aplicar aquellas.

En la actualidad, resulta indispensable la existencia de medios jurídicos que regulen la responsabilidad de los servidores públicos, con el objeto de que ellos sepan ante qué autoridad son responsables y conozcan, cabalmente, sus obligaciones, a fin de que sus actos se cifren a los lineamientos establecidos por las leyes.

El servicio público comporta y exige una correcta aplicación de la ley; debido a la trascendencia de sus funciones, los servidores públicos no deberán anteponer sus ambiciones personales al interés colectivo, ya que ello no sólo vulnera la legalidad, sino que mancha la legitimidad de las autoridades encargadas de cumplir las funciones del Estado. En esa virtud, el Plan Nacional de Desarrollo, establece que: " Los servicios públicos deberán prestarse con eficiencia y esmero; los funcionarios tienen la delicada responsabilidad de cuidar y utilizar con escrúpulo los recursos que el pueblo pone a su cuidado . Se ejercerá control y vigilancia para garantizar el estricto cumplimiento de las normas." Este Plan también considera que: " Es necesario alentar mecanismos para que la sociedad se exprese y se pronuncie respecto de la actuación

de los funcionarios. Con ello se dispondrá de medios efectivos para garantizar que los actos públicos cumplan los propósitos que la sociedad ha establecido. "

Es del todo posible y correcto compaginar la legalidad, como principio que rige los actos de los órganos de poder, con la responsabilidad de los servidores públicos. Esta responsabilidad se divide en jurídica y política. La primera se compone de varias categorías: responsabilidad administrativa, responsabilidad civil y responsabilidad penal; la segunda surge en el ámbito de los propios detentadores del poder, es más grave. Los principales tipos de responsabilidad, la administrativa y la política, dentro del Estado Constitucional Moderno, se presentan como controles intraorgánicos e interorgánicos.

Por ello resulta indispensable que en ordenamientos jurídicos especializados, se consignent esquemas de responsabilidad que permitan investigar, prevenir y sancionar cualquier abuso de poder y combatir eficazmente la corrupción en el servicio público que, como cáncer se manifiesta en todo sistema político. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, al referirse a las Responsabilidades en el desempeño de las Funciones Públicas, señala: " Será ésta una administración de puertas abiertas. Se atenderá a las denuncias y a las sugerencias de los ciudadanos. Se castigará el incumplimiento con todo el peso de la ley y se combatirá a fondo la ineficiencia y la corrupción. "

El fomento, la consolidación y la eficiencia de los sistemas de responsabilidades, como instrumentos de control en

el ejercicio del poder, coadyuvan al logro de las funciones que tiene asignadas el Estado, y asegura el fortalecimiento de los principios de legalidad y legitimidad que lo sustentan, robusteciendo, con ello, de manera incontestable, a la Democracia.

El servicio público tiene:

UNA FINALIDAD: Propiciar la convivencia armónica y el desarrollo de la comunidad;

UNA RETRIBUCION: Emolumentos acordes con las funciones, para vivir con dignidad;

UNA RECOMPENSA: La satisfacción de ser escogido, por talento, capacidad y eficiencia, para mantener la solidaridad y propiciar el progreso, y

UN ATRIBUTO: La honestidad.

PARAMETROS DE MORALIDAD EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRATICO.

ES MORAL

ES IMMORAL

- Gobernar con justicia.
- Administrar con prudencia y oportunidad.
- Sujetarse y someterse al Derecho.
- Defender la esencia del hombre: su dignidad, su igualdad, su libertad.
- Obedecer con convicción y raciocinio.
- Participar, discutir y resolver los problemas de la comunidad.
- El Derecho, instrumento para la justicia.
- Gobernar para dominar sin restricción.
- Administrar para atesorar y lucrar con los bienes de la colectividad.
- Utilizar al Derecho para encadenar a los hombres.
- Explotar a los hombres, considerarlos objetos de producción, permitir que sobrevivan para tener mano de obra.
- Renegar de los reglamentos de convivencia y eludirlos como sistema.
- La apatía por la cosa pública, el desinterés por opinar, el abstenerse de criticar, decidir o apoyar las medidas tendientes al bien colectivo.
- El mando arbitrario, aún con visos de legalidad.

ES MORAL

- La democracia que pretende la superación del pueblo.
- La imposición de sanciones jurídicas.
- Criticar, controlar y reemplazar a los dirigentes.
- Ser hombre y pueblo dignos.
- Vivir según los designios del pueblo.
- Sujetarse a la Constitución.

ES INMORAL

- La autocracia, la dictadura, el poder sin límites.
- Eludir el acatamiento de normas jurídicas acordadas por autoridad legítima.
- Impedir la disidencia, no gobernar con límites, ejercer el poder en forma vitalicia o contra los designios del pueblo.
- Ser individuo prepotente y egoísta.
- Ignorar la voluntad del pueblo.
- Vivir al margen, menosprecio u olvido de la Constitución.

BIBLIOGRAFIA.

OBRAS.

- BURDEAU, GEORGES. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Trad. Ramón Falcón Tello. Editora Nacional. Madrid España. 1971.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 4ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1982.
- CARPIZO, JORGE. El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI. México. 1979.
- CUEVA, MARIO DE LA. Teoría de la Constitución. Editorial Porrúa, S.A. México. 1982.
- Teoría del Estado. Apuntes editados por Jorge Antonio Zepeda y Jorge Villasis Lara. Facultad de Derecho. U.N.A.M.
 - Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. 3ª Edición. México. 1981.
- DEUTSCH, KARL W. Política y Gobierno. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1976.
- DUVERGER, MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Trad. Isidro Molas. et. al. 5ª Edición Española. Barcelona, España. Ediciones Ariel. 1970.
- ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO. La Constitución de Nueva España y la primera Constitución de México Independiente. Estudio presentado al Tercer Congreso Jurídico Nacional. México. Imprenta Manuel León Sánchez. 1925.
- FLORIS MARGADANT S., GUILLERMO. Introducción de Derecho Mexicano. Editorial Esfinge, S.A. 2ª Edición. México. 1976.
- FLORIAN, EUGENIO. Derecho Procesal Penal. Editorial Bosch. Barcelona, España.
- GONZALEZ BUSTAMANTE, JUAN JOSE. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional. Ediciones Botas. México. 1946.
- HOURIOU, ANDRE. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Trad. José Antonio González Casanova. Ediciones Ariel. Barcelona, España. Edición Castellana. 1971.
- LOEWENSTEIN, KARL. Teoría de la Constitución. Ediciones Ariel. Barcelona, España. 1976.

MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. División de Poderes y Forma de Gobierno en la Constitución de Apatzingán. Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. México. U.N.A.M. Publicaciones de la Coordinación de Humanidades. 1964.

- El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857. Tesis Profesional. 1957. Seminario de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho. U.N.A.M.

MONTORO PUERTO, MIGUEL. Régimen Disciplinario en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. Estudios Administrativos, N° 27. Madrid, España. 1965.

OROZCO HENRIQUEZ, JOSE DE JESUS. JOSE LUIS SOBERANES FERNANDEZ. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Colección Jurídica Manuel Porrúa. México. 1984.

ORTIZ URQUIDI, RAUL. Oaxaca, Cuna de la Codificación Iberoamericana. Editorial Porrúa, S.A. México. 1974.

OTS CAPDEQUI, JOSE MARIA. El Estado Español en las Indias. 1ª Edición. Colegio de México. 1941.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México. 1808-1982. 11ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1982.

VARGAS LOPEZ, GILBERTO. Ponencia Titulada: La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. 9ª Asamblea General Ordinaria. Acapulco, Gro. Problemas Jurídicos de México. Federación Nacional de Colegios de Abogados. 1982.

VENEGAS TREJO, FRANCISCO. La Constitución de 1857. Memoria de la Semana Cívica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Departamento del Distrito Federal. Febrero, 1984.

- Apuntes de Derecho Constitucional. 1985.

- Apuntes de Derecho Constitucional. 1987.

PUBLICACIONES PERIODICAS.

CARDENAS, LAZARO. Discurso de toma de Protesta de candidatos a la Presidencia de la República. Colección Historia del Partido. Partido Revolucionario Institucional. Comité Ejecutivo Nacional.

LOPEZ PORTILLO, JOSE. Filosofía Política de José López Portillo. 1978. Secretaría de Programación y Presupuesto. Discurso de cierre de campaña. México, D.F. 27 de junio de 1976.

- Filosofía Política de José López Portillo. 1978. Secretaría

- de Programación y Presupuesto. Discurso de Toma de Protesta como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F. 1° de diciembre de 1976.
- Filosofía Política de José López Portillo. 1978. Secretaría de Programación y Presupuesto. Conferencia de Prensa para la T.V. Mexicana. México, D.F. 5 de diciembre de 1977.
 - Filosofía Política de José López Portillo. 1980. Secretaría de Programación y Presupuesto. Tercer Informe de Gobierno. México, D.F. 1° de septiembre de 1979.

MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Discurso pronunciado al rendir protesta como candidato del P.R.I. a la Presidencia de la República. México, D.F. 11 de octubre de 1981. Síntesis Temática del Pensamiento Revolucionario del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. Tomo II. Publicaciones INCOPE.

- Primer Informe de Gobierno, 1983. Presidencia de la República.

DIARIOS OFICIALES.

- Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928.
- Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1941.
- Diario Oficial de la Federación del 21 de septiembre de 1944.
- Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982.
- Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982.
- Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.
- Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1983.
- Diario Oficial de la Federación del 16 de enero de 1989.
- Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1989.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

BOBBIO, NORBERTO. et. al. Diccionario de Política. Tomo A-J. Siglo XXI. Editores, S.A. 1ª Edición. 1981.

ESPASA CALPE, S.A EDITORES. Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-americana, 18. Dem-Dir. 1ª Parte.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico

Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. U.N.A.M. Tomos II, III, V y VI. México. 1983.

SALVAT EDITORES DE MEXICO, S.A. Diccionario Salvat. Tomo III. Buru-Coqui. 1976.

LEGISLACION.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIO DE LA BAJA CALIFORNIA SOBRE DELITOS DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA SOBRE DELITOS CONTRA LA FEDERACION. 7 de diciembre de 1871.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL. Reforma publicada el 5 de enero de 1983.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Publicación de la Secretaría de Gobernación. México. 1987.

LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS. 3 de noviembre de 1870.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Publicada el 31 de diciembre de 1982.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Reforma publicada el 29 de diciembre de 1982.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES, Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS. 21 de febrero de 1940.

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS. 27 de diciembre de 1979.

DOCUMENTOS.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Tomo VIII. Artículo III Constitucional. Publicación de la Cámara de Diputados.

LEGISLACION MEXICANA O COLECCION COMPLETA DE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS, EXPEDIDAS DESDE LA INDEPENDENCIA DE LA REPUBLICA. Ordenada por los Lics. Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo II. (1827-1834), Tomo III. (1835-1840) y Tomo XI. México. Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez a cargo de M. Lara (hijo). Calle de Cordobanes N° 8.

CONFERENCIAS.

ALVAREZ ARGUELLES, ROBERTO. Actualidad y Perspectiva del Sistema Integrado de Control en las Entidades del Sector Público.

- Los Instrumentos de Control y su aplicación en una dependencia de la Administración Pública Federal. III Congreso Nacional del Instituto Nacional de Contadores Públicos al Servicio del Estado. Conferencia sustentada el 28 de abril de 1984.

CARDOSO C., JOSE CARLOS. El Marco Normativo de los Organos Internos de Control del Gobierno Federal. III Congreso Nacional del Instituto Nacional de Contadores Públicos al Servicio del Estado. Abril, 1984.

ROMERO GUEVARA, JOSE MANUEL. La Renovación Moral y la Responsabilidad Política de los Servidores Públicos. III Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Querétaro, Qro. Mayo, 1983.

VENEGAS TREJO, FRANCISCO. Controles Políticos sobre la Administración Pública. Conferencia sustentada en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el 23 de noviembre de 1988.

PUBLICACIONES DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

GUIA PARA LA APLICACION DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PUBLICO. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Subsecretaría "A". Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 25 de julio de 1984.

MARCO DE ACTUACION DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Dirección General de Control. Subsecretaría "B". Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

PROYECTO DEL MARCO DE ACTUACION DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Dirección General de Control. Subsecretaría "B". Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

SITUACION PATRIMONIAL. Renovación Moral. Dirección General de Comunicación Social. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 1985.

INDICE GENERAL

CAPITULO PRIMERO

EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1.	CONCEPTO DE ESTADO CONSTITUCIONAL.....	1
2.	ESTADO CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL INTRAORGANICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	19
3.	CONTROL INTRAORGANICO EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL MEXICANO.....	21
4.	DIVERSOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	38
	- RESPONSABILIDAD POLITICA.....	45
	- RESPONSABILIDAD PENAL.....	51
	- RESPONSABILIDAD CIVIL.....	57
	- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	61

CAPITULO SEGUNDO

LA REGULACION DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1.	LA CONSTITUCION GADITANA DE 1812.....	68
2.	DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGAN EL 22 DE OCTUBRE DE 1814.....	80
3.	CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.....	86
4.	LEYES CONSTITUCIONALES CENTRALISTAS DE 1836.....	93

5.	BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.....	105
6.	ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA DE 1847.....	112
7.	CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857.....	127
8.	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	141

C A P I T U L O T E R C E R O

EVOLUCION JURIDICA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS

1.	LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION, EXPEDIDA EL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870.....	155
2.	CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIO DE LA BAJA CALIFORNIA SOBRE DELITOS DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA SOBRE DELITOS CONTRA LA FEDERACION DEL 7 DE DICIEMBRE DE 1871.....	162
3.	DECRETO DEL CONGRESO DE FECHA 6 DE JUNIO DE 1896.- LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857.....	171
4.	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES, Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, PUBLICADA EL 21 DE FEBRERO DE 1940.....	178
5.	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS, DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1979.....	206

CAPITULO CUARTO

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1.	EL POSTULADO DE LA RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD EXPUESTO POR EL LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.....	227
2.	SUJETOS DEL NUEVO REGIMEN DE RESPONSABILIDADES.....	233
3.	CAUSAS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	236
4.	AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA APLICACION DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	246
5.	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO INSTAURADO POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	257
6.	SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS.....	262
	- CONTENIDO DEL FORMATO DE PRESENTACION DE QUEJAS Y DENUNCIAS.....	263
7.	PROCEDIMIENTO DE DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	266
	- RECEPCION.....	266
	- ADMISION.....	267
	DENUNCIA.....	267
	QUEJA.....	268
	RATIFICACION.....	269
	QUEJAS O DENUNCIAS PRESENTADAS EN LOS MEDIOS PERIODISTICOS.....	270
8.	SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES.....	273
9.	EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES Y LOS DERECHOS LABORALES.....	283

10.	RESOLUCIONES EMITIDAS POR LAS AUTORIDADES APLICADORAS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	287
-	RESOLUCIONES SANCIONATORIAS.....	287
	.APERCIBIMIENTO.....	287
	.AMONESTACION.....	288
	.SUSPENSION.....	288
	.DESTITUCION.....	289
	.SANCION ECONOMICA.....	289
	.INHABILITACION.....	292
-	RESOLUCIONES NO SANCIONATORIAS.....	293
11.	MEDIOS DE IMPUGNACION EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES.....	295
12.	REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	301
13.	ORDENAMIENTOS JURIDICOS RELACIONADOS CON LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	308

CONSIDERACIONES FINALES

1.	LA CONFIGURACION HISTORICA DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN MEXICO.....	309
2.	LA EVOLUCION Y PERFECCIONAMIENTO DE LAS LEYES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES.....	323
3.	LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS COMO MEDIO PARA EVITAR LA CORRUPCION.....	327
4.	LA OPERATIVIDAD DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	330
5.	CONSTITUCIONALIDAD DE LA SANCION ADMINISTRATIVA DE DESTITUCION.....	336
6.	IMPORTANCIA DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES PARA LA DEMOCRACIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL MODERNO.....	340

INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS

1.	CUADRO COMPARATIVO ENTRE EL ARTICULO 93 DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS DE LA BAJA CALIFORNIA DEL 7 DE DICIEMBRE DE 1871, Y EL ARTICULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, PUBLICADA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1982.....	166
2.	CUADROS COMPARATIVOS ENTRE EL ARTICULO 18 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES, Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, PUBLICADA EL 21 DE FEBRERO DE 1940, Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS PUBLICADA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1982, ASI COMO DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL, INCLUYENDOSE LAS REFORMAS PUBLICADAS EL 5 DE ENERO DE 1983.....	187
3.	CUADRO EJEMPLIFICATIVO PARA LA FIJACION DE LAS SANCIONES ECONOMICAS, CONSIGNADA EN EL ARTICULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	291
4.	GRAFICA ILUSTRATIVA DEL PARENTESCO POR CONSANGUINIDAD.....	313
5.	GRAFICA ILUSTRATIVA DEL PARENTESCO POR AFINIDAD.....	314
	BIBLIOGRAFIA.....	350
	- OBRAS.....	350
	- PUBLICACIONES PERIODICAS.....	351
	- DIARIOS OFICIALES.....	352
	- DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.....	352
	- LEGISLACION.....	353

- DOCUMENTOS.....	353
- CONFERENCIAS.....	354
- PUBLICACIONES DE LA SECOGEF.....	354