

301809

93

20



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**"COMENTARIOS SOBRE LA FUNCION Y
PRACTICA DE LA VISITA DOMICILIARIA
DESARROLLADA POR LA SECRETARIA
DE LA CONTRALORIA GENERAL
DE LA FEDERACION"**

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

MEXICO, D. F.

1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**"COMENTARIOS SOBRE LA FUNCION Y
PRACTICA DE LA VISITA DOMICILIARIA
DESARROLLADA POR LA SECRETARIA
DE LA CONTRALORIA GENERAL
DE LA FEDERACION"**

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

PRIMERA REVISION

SEGUNDA REVISION

Lic. Silvia Lliteras Alanis Lic. Abelardo Arguello Ortega

MEXICO, D. F.

1994

El presente trabajo de investigación fue elaborado, en el Seminario de Derecho Administrativo a cargo del Licenciado ABELARDO ARGUELLO ORTEGA.

A la memoria de mi padre MANUEL
MONTIEL, de quien su recuerdo
siempre ha estado presente en -
mi.

A mi madre EMPERATRIZ RAMIREZ,
que siempre me ha brindado su
apoyo y comprensión.

A mi hermano AMANDO quien supo
suplir la ausencia de mi padre
y a su esposa MAPTHA e hijos:
MARTITA, MANOLO y ARMANDO.

A mis hermanas: CONSUELO,
MELITA, MIREYA AMALIA,
MA. GUADALUPE Y ALMA --
LETICIA.

A mi esposa ALICIA SALAS, por
el apoyo que me brinda y a -
mis hijos: ALEJANDRO y RACIEL.

Con afecto a mis amigos: ROCIO
DE LA FUENTE BELTRAN, LIC. JOSE
ESPEJEL y LIC. JESUS CUEVAS.

A la memoria de mis amigos:
BENITO VENTURA RAMIREZ y
JUAN ARTURO GONZALEZ MACIEL.

A mi Asesor, Licenciado ABELARDO ARGUELLO, con gratitud y agradecimiento ya que me brindó su apoyo, confianza y sabiduría para el desarrollo del presente trabajo de Tesis.

**"COMENTARIOS SOBRE LA FUNCION Y PRACTICA DE LA VISITA DOMICILIARIA
DESARROLLADA POR LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA
FEDERACION"**

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

LA RESPONSABILIDAD JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA

	Pág.
1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.	1
A.- GRECIA.	1
B.- ROMA.	4
C.- EDAD MEDIA.	6
2.- EN EL DERECHO COMPARATIVO CONTEMPORANEO.	8
A.- ALEMANIA.	9
B.- FRANCIA.	11
C.- ESTADOS UNIDOS.	13
3.- LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA RESPONSABILIDAD ESTATAL.	17

CAPITULO SEGUNDO

LA FUNCION PUBLICA Y LA RESPONSABILIDAD JURIDICA EN EL ESTADO MEXICANO

1.- ANTECEDENTES.	24
A.- EPOCA PREHISPANICA.	25
B.- EPOCA COLONIAL.	32
C.- EPOCA INDEPENDIENTE.	39
2.- MARCO Y PRAXIS JURIDICA PARA EL EJERCICIO DE LA RESPONSABILIDAD PUBLICA.	43
A.- ANTECEDENTES.	44
B.- LAS CONSTITUCIONES FEDERALES.	45
C.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	53
D.- LEYES SECUNDARIAS.	59

CAPITULO TERCERO

TIPOLOGIA DE LA RESPONSABILIDAD JURIDICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO

1.- SISTEMA DE RESPONSABILIDADES.	64
A.- RESPONSABILIDAD PENAL.	68
B.- RESPONSABILIDAD CIVIL.	72
C.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	74
D.- RESPONSABILIDAD POLITICA.	79

CAPITULO CUARTO

LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA Y DE CONTROL ADMINISTRATIVO DESARROLLADA POR LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA DE LA FEDERACION EN RELACION CON LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1.- NATURALEZA JURIDICA.	87
2.- FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA.	93
3.- LA VISITA DOMICILIARIA.	97
A.- ELEMENTOS.	98
B.- CARACTERISTICAS.	99
4.- NUGATORIEDAD DE LA GARANTIA DE SEGURIDAD JURIDICA EN LA PRACTICA DE LA VISITA DOMICILIARIA POR LA - SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDE- RACION.	101
CONCLUSIONES.	104
PROPUESTAS.	111
BIBLIOGRAFIA.	113

INTRODUCCION

Un anhelo largamente acariciado por la sociedad mexicana actual y de otras etapas, es el de tener gobiernos honrados y eficientes; por consiguiente, servidores públicos que cumplan cabalmente su función, la función que el pueblo mismo les confia, debiendo sortear muchas veces la difícil tarea de lograr eficacia con rapidez y honestidad sin regateos, estrechados por las urgencias públicas o, a lo peor, por avidesces económicas características de una sociedad de consumo.

El quehacer en el servicio público exige vocación inalterable de entregarse al servicio de sus iguales, quien a él llegue con empeño de dominio o enriquecimiento, no solamente ha errado gravemente la función, sino que, a un tiempo, es un delincuente que se vale del precioso instrumento que es el poder público que dimana del pueblo para a éste, su único mandante y juez, dañarlo, encubierto por las mismas características de inmunidad e independencia económica, con que la Ley envuelve el ejercicio público, para salvaguardarlo con su eficiencia e imparcialidad.

El servidor público, es cierto, no ha de ser un héroe; pero si está en sus deberes el actuar con honradez y eficacia para lograr el objetivo del Estado de Derecho, en otras palabras, lograr que se cumplan las leyes base de nuestra sociedad.

La sociedad mexicana, no hay duda, se ha desarrollado de manera acelerada durante los últimos lustros, con la consiguiente sofisticación en sus diversos procesos sociales, entre ellos, el de la criminalidad, así encontramos el delito o delitos cometidos por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones.

Por política sancionadora se entiende lisa y llanamente, la disciplina por la cual el Estado realiza la prevención y represión del delito. Con tal punto de partida, podemos afirmar que hasta diciembre de 1982, el quehacer del Estado en la materia, esto es la labor de saneamiento interno en la conducta que se daba con los funcionarios públicos resultó raquítica e ineficaz.

Por ello, no podemos dejar de lado las importantes reformas al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo mérito principal es el venir a colocar a la altura de nuestro tiempo, con claridad y rigor jurídico, el tema de la responsabilidad de los servidores públicos. Asimismo, en base a las citadas reformas constitucionales se expidió la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En suma, el objetivo de la presente Tesis es demostrar que existe violación a la Constitución Federal en los caos de las visitas domiciliarias practicadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a los servidores públicos, y finalmente. hacemos nuestra propuesta de reforma a efectos de terminar con tal práctica.

Con base a lo anterior, el presente trabajo de investigación lo dividimos de la siguiente manera:

En el Primer Capitulo, analizamos los antecedentes jurídicos de la responsabilidad de los funcionarios públicos, para tal efecto revisamos las culturas: Griega, Romana y la Edad Media; enseguida hacemos un estudio comparativo del derecho contemporáneo de Alemania, Francia y Estados Unidos en lo que se refiere a dicha responsabilidad.

En el Segundo Capitulo, el objeto de nuestro estudio es la responsabilidad de los funcionarios públicos en el Estado mexicano, pasando por la época prehispánica, la colonial, la independiente, las Constituciones Federales, las leyes federales de responsabilidades de los funcionarios públicos y las leyes secundarias relativas al tema.

En el Tercer Capitulo, nos avocamos al análisis de los sistemas de responsabilidades de los servidores públicos, siendo éstas: la responsabilidad penal, la civil, la administrativa y la política.

En el Ultimo Capitulo, revisamos lo relativo a la naturaleza jurídica de la actividad investigadora de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, estudiamos lo que respecta a la visita domiciliaria, sus elementos y características.

Por lo anterior y considerando que este trabajo de investi
gación académica no reúne los requisitos de toda una propuesta
legislativa, solicito a este Honorable Jurado que al evaluarla
sea benevolente, tomando en consideración desde luego, el ánimo
personal de superación académica.

CAPITULO PRIMERO

LA RESPONSABILIDAD JURIDICA Y LA FUNCION PUBLICA

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS

A.- GRECIA

B.- ROMA

C.- EDAD MEDIA

2.- EN EL DERECHO COMPARATIVO CONTEMPORANEO

A.- ALEMANIA

B.- FRANCIA

C.- ESTADOS UNIDOS

3.- LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA RESPONSABILIDAD ESTATAL

CAPITULO PRIMERO

LA RESPONSABILIDAD JURIDICA Y LA FUNCION PUBLICA

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

Corresponde en este primer apartado comentar los antecedentes históricos de la responsabilidad de los funcionarios públicos, se trata como vemos de un tema muy amplio el cual debido a la característica de nuestra investigación no podrá ser tratada con la amplitud deseada, el primer Capítulo lo hemos dividido en tres partes; en la primera, analizamos los antecedentes históricos de las responsabilidades de los funcionarios públicos en Grecia, Roma y la Edad Media; en la segunda parte, hacemos un análisis comparado de algunos países europeos en relación a la responsabilidad de los funcionarios públicos y en la última parte analizamos a la administración pública y la responsabilidad estatal.

A.- GRECIA.

Lo que Grecia aporta al derecho corresponde sobre todo a dos temas: su experimentación con el régimen constitucional de las diversas ciudades-estados (polis) y su discusión filosófica acerca de temas directos o indirectamente públicos. Recordemos en este momento que el derecho griego no era un derecho relativamente unificado como lo fue el romano; pues, cada polis tenía su

propio derecho, y sobre la existencia de un fondo jurídico común las opiniones de los especialistas discrepan y señalan que: conocemos el derecho de Atenas sobre todo por fuentes extrajurídicas y el de Esparta en gran parte por las descripciones atenienses.

Ahora bien, por lo que hace a Esparta observamos que se debilitó el poder de la corona por el hecho de haber simultáneamente dos reyes, surgidos de familias rivales, ante esta situación el gobierno estaba en realidad en manos de cinco éforos y de una gerousia; los éforos constituían una especie de personas controladoras de las malas acciones cometidas por los funcionarios públicos, en ocasiones se presentaba la tiranía del rey o de algunos de los funcionarios que le auxiliaban en el gobierno; y de la misma forma se buscaba protegerse de la usurpación del poder por parte del monarca; en otras palabras, los citados éforos se encargaban de vigilar que los funcionarios públicos no incurrieran en faltas u omisiones en el desempeño de su cargo y lograr de esta manera que los funcionarios respetaran la confianza que en ellos había depositado el pueblo.⁽¹⁾

Los cinco éforos estaban amparados por una especie de inmunidad durante el año de sus funciones.

(1) MARGADANT, Guillermo. "Panorama Universal del Derecho". Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. 1ª Edición. México D.F., 1984. pág. 63.

La gerousia o senado compuesto de 28 ancianos debía aconsejar a los reyes, además de tener a su cargo funciones judiciales. entre gerousia y eforato los reyes quedaban reducidos a un segundo término; por lo tanto su importancia se concentraba en sus funciones militares. (2)

En Atenas una función similar a la realizada por los éforos estaba encargada a los nomofilacos, éstos vigilaban a los que actualmente calificaríamos de altos funcionarios, y tenían facultades de carácter represivo.

Por lo que se refiere a las sanciones que se imponían a los funcionarios que incurrieran en alguna falta, observamos que los tratadistas no hacen una enumeración de ellas, y la mayoría se limita a señalar que la pena que más se imponía era el ostracismo para desterrar a los hombres públicos que, en algún momento se habían sospechoso de intentar extralimitaciones.

En resumen, en Esparta y Atenas se preocuparon por controlar el desempeño de los funcionarios del gobierno, exigiéndoles responsabilidad; baste recordar a los éforos en Esparta y a los nomofilacos en Atenas.

(2) MARGADANT, Guillermo. ob. cit., pág.63.

B.- ROMA.

En el derecho romano proliferan las disposiciones protectoras de los intereses del Estado y la ciudadanía en contra de la desleal e indebida gestión de sus empleados.

En esta civilización se establecía la obligación de los funcionarios civiles y militares de permanecer en los lugares que administraron por un término de 50 días, una vez concluida su gestión, a fin de responder a las querellas que se pudieran presentar en su contra.

En su Tratado Elemental de Derecho Romano, el tratadista EU GENE PETIT escribe:

"Todos los magistrados, cónsules, censores, tribunos, tenían la costumbre de publicar declaraciones o disposiciones que tenían conexión con el ejercicio de sus funciones, llamadas edicta (de edicere)".(3)

El conjunto de reglas contenidas en los edictos en algunas ocasiones se llamaba ius honorarium, porque emana de los que ocupaban funciones públicas, honores, por oposición al ius civile,

(3) PETIT, Eugene. "Tratado elemental de derecho romano". - Editorial Epoca, S.A., 1ª. Edición. México D.F., 1977 pág. 45.

obra de los jurisconsultos; otras veces, jus praetorium, a causa del preponderante papel que los pretores representaron en su formación.

Retornando a la obra del tratadista PETIT, nos dice:

"Las disposiciones del edicto, que estaban aprobadas por la opinión pública, sobrevivían al pretor que las había propuesto, e insertadas en los edictos siguientes, adquirían con el tiempo la fuerza de una regla consuetudinaria. Aquellas que reprobaba la equidad caían con su autor, cuyas funciones eran anuales, y podían suscitar contra él, por razón de la responsabilidad en que había incurrido, persecuciones, de las cuales el proceso de Verres suministra el ejemplo más célebre".(4)

Por su parte, el romanista GUILLERMO MARGADANT refiriéndose al tema, escribe:

"Paralelamente con el ius civile, el pretor -y en segundo lugar, el edil, gobernador provincial o cuestor de éste- construye el derecho honorario. A veces el ius honorarium ofrecía una tramitación más fácil y rápida para quienes apoyaban sus derechos en el ius civile".(5)

(4) PETIT, Eugene. ob. cit., pág. 46.

(5) MARGADANT, Guillermo. "Derecho romano". Editorial Esfinge, S.A., 7a. Edición. México D.F., 1977. pág. 69.

C.- EDAD MEDIA.

La caída del imperio romano y la invasión de los bárbaros a todos los rincones de Europa marca el inicio de la Edad Media, las primeras épocas de la Edad Media conocieron un sistema romano que era imperial y no democrático, recordemos que en la época del imperio, el derecho pone en manos de un autócrata todo el poder de los magistrados, el poder judicial, el de promulgar la mayoría de los edictos y el de proponer leyes.

Ese sistema político decadente influyó en la formación de señores y en las primeras monarquías, no obstante los reyes tuvieron que hacer concesiones a los señores feudales más poderosos y a las comunidades que tuvieron el valor civil de enfrentarse con eficacia.

Pasando a lo relativo a la posibilidad de limitar el poder de los monarcas y de hacerlos sujetos de responsabilidad, el Derecho en la Edad Media ya representa un retroceso, pues se asentaba que el emperador era "Legibus solutus", o sea no sometido a las leyes. (6)

(6) ARELLANO García, Carlos. "El juicio de ~~aparato~~". Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición. México D.F., 1983. pág. 28.

En la filosofía cristiana destaca el pensamiento de Santo Tomás de Aquino que presiona para lograr el buen comportamiento de todos aquellos que tienen el poder público. Así, expresa textualmente:

"Más el dominio de los tiranos no puede durar; siendo odioso al pueblo; pues no se puede conservar por largo tiempo lo que repugna a los deseos de la multitud, y rara vez habrá alguno que pueda pasar toda su vida sin perturbaciones. Y no faltará la oportunidad de levantarse contra el tirano". (7)

Observamos que este destacado representante de la filosofía cristiana no se limitaba en sus escritos y doctrina a señalar sanciones ultraterrenas para los que detentaban el poder sino y es importante señalar, también se preocupaba un límite a los excesos cometidos por el monarca y sus funcionarios que detentaban el poder.

Asimismo, se puede decir que Santo Tomás de Aquino alecciona al pueblo para que no permanezca pasivo ante los excesos del tirano, y en sus escritos mencionaba que el pueblo debía controlar al rey y sus funcionarios, para que no se excediesen en sus funciones.

(7) ARELLANO García, Carlos. ob. cit., pág. 28.

En suma, en la Edad Media los teólogos siguiendo las ideas de Santo Tomás autorizaron actuar en contra del soberano y funcionarios cuando infringieran las normas divinas o el derecho natural y cometieran graves abusos en contra de los súbditos.

2.- EN EL DERECHO COMPARATIVO CONTEMPORANEO.

Todo parece indicar que desde el inicio del poder político, los ciudadanos han exigido la responsabilidad correspondiente a los titulares de los órganos del gobierno, y bástenos recordar que para tal efecto han existido órganos que de cierta manera vigilaban a los que actualmente conocemos como funcionarios (servidores) públicos.

Pero en realidad, los diversos aspectos de la responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos en su sentido moderno se desarrolló, como muchas otras instituciones que sirvieron de modelo al constitucionalismo clásico, en la organización política inglesa, en la cual el Parlamento conquistó de manera paulatina facultad para sancionar a los colaboradores de la Corona que actuaran contra las normas que ahora calificáramos de constitucionales, y que en gran parte tenían carácter consuetu-

dinario, pero algunas fueron consagradas en documentos políticos obtenidos en la lucha contra las facultades autoritarias de los monarcas; para culminar, como es bien sabido, en el castigo máximo aplicado al soberano mismo.

A.- ALEMANIA

La historia constitucional de Alemania tiene como punto de partida la proclamación del 2^o REICH y como primer documento al que podemos llamar Constitucional la Carta Imperial de 1871. (8)

El 8 de Mayo de 1949 se aprobó. por 53 votos contra 12, la Ley Fundamental, que fue sometida a la aprobación de los gobernadores militares aliados. La República Federal Alemana se define como un Estado Federal, Democrático y Social. Como garantía general (de gran importancia desde el punto de vista administrativo) se establece en el artículo 19 de la Ley Fundamental, que cualquiera que sea lesionado en sus derechos por el go

(8) SANCHEZ Agesta, Luis. "Curso de derecho constitucional comparado". Editorial Tecnos, S.A., 1a. Edición. Barcelona, España. 1980. pág. 314.

der público podrá entablar un recurso del que, salvo disposición en contrario, entenderán los tribunales ordinarios.

Asimismo, establece la Ley Fundamental que el Presidente de be ser tenido al corriente de la política del gobierno y de la marcha de los distintos ministerios, según precisa el reglamento interior del gobierno. Las atribuciones que la Ley Fundamental le da tiene la razón de ser en su calidad de representante supremo del Estado. Es importante señalar que, el Presidente Fe deral puede ser destituido como consecuencia de un proceso se guido ante el Tribunal Federal Constitucional e iniciado en el BUNDESTAG.

La figura central del orden constitucional alemán es, sin duda alguna, el Canciller Federal, é ste encarna la función de go bierno en la organización de los poderes a é l corresponde la fi jación de líneas directrices de la política del gobierno y, al mismo tiempo, es é l quien responde del éxito o fracaso de esta política. (9)

El BUNDESTAG es el órgano que además de corresponderle junto con el BUNDESRAT, la función legislativa, controla la actua-

(9) SANCHEZ Agesta, Luis. ob. cit., pág. 329

ción del Canciller y su gobierno; en otras palabras, es el BUN-DESTAG quien hace efectiva la responsabilidad del Canciller.

Tal es a grandes rasgos, la situación que guarda la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos en Alemania Federal.

B.- FRANCIA

El régimen Francés posterior a la Revolución Francesa de 1789 gira en la órbita del sistema representativo, liberal y parlamentario, cuyo patrón europeo es por naturaleza propia la Constitución Inglesa, pero merece una consideración especial por varias razones. De una parte, por circunstancias históricas y geográficas ha sido Francia quien ha irradiado los principios esenciales del régimen constitucional al resto de Europa y el constitucionalismo continental se ha inspirado en ese modelo francés de una manera más importante que en el clásico modelo anglosajón. De otra parte, ha impreso en aquél régimen de gobierno características genuinas; pero sobre todo ha traducido esas instituciones a una nueva concepción del derecho, es decir, la Ley como voluntad del Legislador que expresa la voluntad general de la Nación.

En Francia, el artículo 67 de la Constitución de 1958, conserva la existencia de la Corte de Justicia que tiene competencia:

- Para conocer de los crímenes y delitos por los que sea acusado el Presidente de la República. La responsabilidad penal y civil del Presidente de la República impide que sea llevado ante los Tribunales comunes, y lo hace responsable ante la denominada "HAUT COUR DE JUSTICE" únicamente por traición a la patria. (10)

La noción de alta traición no está definida por el Código Penal, es una clase de crimen político que consiste en el hecho de abusar de sus funciones, al actuar contrariamente a las reglas constitucionales o al interés superior del Estado.

- Competente para juzgar a los miembros del gobierno por crímenes y delitos en el ejercicio de sus funciones; es una facultad más amplia de la que tiene para juzgar al Presidente de la República. Se trata de una competencia concurrente con los Tribunales Ordinarios y no exclusiva, como en el caso del Presidente de la República. (11)

(10) GONZALEZ Rubio, Ignacio. "El juicio político". Editorial Procuraduría General de la República. 1a. Edición. México D.F., 1980. pág'16.

(11) Ibid. pág. 16

- Le concede competencia para los crímenes y delitos cometidos por los simples ciudadanos, a condición de que se hubiesen cometido con los miembros del gobierno. (12)

En suma, en Francia los Tribunales políticos pueden aplicar disposiciones de carácter penal, lo que no sucede en América.

C.- ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

Cabe señalar que, si la Constitución Inglesa ha sido el modelo de las instituciones parlamentarias europeas, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica ha ofrecido el patrón del constitucionalismo americano.

El texto aprobado por la Convención de Filadelfia en 1787 contiene un esquema escueto y sistemático de la organización de poderes de la Unión Federal. Si contamos únicamente el número de sus artículos (SIETE) es, sin duda, la Constitución más breve del mundo, pero aún adentrándonos en su texto, con las varias secciones y párrafos que cada artículo comprende, es sin duda el más sobrio documento Constitucional.

(12) GONZALEZ Rubio, Ignacio. ob. cit. pág. 17

Ahora bien, por lo que hace a la experiencia norteamericana sobre el tema de las responsabilidades de los funcionarios públicos, revela que la conducta para iniciar un juicio, no tiene que ser criminal. Como vicepresidente, JEFFERSON, hizo notar que la historia nos enseña que en Inglaterra, el Impeachment, ha estado más bien al servicio de la pasión que de la justicia.

El juicio político y el proceso penal, sirven a propósitos diferentes.

- El juicio político, tiene por objeto destituir de su cargo e inhabilitar a un funcionario o empleado. No es un castigo, no es una pena; su función es la de preservar el orden constitucional, la Constitución establece que el juicio político no sustituye al proceso penal, pues no libera al inculcado de la responsabilidad penal.

- El proceso penal es impropio para valorar o juzgar la conducta política. El juicio político tiende a salvaguardar los actos u omisiones que atenten contra la forma de gobierno; su fin se manifiesta en lo limitado de su acción, remover e inhabilitar. (13)

(13) Ibidem. pág. 16

La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica trata de este tema en seis lugares:

"Artículo 11, Sección 4:

El Presidente, Vice-presidente y los funcionarios civiles de los Estados Unidos, podrán ser removidos de sus cargos mediante juicio político, por traición, cohecho y delitos graves y faltas u omisiones en que incurran"-(14)

"Artículo 1, Sección 2:

La Cámara de Representantes, será la única que pueda iniciar el juicio político.

Sección 3:

El Senado es el único que puede juzgar.

El juicio político, no irá más allá de la remoción del cargo y su inhabilitación para ocupar otro". (15)

"Artículo 11, Sección 2:

El presidente tiene la facultad para conceder perdón por delitos contra los Estados Unidos, pero no tratándose de un juicio político".(16)

"Artículo 111, Sección 2:

"El juicio por todos los crímenes, excepto el juicio político que será por Jurado". (17)

(14) TOCQUEVILLE, Alexis. "La democracia en América". Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Reimpresión. México. D.F., 1973. pág. 171.

(15) Ibid. pág. 165

(16) Ibid. pág. 170.

(17) Ibid. pág. 171.

En Estados Unidos, el Presidente como Jefe de la Administración pública o gerente ejecutivo, tiene el deber de ejecutar de manera fiel las leyes, por otra parte, como Jefe del Poder Ejecutivo aparece auxiliado para el cumplimiento de su misión de un cuerpo de funcionarios cuyas más altas jerarquías, aun siendo designadas por el Consejo y consentimiento del Senado, responden ante el Presidente de su gestión, quien puede, en cualquier momento y por su sola autoridad, relevarlos del ejercicio de su cargo. Es obvio que, nos encontramos ante la responsabilidad de los funcionarios o empleados públicos.

El Congreso tiene, la facultad de acusar y juzgar al Presidente al vicepresidente y a todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos por los delitos de traición, cohecho y otras graves faltas o delitos. La Cámara de Representantes acusa y el Senado juzga, siendo presidido por el Presidente del Tribunal Supremo, si el acusado es el Presidente de los Estados Unidos, esta facultad es usada con relativa frecuencia para deponer a jueces y en un caso notoriamente publicitado se inició contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (En 1974 contra el Presidente Nixon). (18)

(18) SANCHEZ Agesta, Luis. ob. cit., pág. 211.

(19) FIX Zamudio, Héctor. "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado". Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1984. pág.

El fallo del Senado requiere de una mayoría de dos tercios, y sólo produce el efecto de deponer al funcionario o al Presidente.

La característica peculiar del sistema estadounidense, que indudablemente se inspiró en el sistema británico, pero que modificó por el sistema presidencial que introdujo en su Carta Fundamental, consiste en que la aplicación que pueda hacer el Senado Federal, cuando decide con las dos terceras partes de los miembros presentes implica únicamente la destitución e inhabilitación del inculcado, pero sin perjuicio de que si los mismos hechos están tipificados como delitos por las leyes penales, pueden ser enjuiciado ante los Tribunales ordinarios. (19)

3.- LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA RESPONSABILIDAD ESTATAL.

Al iniciar este Capítulo era necesario tener claro que cuando se habla de "ADMINISTRACION PUBLICA" se utiliza una expresión que ya contiene un convenio de definición. En efecto, la administración pública no es, ni formalmente un tema concluido.

(19) FIX Zamudio, Héctor. "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado". Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1984. pág. 63.

Ahora bien, para comprender los cambios de la administración pública primero hay que entender el significado de la administración pública. Existe un virtual acuerdo entre los politólogos, en el sentido de concebirla como una fase del proceso gubernamental, a saber, la fase dinámica, el quehacer gubernamental. Por lo tanto, la administración pública es el gobierno en acción, consiste en el trabajo de los mismos gobernantes(20)

Acerca de la administración pública han sido formuladas una y mil veces definiciones y una y mil veces los pensadores han acertado; tales aciertos, no obstante, tienen una validez parcial porque han percibido la administración pública bajo el influjo de un enfoque. Todo enfoque, por naturaleza, es una visión parcial de la realidad en estudio; por esta razón, la mejor definición de administración pública es aquella exenta de sofisticación y exageradas ambiciones, la definición más completa es la más simple, la menos pretenciosa, la más general, es decir, aquella que comprende la administración pública como un comportamiento, visible, aquella que concibe la administración pública como el gobierno en acción, como el trabajo del gobierno.

El crecimiento de la administración pública contemporánea es consecuencia del cambio social ya que conforme la sociedad

(20) GUERRERO, Omar. "Dialéctica de la administración pública". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Año XXIV. Nueva Época. Abril-Junio de 1976. México D.F., pág. 72.

se torna más compleja y sus instituciones se vuelven más especializadas y diferenciadas. los diversos conflictos no pueden satisfacerse sin la mediación política y, por lo tanto, la administración pública se convierte en el medio más importante de mantener el orden y de conciliar demandas en competencia e intereses en conflicto.

De este modo, la importancia política de la administración pública crece con la diferenciación de intereses y el aumento de las expectativas de la población por disfrutar de mejores niveles de vida, su intervención en la economía es el resultado de las insuficiencias de los mecanismos del mercado, son importantes sus actividades en el ámbito de los servicios sociales y de bienestar, el volumen de sus operaciones se acrecienta con el incremento demográfico, la urbanización, la movilidad social y la expansión de las comunicaciones, en el campo internacional su función se amplía con el nacionalismo, el imperialismo y el internacionalismo, como medio principal de agresión, defensa o cooperación. (21)

Así, la administración pública desempeña un papel crucial en la sociedad, y fruto del cambio social, se esfuerza ahora por institucionalizar este cambio; sin embargo, en los últimos tiem

(21) GUERRERO, Omar. ob. cit., pág. 79.

pos la situación del país presenta nuevos desafíos que, para ser solventados, requieren de la transformación radical de las estructuras, funcionamiento y manejo adecuado de la administración pública federal.

Actualmente la ciencia jurídica ha debido reconocer como un progreso de su objeto la institución de la responsabilidad del Estado, desde el punto de vista de las libertades públicas y su proyección jurídica como derechos subjetivos e intereses legítimos de los particulares, este proceso se convierte, asociado al principio de legalidad de la administración pública, en un instrumento técnico de sujeción al Estado de Derecho.

Frente a la actuación dañosa del Estado Federal y sus servidores públicos, y en materia de responsabilidad civil no proveniente del delito, el ciudadano cuenta hoy únicamente con los preceptos del artículo 1928 del Código Civil y algunas regulaciones específicas de responsabilidad civil (Ley de Depuración de Créditos, Ley de Vías Generales de Comunicación, Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). (22)

(22) ORTIZ Reyes, Gabriel. "El control y la disciplina en la administración pública federal". Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México D.F., 1988 pág. 16.

De una manera opuesta, observamos que la Administración Pública Federal, en cuanto sujeto titular de derechos patrimoniales, ocupa, respecto de los particulares, una posición de ventaja en la resarcimiento de los daños o perjuicios que le causen sus propios servidores o terceros.

Es contrastante, entonces, que frente a la eficacia ejecutiva de los actos de resarcimiento patrimonial por la Administración Pública en un procedimiento iniciado por y ante sí, se configura la casi indefensión de los particulares frente a los actos del Estado que les causen perjuicios patrimoniales o de otra índole.

La responsabilidad del Estado es un tema no sólo del Derecho Constitucional, sino del Derecho Administrativo, Derecho Civil y Procesal, que confluyen a caracterizar la institución, pues bien, cualquiera que sea la concepción del Estado, según las corrientes positivistas, jusnaturalistas o normativas de que se trate, es que por lo menos la existencia de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial subsiste en la apreciación del concepto del Estado como institución jurídica fundamental.

En tales condiciones, deberá advertirse que el tema de la responsabilidad es común a esas tres organizaciones del Poder del Estado, que dan lugar así a una responsabilidad por actos legislativos, por actos judiciales y por actos imputables a la administración pública, entendida ésta para los efectos del presente trabajo, como una actividad del Poder Ejecutivo Federal, conforme al artículo 89 fracción 1 y 90 constitucionales.

Finalmente, cabe mencionar que, en un caso reciente, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció de un asunto en el cual, como consecuencia de la actuación de un Delegado Político en el Distrito Federal, consistente en la ejecución de la clausura de un establecimiento textil, acto que fue declarado inconstitucional por un Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa, se originaron numerosos daños y perjuicios a la empresa quejosa; dicha indemnización fue demandada por la vía judicial personalmente al Delegado en cuestión y subsidiariamente al Departamento del Distrito Federal. (23)

En este asunto se advierte con claridad el planteamiento precedente expuesto, pues cabe preguntarse si el funcionario en

(23) ORTIZ Reyes, Gabriel. ob. cit., pág. 24.

cuestión actuó con manifiesto dolo, resulta subsidiariamente la administración pública, y si no fue así, sino que creyendo actuar conforme a su competencia, es decir, no en contra de la Ley ni de las buenas costumbres, como lo establece el artículo 1912 del Código Civil para el Distrito Federal, la responsabilidad emerge directamente a cargo del Departamento del Distrito Federal.

Por lo que podemos inferir que para el desarrollo de la administración pública y específicamente de la función administrativa es importante considerar el parámetro jurídico que enmarca el artículo 108 Constitucional así como su Ley Reglamentaria.

CAPITULO SEGUNDO

LA FUNCION PUBLICA Y LA RESPONSABILIDAD JURIDICA EN EL ESTADO MEXICANO

1.- ANTECEDENTES

- A.- EPOCA PREHISPANICA
- B.- EPOCA COLONIAL
- C.- EPOCA INDEPENDIENTE

2.- MARCO Y PRAXIS JURIDICA PARA EL EJERCICIO DE LA RESPONSABILIDAD PUBLICA

- A.- ANTECEDENTES
- B.- LAS CONSTITUCIONES FEDERALES
- C.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
- D.- LEYES SECUNDARIAS

CAPITULO SEGUNDO

LA FUNCION PUBLICA Y LA RESPONSABILIDAD JURIDICA EN EL ESTADO MEXICANO

1.- ANTECEDENTES.

Uno de los problemas más graves y lacerantes que han enfrentado las diferentes civilizaciones a través de la historia lo constituye el fenómeno de la inmoralidad social y la corrupción, ahora bien, en nuestro país observamos que se presenta al igual que en otras naciones el citado fenómeno y por consiguiente algunas disposiciones establecidas en nuestra Constitución y las Leyes Secundarias han sufrido desviaciones, lo anterior es por la indebida aplicación de las citadas normas por parte de los titulares encargados de su justa aplicación.

Todo parece indicar que una correcta renovación moral de la sociedad y en especial de los servidores públicos implica la subordination de los intereses particulares al interés general de la República y al cumplimiento del orden jurídico; la prevención, corrección y castigo de conductas ilícitas de los servidores públicos.

Nos encontramos en presencia de la responsabilidad en que pueden incurrir los funcionarios públicos cuando éstos incurran

en conductas ilícitas al desempeñar las funciones que tengan encomendadas, es necesario mencionar que la responsabilidad ha sido desde tiempos remotos un concepto que se integra a la vida cotidiana del ser humano como un importante elemento de equilibrio de la vida social, todo parece indicar que aún antes de tener en claro el contenido de este concepto, el hombre ya actuaba responsablemente en el marco de un orden social, que al mismo tiempo que determinaba los ámbitos de su libertad individual, establecía asimismo sus obligaciones ante la sociedad.

A.- EPOCA PREHISPANICA.

Los historiadores coinciden en señalar que una ciudad tan vasta y tan bien poblada como fue México-Tenochtitlán a principios del Siglo XVI, debió indudablemente plantear a sus gobernantes problemas de los cuales sus fundadores, dos siglos antes no podía siquiera tener alguna idea de tal magnitud.

La presión ejercida por el constante crecimiento demográfico demandaba con urgencia construir nuevas y más grandes obras públicas para, a su vez, mejorar y ampliar los servicios a cargo del Estado. Esta necesidad, impulsada por el creciente número de los habitantes, adquiría perfiles dramáticos en los momen

tos en que la ciudad necesariamente tenfa que enfrentarse a fenómenos naturales que afectaban de manera sorpresiva a sus habitantes al desencadenarse las inundaciones, las heladas, las granizadas o las plagas, acompañadas casi siempre de la escasez de alimentos y el hambre.

Estos hechos deben servir de referencia al examinar las características sociales y jurídicas de los servidores públicos de México-Tenochtitlán, reconociendo que enfrentaron y resolvieron con eficacia los problemas básicos de una gran concentración urbana de magnitud superior a la de muchas ciudades contemporáneas de Europa.

Por lo que hace a la función administrativa parta de la distribución demográfica (calpullis, parcialidades entendidas estas de acuerdo al historiador español RAFAEL ALTAMIRA Y CREVEA, como unión de algunos que se confederan para un fin, separándose del común y formando cuerpo aparte; etc.) a través de las jerarquías escolares (Calmécac y Tepuchcalli), económicas (tributarios, industriales y comerciales), religiosas, militares (en cuanto a preparación, organización y armamento) y judiciales en donde hallamos desde el Teuctli al Tlatocan, hasta llegar al Cuicátl.

El Poder Ejecutivo (no se utiliza este concepto dándole el contenido que tiene actualmente, sino con el propósito de hacer comprensible la temática que estamos desarrollando) partía del Tlatoani o Altépetl a través de sus grandes ejecutores de órdenes, luego los generales, valientes embajadores, pochtecas, etc, para dar cumplimiento con lo ordenado, apoyado por el poder anterior (función administrativa) a través de los guerreros, sacerdotes, directores de tepuchcallis, comerciantes, calpixques, cargadores, etc., hasta la plena ejecución de las órdenes recibidas, ya se tratara de una guerra, o de la realización de obras públicas o de la ejecución de sentencias judiciales o de la celebración de fiestas, danzas o solemnidades religiosas. Por considerar que es importante de acuerdo al objetivo de nuestra investigación, en seguida nos permitimos anotar cual era la estructura del poder administrativo.

- Administración Escolar; los educandos de los Calmécac tenían por jefe al Huiznáhuatl; los tepuchtlatocuques tenían por jefe al Tecpanteohuatzin.

- Administración religiosa: La anterior jerarquía estaba su-peditada a ésta, pues tanto el huiznáhuatl como el Tecpanteohuatzin eran auxiliares del mexicatl tecuhtl sujeto a los sumos sacerdotes: el Totec-quetzalcoatl y el Tláloc-quetzalcoatl auxiliares a su vez del Cihuacoatl.

- Administración Fiscal: los calpixques, recaudadores, estaban a las Órdenes del Hueycalpixque y su ayudante el Petlacátl, almacenista, sujetos directamente al Cihuacóatl. El templo Mayor tenía sus dos oficiales correspondientes: el Tlillancácatl, tesorero del culto y el Tequinilaltecuhtli, encargado de la hacienda del Templo sujetos también al Cihuacóatl. (24)

- Administración Gremial: sujeta al Cihuacóatl a través de la jerarquía anterior. Los comerciantes a las Órdenes del Mixcoatlaylótlac y el Acxotécatl y los artesanos a sus diferentes jefes como el Yupicatl de joyeros, etc.

- Administración Judicial: los 14 Teuctlis electos por parcialidad quienes tenían a su cargo el buen orden de las familias, estaban supeditados directamente al Cihuacóatl o a través del Tlatocatécatl. Otros magistrados de primera instancia eran: el Tlailótlac, Juez militar; el Ezhúacatl, uno de los principales y Juez.

- Jerarquía de Gobernantes: constituida por los diversos gobernadores o Tlacatecuhtli, señor de ciudadanos, y los Cihuacóatl agrupados en forma semejante a la federal. (25)

(24) LOPEZ Rosado, Diego. "La burocracia en México". Editado por la Secretaría de Comercio. 1ª. Edición. México D.F., 1980. pág. 40

(25) Ibid.

Para llevar a cabo sus funciones, los dos grandes poderes de organización: el administrativo y el ejecutivo, utilizaban a un numeroso grupo de trabajadores que laboraban en forma permanente o temporal. Algunos, los menos, percibían ingresos y disfrutaban de prestaciones concedidas por la autoridad; otro grupo, el mayoritario, no obstante que aportaba esfuerzos y en ocasiones debía traer instrumentos de trabajo y aun diversos materiales de construcción, tenía que conformarse con recibir en ocasiones sus alimentos, junto con la promesa de mantener la seguridad en sus comunidades de origen.

Acerca del grupo de mexicanos que trabajaban en forma permanente y directa al servicio del Estado, de donde obtenían sus ingresos y una amplia variedad de prestaciones, ya fuera en calidad de funcionario o de subalterno, resulta muy ilustrativo el panorama general que de ellos presenta JACQUES SOUSTELLE:

"No hay duda, por otra parte, que las guerras incesantes y el peso creciente de las tareas administrativas impedían a los altos funcionarios ocuparse de la dirección general de sus asuntos como no fuera a modo de supervisión general. El noble rural se convertía cada vez más en un funcionario, un juez, un cortesano, un hombre de Estado". (26)

(26) SOUSTELLE, Jacques. "La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista". Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México D.F., 1975. pág. 146.

Continuando con su importante ilustración el tratadista JACQUES SOUSTELLE, menciona:

"Los mexicanos tenían una idea muy elevada del servicio público y de la autoridad que lo acompañaba: ¡casi el señor más alto no debía obedecer a un simple y humilde mensajero que llevara órdenes de un Tribunal!. Al mismo tiempo la severidad de las costumbres y de las leyes era terrible; ¡ Hay del juez beodo o complaciente !, ¡ Hay del funcionario deshonesto !. Siempre se citaba como ejemplo la decisión del Rey de Texcoco que habiéndose enterado de que uno de sus jueces había favorecido a un noble a expensas de un macehualli, hizo ahorcar al magistrado injusto. En la era mexicana, el servicio público, como el poder, era grande y pesadas las obligaciones". (27)

Es importante mencionar que en los pueblos prehispánicos no encontramos legislación referente a la responsabilidad en que podían incurrir los funcionarios públicos, y las disposiciones en caso de que el funcionario violara algunos preceptos relativos a su función se tipificaban como delitos. El Doctor RAUL CARRANCA Y RIVAS nos ofrece un importante extracto de la Recopilación de Leyes de Indias de la Nueva España.

"Pena de muerte para el que faltare el respeto a sus padres; para el causante de grave daño al pueblo; para el traidor al Rey o al Estado; para el que en la guerra usara las insignias reales; para el que maltratara a un embajador, guerrero o ministro del Rey;

(27) SOUSTELLE, Jacques. ob. cit., pág. 147

para los que destruyeran los límites puestos en los campos; para los jueces que sentenciaran injustamente o contra la ley o que dieran al Rey relación falsa de algún negocio". (28)

En su importante obra DERECHO PENITENCIARIO el Doctor RAUL CARRANCA Y RIVAS nos presenta un cuadro de los principales delitos y penas entre los aztecas, en relación a la responsabilidad de los funcionarios públicos encontramos los siguientes:

"Retorno de un embajador sin respuesta alguna, pena de degüello, incumplimiento del cometido por parte de los embajadores, pena de degüello; dictar un juez sentencia injusta o no conforme a las leyes, pena de morir; relación infiel por parte de un juez, de alguna causa al rey o al superior; pena de muerte; dejarse un juez corromper con dones, pena de muerte; pedulado, pena de muerte; peculado cometido por un administrador real, pena de muerte y confiscación de bienes; ejercicio de funciones, en jueces y magistrados fuera de palacio, trasquilamiento en público y destitución de empleo, en casos leves, muerte en casos de gravedad; negativa para cumplir la sentencia por parte de los ejecutores, la misma pena que se nieguen a ejecutar; incumplimiento de sus tareas en los funcionarios del mercado, pérdida del empleo y destierro; comercio carnal con alguna mujer libre, de parte del sacerdote, en el tiempo en que está dedicado al servicio del templo, privación del sacerdocio y destierro, en algunos casos la muerte; exceso de los funcionarios en el cobro de los tributos, trasquilamiento en público y destitución de empleo, en casos leves, en casos de gravedad muerte". (29)

(28) CARRANCA y Rivas, Raúl. "Derecho penitenciario". Editorial Porrúa, S.A., 3a. Edición. México D.F., 1986. pág. 18

(29) Ibid. págs. 32-33

En suma, durante la etapa prehispánica podemos observar que los funcionarios públicos si eran objeto de castigo y éste era muy severo y cruel.

B.- EPOCA COLONIAL.

Durante esta etapa la Nueva España era una prolongación del poder político del Rey de España, teniendo éste la característica de rey por derecho divino y señor de todos los pueblos de sus dominios, conforme al pensamiento que imperaba en esa época. El rey fue el Estado y la maquinaria de gobierno fueron sus brazos ejecutores.

De acuerdo al concepto de "monarquía" en esta se encontraba comprendido el deber y la misión divina de procurar el bienestar de todos los súbditos; por otro lado encontramos que acuerdo al derecho de conquista, todas las tierras colonizadas en las Indias formaban de hecho parte de sus dominios y los indígenas eran sus vasallos.

El instrumento de poder supremo del monarca era el ejercicio de derechos y prerrogativas reales que, en términos de política,

hacían del rey, jefe ejecutivo, único legislador y juez supremo de sus vasallos; evidentemente, era necesario delegar poderes en los subordinados, desde el Consejo Supremo hasta el más humilde cabildo, para la administración de cada día, pero en todos los niveles el poder político constituía la extensión o la delegación de las prerrogativas del rey. Además, las concesiones papales otorgaron a los Habsburgo el derecho de intervenir en el gobierno de la Iglesia en las Indias y el rey era la cabeza de la Iglesia indiana no en cuestiones de dogma pero sí en función administrativa⁽³⁰⁾

El sistema administrativo debe considerarse como el ideal para de esta manera asegurar el control de la metrópoli sobre la Nueva España, la técnica más importante y tal vez la más efectiva la constituía una perseverante renovación del personal administrativo con españoles nacidos en España, esta política de control de todos los altos puestos por nativos españoles no se limitaba estrictamente a los puestos administrativos, sino que se extendió a la Iglesia y aún a la vida económica de las colonias, de tal manera que una amplia variedad de posiciones gubernamentales y privadas, así como ciertas profesiones estaban cerradas a criollos y por supuesto a mestizos e indios.

⁽³⁰⁾ LOPEZ Rosado, Diego. ob. cit., pág. 83

En síntesis, el sistema administrativo español en su desarrollo inicial y en sus posteriores reformas, estaba fundado sobre las premisas de las ideas mercantilistas peninsulares lo que se reflejaba en una jerarquía muy centralizada y compuesta en su mayor parte de españoles nacidos en España y por consiguiente dóciles a los intereses de la metrópoli.

Después de algunos ensayos de gobierno iniciado por Hernán Cortés, fue creado el Virreinato de la Nueva España el 17 del mes de Abril del año de 1535, nombrando para gobernarla al Virrey Antonio de Mendoza, como representante del rey, podía éste: proveer todo aquello que el rey mismo podría hacer; tan amplio poder se concretaba a las siguientes atribuciones: gobernación, capitanía general, presidencia de la audiencia, superintendencia de la Real Audiencia y vicepatronato de la Iglesia. (31

Con respecto a la responsabilidad de estos funcionarios debemos señalar que existían visitadores que de vez en cuando se presentaban en la Nueva España y, sobre todo con el proceso de residencia a que se les sometía al concluir su administración se les podía fincar alguna responsabilidad; con lo anterior se trataba de evitar los abusos de poder que facilitaban la distancia de la metrópoli y la amplitud de las atribuciones que tenían.

(31) Ibidem. pág. 88

Observamos que los puestos en las Colonias, como los de gobernador, oidor y funcionarios de real hacienda, eran cubiertos con españoles peninsulares; por otro lado de acuerdo con su carácter de vicepatrón de la Iglesia, el Virrey era responsable de seleccionar a los posibles funcionarios de la jerarquía eclesiástica y en ella también se notaba la preeminencia de los españoles.

En esta etapa se presentó la práctica de vender los puestos públicos por considerarse como una fuente cuantiosa de ingresos para el Estado; con excepción de los cargos judiciales, la mayor parte de los cargos públicos se vendían al mejor postor y todo el procedimiento para anunciar vacantes, recibir posturas y otorgar concesiones estaba cuidadosamente reglamentado por la Ley y bajo la supervisión general del Virrey.

Todo parece indicar que los funcionarios que habían comprado o heredado sus puestos, difícilmente podían ser sujetos a supervisión, toda vez que resultaba obvio su propósito de recuperar el precio pagado y obtener algo más, de modo que esos cargos públicos no podían dejar de ser considerados como un medio normal de enriquecimiento personal. Al lado de esta situación se

presenta otra de importancia para el objetivo de nuestra investigación, pues, en ésta si eran sujetos de responsabilidad los funcionarios públicos, y al respecto cabe señalar que la administración colonial tenía las características de un proceso legal, comprendiendo la aplicación de una abundante legislación a gran variedad de grupos especiales y la resolución de controversias que de manera inevitable surgían de ello, ya que resultaba virtualmente imposible separar las funciones judiciales de las estrictamente administrativas.(32)

Los funcionarios públicos estaban sujetos a prácticas de control y vigilancia, una de las prácticas de control consistía en un sistema de rotación del personal administrativo; los términos del mandato fueron relativamente cortos aún para los Virreyes; los Gobernadores y corregidores estaban sujetos a frecuentes transferencias y la Ley les prohibía servir en lugares donde tuvieran intereses en propiedades o negocios, todo parece indicar que estas medidas tenían por objeto impedir el peculado, la explotación y la insubordinación.

Todos los funcionarios judiciales y en general los funcionarios públicos de cierta categoría eran responsables ante el rey por su actuación en el desempeño del puesto que tenían asignado,

(32) Ibidem. pág. 92

esta responsabilidad se hacfa efectiva a través del juicio de residencia y de la visita. La residencia era una especie de juicio público, que tenfa lugar con el objeto de averiguar si un funcionario que dejaba su puesto habfa cumplido sus deberes y tareas de modo satisfactorio y honesto. Cualquier persona, incluso los indios, podfan formular cargos ante el juez designado para conducir el juicio contra el funcionario saliente, era obligación del enjuiciado permanecer en el lugar de residencia del puesto que habfa desempeñado, hasta que concluyera el proceso; de aquí el nombre de juicio de residencia. (33)

La "Visita" era algo más que una investigación especial realizada por un funcionario designado exclusivamente para practicarla, una visita podía ser específica sobre determinado puesto o funcionario o general o relativa a toda la administración y a todos los asuntos públicos de alguna región. Los funcionarios principales que por lo común eran visitados resultaban ser los encargados de la administración judicial o de la fiscal, en teoría la visita debía efectuarse en secreto, se iniciaba casi siempre en respuesta a quejas recibidas y era sólo una investigación sin carácter judicial, se realizaba durante el ejercicio del funcionario afectado, a diferencia del juicio de residencia que se efectuaba al fin del mandato del funcionario. (34)

(33) BARRAGAN Barragán, José. "El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a. Edición. México D.F., 1979. pág. 34.

(34) Ibid. . pág. 48

Otra medida de control consistió en que, se exigió a los regidores que presentaran un inventario de sus bienes y propiedades al tomar posesión de su cargo y que depositaran una fianza en la ciudad a la cual se consideraba la principal dentro de su jurisdicción de este modo al aplicarse el juicio de residencia una vez terminado el tiempo de su encargo, el enriquecimiento habido podía descubrirse con mayor facilidad y la fianza constituía un fondo para cubrir las multas en que incurriera el enjuiciado, la fianza también cumplía la función de mantener el funcionario en el lugar donde había prestado sus servicios mientras durara el juicio de residencia.

En suma, un complicado cuerpo de autoridades civiles y eclesiásticas controlaba desde la metrópoli a otro que, con características muy similares, debía hacerlo en las colonias a nombre del rey, los sueldos de los altos funcionarios de todas las jerarquías eran fijados por el rey, al parecer en función de la importancia y responsabilidad del cargo, pero influyó también el volumen de las recaudaciones que en cada sector podían lograrse, puesto que cada ramo debía sostenerse por sí mismo.

Es notorio que no obstante los medios de control para asegurar el desempeño eficaz y honesto de los funcionarios esto no

se cumplió, y se hizo presente el peculado, el abuso de poder como consecuencia de los métodos empleados en el reclutamiento del personal, la enorme distancia a que se encontraba la metrópoli y la política desconfiada y centralizadora de los monarcas de España.

C.- EPOCA INDEPENDIENTE.

En 1821, al consumarse la Independencia Nacional, la superficie territorial del país comprendía los 4100000 km² que tenía la Nueva España pero, al incorporarse el 5 de enero de 1882 la Capitanía de Guatemala, que abarcaba Guatemala, Chiapas, Honduras, Costa Rica y Nicaragua, ésta fue aún mayor.

Posteriormente, el 10 de Julio de 1824, al formarse la Confederación Centroamericana llamada "Provincias Unidas de Centroamérica", los nuevos territorios adquirieron su independencia de México, excepto Chiapas, que formaba parte de la Capitanía de Guatemala y que mediante un plebiscito decidió anexarse a nuestro país.

La mayor parte de los autores coinciden en señalar que la so
cidad mexicana al consumarse la Independencia, estaba esencial
mente dividida en estratos sociales diferenciados por tradición
y en algunos casos por Ley desde la Colonia, bajo el punto de
vista étnico, de riqueza o de poder; el estrato superior lo con
formaban los criollos y españoles peninsulares, en el que se en
contraba el alto clero, la burocracia, la milicia (Jefes y Al-
tos Oficiales), la aristocracia terrateniente, los mineros, los
grandes comerciantes y artesanos.

El estrato medio lo conformaban los clérigos de cargos infe
riores, burócratas de nivel medio, abogados, literatos y oficia
les del ejército de menor grado. El estrato inferior, podría di
vidirse en dos órdenes: el alto, integrado por las clases traba
jadoras, obreros de las incipientes industrias y de las minas,
rancheros y labradores de las grandes propiedades, pequeños co-
merciantes y artesanos. El bajo, conformado por los indígenas,
mestizos, castas y negros, esclavos, trabajadores de los cargos
más inferiores en la incipiente industria, peones de las hacien
das y en general los integrantes de la gran masa rural y urbana
sumidos en la miseria.

En este preciso momento cabe hablar de la Constitución Espa
ñola de Cádiz de 1812, la cual tuvo una vida transitoria duran-

te el periodo de los movimientos preparatorios de la emancipación de las Colonias y deja su influencia en varios de nuestros ordenamientos constitucionales, esta Constitución acordó a las Cortes, o lo que es lo mismo, al Poder Legislativo, el derecho de acusar a los funcionarios públicos por la infracción a las leyes, enseguida nos permitimos citar el artículo relativo:

"Artículo 131.- Las facultades de la Corte son:
Vigésimaquinta.- Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos".(35)

El primer documento Constitucional mexicano (la Constitución de Apatzingán de 1814) consecuente con su ideal democrático, estableció la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva. Se instituye el juicio de residencia como un medio para cuidar la buena marcha de la administración y de exigir las responsabilidades a los funcionarios. Los Diputados que daban sujetos a juicio de residencia de acuerdo a lo establecido por el artículo 59 que a la letra dice lo siguiente:

"Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo

(35) TENA Ramírez, Felipe. "Leyes fundamentales de México". Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición. México D.F., - 1964. pág. 76.

de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el periodo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por el de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos". (36)

Entre las atribuciones del Supremo Congreso, encontramos la de hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma del decreto en estudio, lo anterior de acuerdo al artículo 120. El Capítulo XVIII, establece el Tribunal de Residencia, en los artículos 212 al 223. En el Capítulo XIX, se señalan como funciones del Tribunal de Residencia, la de conocer de las causas de los miembros del Congreso, Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia (artículo 24), de las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por los delitos indicados en el artículo 59, a los cuales se agrega por lo que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del artículo 166 que dice:

"No podrá el Supremo Gobierno:

(36) *Ibidem.* pág. 38

Arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir al detenido al Tribunal competente con lo que hubiere actuado".(37)

De acuerdo a los preceptos citados, podemos observar que los funcionarios públicos durante la etapa independiente si eran su jetos de responsabilidad y dicho mandamiento se encontraba en la Constitución de Apatzingán, obra del genio de Don JOSE MARIA MO RELOS Y PAVON.

2.- MARCO Y PRAXIS JURIDICA PARA EL EJERCICIO DE LA RESPONSABILIDAD PUBLICA.

Una de las conquistas del movimiento democrático mundial, del que nuestro país no podía mantenerse alejado estriba en la implan tación del derecho como instrumento imprescindible de convivencia social y en el gobierno de los jueces como medio para imponerlo y hacer factible su operatividad, es decir, la seguridad jurídica. De acuerdo con los objetivos mencionados, las Consti tuciones forjadas en la ideología de la democracia han instaura

(37) Ibidem. pág. 49

do el principio de respetabilidad judicial por parte de los órganos administrativos y legislativos del Estado, protegiendo a los jueces, pero dejándolos sujetos al juicio político en caso de que incurrieran en responsabilidad oficial delictiva por lo que son susceptibles de que se ejercite acción penal en contra de ellos.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos que sin la independencia judicial, no como elemento que segregue a los Tribunales de los demás órganos estatales, sino como responsabilidad a la investidura de los jueces y a su criterio, no sólo no puede funcionar el régimen democrático sino que se posibilita la entrada de la dictadura presidencial o del Congreso con graves consecuencias para los gobernados.

A.- ANTECEDENTES.

Al referirnos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos primeramente analizamos la Ley sobre Responsabilidad de los Altos Funcionarios (Ley de 1870), la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación

(Ley de 1896), 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 (Ley de 1939), 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 (Ley de 1979).

Finalmente, analizamos la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta Ley estructura en forma más amplia la responsabilidad de los servidores del Estado, pues, se orienta a acentuar el carácter de servicio de la sociedad, que debe observar el servidor público en su empleo, cargo o comisión.

B.- LAS CONSTITUCIONES FEDERALES.

Desde 1829, con motivo de la guerra de Independencia, algunos españoles peninsulares temerosos de la reacción popular, comenzaron a abandonar sus puestos; el gobierno virreinal a fin de no comprometerse, publicó las vacantes existentes, especialmente en los ramos de la hacienda pública, con la única salvedad

de que los aspirantes fueran adictos a la monarquía española. Pero consumada la Independencia la regencia exhortó a los españoles a regresar a sus empleos, concediéndoles un plazo de 8 días, con la amenaza de despedirlos si no cumplían la orden.

Para cubrir las vacantes, la Junta Soberana especificó primero que los empleados serían seleccionados de una terna que incluiría a cualquier persona, pero más tarde exigió que los pretendientes hubiesen jurado la Independencia, previniendo la suspensión de salarios a quienes no lo hubieren hecho.

En este contexto político-social, del Plan de Iguala y del Tratado de Córdoba nace el Primer Imperio de México (1821), que careció de Constitución, por haberse rehusado a hacerlo el Primer Congreso Constituyente, una Regencia precedió como gobierno Provisional al de Agustín de Iturbide que se declaró emperador, su gobierno no duró más que diez meses (21 de mayo de 1822 a 19 de marzo de 1823), una revolución republicana lo obligó a abdicar, emigró a Europa y, a su regreso en 1824 fue detenido y fusilado en el Cerro de la Campanas. (38)

(38) LOPEZ Rosado, Diego. ob. cit., pág. 94

A este orden legislativo le siguen 4 Repúblicas, la Primera República Federal (1824-1825) se rigió por la Constitución Federal de 4 de Octubre de 1824, por lo que se refiere a la responsabilidad de los funcionarios públicos, establecía lo siguiente: cualquiera de las Cámaras conocía como gran jurado de las acusaciones contra el Presidente por delitos de traición contra la Independencia nacional, la forma de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo; por actos dirigidos a impedir la elección del presidente, senadores y diputados o a impedir que se presenten a servir sus cargos; de los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios de Despacho, por cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo; de los Gobernadores por infracciones de la Constitución Federal, de las Leyes de la Unión, o las Órdenes del Presidente, que no sean contrarias a la Constitución y Leyes Generales de la Unión; la Cámara ante la que se hubiese hecho la acusación de los individuos, se erigirá en Gran Jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del Tribunal competente. (39)

Por lo que hace al Presidente, sólo será acusado por los delitos de que habla el artículo 38, cometidos durante el tiempo

(39) TENA Ramírez, Felipe. ob. cit. pág. 156

de su encargo; dentro de un año de terminar sus funciones podrá ser acusado ante cualquiera de la Cámaras por los delitos de que habla el artículo citado y por cualquier otro siempre que fueren cometidos durante el tiempo de su encargo; es importante señalar que pasado un año no podrá ser acusado por dichos delitos; ahora bien, por lo que hace al vicepresidente, en los cuatro años que dura su destino, únicamente podrá ser acusado ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante ese lapso de tiempo.

El Presidente a su vez, tiene la facultad de suspender de sus empleos hasta 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 caso de formarse causa a los empleados se pasarán los antecedentes al Tribunal respectivo.

En los artículos sintetizados encontramos que la Constitución Federal de 1824, si establecía lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos, esta Constitución estuvo vigente hasta 1835, la cual introdujo el centralismo. La Primera República Central (1835 a 1846) tuvo por Constitución las Siete

Leyes Constitucionales de 1836, lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos es lo siguiente: el Supremo Poder Conservador tenía la atribución de declarar, por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República; suspender a la Alta Corte de Justicia, cuando desconozca alguno de los Poderes o trate de trastornar el orden público; si alguno de los miembros del Supremo Poder Conservador cometiere algún delito, la acusación se hará ante el Congreso General, reunidas las dos Cámaras y a pluralidad absoluta de votos se calificará si ha lugar a la formación de la causa y la juzgará la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados dichos miembros.

En los delitos comunes, se podía intentar la acusación contra el Presidente hasta un año después de terminada su gestión; en contra de los Senadores hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, en los delitos oficiales del Presidente hasta un año después de su encargo; en los delitos comunes hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha lugar o no a la formación de la causa, de ser afirmativa se pondrá al reo a disposición del Tribunal competente para ser juzgado.

Son atribuciones del Presidente: suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar de la mitad de sus salarios por el mismo tiempo a los empleados infractores.

Continuando con la secuencia del estudio de las Constituciones Federales, llegamos a la Constitución Federal de 1857 de la cual cabe hacer las siguientes anotaciones: la convocatoria para el Congreso denominado Constituyente fue expedida por JUAN N. ALVAREZ el 16 de Octubre de 1855, el Congreso se reunió en la ciudad de México el 17 de Febrero de 1856, la nueva Constitución fue expedida el 5 de Febrero de 1857, con respecto al tema de las responsabilidades de los funcionarios públicos establece consideraciones de enorme importancia en los artículos 103 al 108, tales como: la calidad de responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, para los Diputados al Congreso de la Unión, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho; por infracciones a la Constitución y Leyes Federales pueden ser sancionados los Gobernadores de los Estados; el Presidente durante su gestión sólo podrá ser acusado de traición a la patria, violación de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común; en caso de delito del orden común, el Congreso se erige en Gran Jurado y por mayoría de votos declara si se procede

contra el acusado, quedando este separado de su función y sujeto a los Tribunales del Fuero Común; si se tratase de delitos oficiales, el Congreso conoce como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia; pronunciada una sentencia acusatoria de responsabilidad penal por delitos oficiales, no procede la gracia del indulto; la responsabilidad en caso de delitos oficiales puede exigirse cuando se ejerce la función y hasta un año después; por último, en las demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público. (40)

Así pues, podemos considerar que los antecedentes nacionales particularmente legislativos, parten de la Constitución Federal de 1857, que en el Título Cuarto (artículos 103 al 108) estableció el primer sistema de responsabilidades públicas.

En la Constitución Federal de 1917 se consignaron normas similares a las que se contienen sobre materia de responsabilidades de los funcionarios públicos en la Constitución de 1857, la vigente Constitución Federal estableció la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, y previno en su artículo 111, que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad,

(40) Ibidem. págs. 624-625

la Ley Reglamentaria respectiva, aclarando en su artículo dieciséis transitorio, que el Congreso Constitucional en el periodo ordinario de sus sesiones que empezaría el 10. de Septiembre del propio año de 1917, debería expedir la indicada Ley de Responsabilidades. (41)

No obstante estas prevenciones categoricas, y a pesar de que las leyes anteriores sobre la materia no podía ya aplicarse en su integridad, a partir de la Constitución de 1917, por virtud de las nuevas disposiciones que ésta introdujo, la Ley Reglamentaria de que se trata fue dictada por el General Lázaro Cárdenas, constituyendo como podemos observar la primera Ley que reglamenta lo dispuesto en materia de responsabilidades de los servidores públicos del Estado, por la Constitución Federal de 1917.

Volviendo a la Constitución de 1917, recordemos que consigna el principio de que el Poder Público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio; de acuerdo con nuestro sistema, el funcionario o empleado público debe cumplir fielmente el compromiso derivado de su responsabilidad; pensamos que el desempeño correcto de las funciones inherentes a su encomienda, constituye la mejor garantía para lograr el desarrollo integral de la sociedad mexicana.

(41) Ibidem. pág. 614

C.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En sus orígenes el contenido de las disposiciones constitucionales (Título Cuarto, artículos 103 a 108) fue reglamentado por la Ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, publicada el 3 de Noviembre de 1870, por el Presidente Benito Juárez, ésta Ley fue la primera expedida en nuestro país sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos y obedeció a una necesidad política; con este ordenamiento el Presidente Juárez limitó la libertad de la Cámara de Diputados en cuanto a la interpretación de los delitos políticos en 1857. Entre otras disposiciones estableció los mecanismos para calificar los delitos, las faltas y las omisiones oficiales y determinó como sujetos de responsabilidad a los diputados, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, a los Secretarios del Despacho y a los Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y Leyes Federales; y al Presidente de la República, para el caso de que durante el tiempo de su encargo cometiera traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Durante el gobierno del general Porfirio Díaz, estando vigente la Constitución de 1857, se expidió el 6 de Junio de 1896, la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución dicha Ley se compone de 64 artículos, en los cuales se determinaba a quiénes debía reputarse como altos funcionarios, haciéndoles responsables de los delitos comunes y de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran, y se garantizaba cierta estabilidad política, al determinar que los integrantes del Poder Legislativo gozaban de fuero desde el día de su elección. Establecía que el Presidente sólo podía ser acusado de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, y a los Gobernadores, por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales; asimismo, estructuró el juicio político por delitos, faltas y omisiones oficiales, determinando que la Cámara de Diputados se erigiese como Jurado de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

A partir de la promulgación de la Constitución Federal de 1917, el Poder Legislativo debió expedir una nueva Ley de Responsabilidades ya que al ser Reglamentaria de las disposiciones Constitucionales, la de 1896 era inoperante en muchos aspectos. Sin embargo, fue hasta el 30 de Diciembre de 1939, durante el go

bierno del Presidente Cárdenas fecha en que se expidió 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.

En esta Ley se reguló la Responsabilidad por delitos y faltas de carácter oficial, distinguiendo el contenido de los dos conceptos y se concedió acción popular para demandarlos. Asimismo, se señaló expresamente la inexistencia de fuero e inmunidad en demandas del orden civil, para los funcionarios públicos; como sujetos de la Ley quedando los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, y se denominaron como Altos Funcionarios al Presidente de la República, Senadores, Diputados al Congreso de la Unión; Ministros de la Suprema Corte de Justicia; Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo; Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales, señalándose que el Presidente de la República sólo podrá ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después. A los Gobernadores y Diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación. (42)

(42) GONZALEZ Rubio, Ignacio, ob. cit., pág. 346.

La segunda ley promulgada al amparo de nuestra Constitución vigente fue la del 27 de Diciembre de 1979 denominada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados expedida por el titular del Poder Ejecutivo, Licenciado José López Portillo.

Los funcionarios o empleados eran responsables, como los particulares, por los delitos comunes que cometieran, con la salvedad de que no se podía aprehender a los Altos Funcionarios enunciados en el precepto 108 Constitucional sin que se hubiera concedido desafuero por la Cámara de Diputados; se dispone que 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; se considera como delitos oficiales a los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo y con motivo del mismo, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho; las faltas oficiales eran definidas como:

"Las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y que no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo". (43)

Para exigir responsabilidad por delitos o faltas oficiales, ésta podía hacerse efectiva durante el tiempo de su encargo o dentro de un año después de conocido aquél; los Altos Funcionarios de la Federación dejaban de gozar de fuero Constitucional, por los delitos comunes y oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran o bien cuando aceptaban el desempeño de un empleo, cargo o comisión durante el periodo en que conforme a la Ley disfrutaban de fuero.

Con respecto al juicio político la Ley precisó que el Senado de la República debía erigirse en Gran Jurado para conocer los delitos oficiales de los funcionarios, previa acusación de la Cámara de Diputados. Se establecieron como sanciones, por la comisión de delitos oficiales, la destitución del cargo e inhabilitación por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses, o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo; quedando expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir al funcionario la reparación del daño por responsabilidad pecuniaria ante los Tribunales competentes.

(43) Ibidem. pág. 348

Los funcionarios públicos no gozaban de fuero constitucional en demandas del orden civil.

Finalmente, el artículo 92 de la Ley que estamos analizando dispuso la obligación de todo funcionario o empleado de hacer ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal una manifestación de sus bienes, tanto al tomar posesión del cargo como al término de éste. (44)

Hasta aquí podemos entonces hablar de un cuadro de antecedentes que han servido de base al actual Título Cuarto de la Constitución Federal y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cabe mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos será objeto de nuestro estudio en el Capítulo Tercero, pues, la Ley regula las responsabilidades penal, civil, administrativa y política; que son los títulos de los apartados a desarrollar en el Capítulo siguiente.

(44) Ibidem. pág. 354

D.- LEYES SECUNDARIAS.

En el presente apartado analizaremos como Leyes Secundarias en relación al tema objeto de nuestra investigación, al Código Penal y al Código Civil (ordenamientos para el Distrito Federal y para toda la República); el claro propósito del Ejecutivo Federal de lograr la renovación moral de la sociedad se fundamentó en las modificaciones a la Constitución Federal en primer lugar, continuando con la expedición de una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y finalmente, con las reformas introducidas al Título X del Libro II del Código Penal relativo a los delitos de los Servidores Públicos, conforme ahora ha pasado a denominarse.

El Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero Común y para toda la República en materia del fuero Federal no podía menos, pues, de verse reformado también el Título X de su Libro II, en consonancia con el principio de la renovación moral de la sociedad, no era posible esperar otra cosa en relación a un cuerpo legal destinado a regir en toda la República en materia federal. A continuación nos ocuparemos de algunas de las grandes líneas en que la reforma se enmarca.

Se conviene en que el bien jurídico ofendido por los delitos Ministeriales es la administración pública, la normalidad, eficiencia, dignidad e incorruptibilidad del quehacer o actividad en que ella consiste. Al demarcar ahora la Ley el círculo de personas que deben tenerse por sujetos activos de los delitos contra la administración pública, ha venido al mismo tiempo a acotar su campo; trátase, no obstante, de un campo amplísimo deslindado en principio nada menos que por la Constitución Federal, de cuyo artículo 108, párrafo 1, no es sino una reproducción el nuevo artículo 212 del Código Penal. Dicho en síntesis, servidor público para estos efectos es:

- Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Centralizada, en la Paraestatal y en la del Distrito Federal;

- En el Congreso de la Unión;

- En los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal; y

- Toda persona que maneje recursos económicos federales.

Son también aplicables las disposiciones del Título X del

Libro 11, en materia Federal, a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

Al incluirse a todos estos sujetos, en cuanto servidores públicos, como agentes de los delitos ministeriales de que trata este Título X del Libro 11 queda en claro la voluntad de delimitar a los sujetos activos del delito cometido en contra de la Administración Pública. Es necesario señalar que la Administración, por ser una actividad al servicio de la comunidad y no una actividad privada, comporta más obligaciones que prerrogativas y sitúa a quienes la integran frente a deberes especiales y a peculiares instancias de responsabilidad. Ateniéndonos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tal administración es centralizada o paraestatal, y es manifiesto que una y otra girarán, desde luego, en la órbita del Poder Ejecutivo Federal.

El Código Penal que estamos analizando, establece como figuras de corrupción entre otras, a las siguientes:

- El cohecho, expresándose entre otras situaciones que los servidores públicos no podrán, durante el desempeño de sus funciones, solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpuesta persona, dinero o cualquier otra donación;

- Concusión, considerándola como una forma de corrupción administrativa;
- El peculado, esto es, la apropiación de caudales públicos por parte del servidor público que los tiene a su cargo en razón de sus funciones;
- Ejercicio abusivo de funciones, etc.

Es importante mencionar que existen otras formas delictivas, pero de acuerdo al objetivo de nuestra Tesis no es posible analizar todo lo relativo a una teoría completa y práctica del tipo penal relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos.

Ahora bien, continuando con el estudio de las Leyes Secundarias encontramos a la Legislación Civil, al efecto, nuestra Carta Magna en el antepenúltimo párrafo del artículo 111, sencillamente establece que:

"En demandas del orden civil que se entablen en contra de cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". (45)

(45) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Porrúa, S.A., 94a. Edición. México D.F.,
1992. pág. 95.

Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos actos en el desempeño de su cargo, o con motivo del mismo, que dolosa o culposamente causen daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparadora o indemnizatoria correspondiente. A efecto de ilustrar lo anterior, enseguida nos permitimos citar lo que nos dice el Código Civil para el Distrito Federal en vigencia:

"Artículo 1928.- El Estado tiene obligación de responder de los daños causado por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones que les estén encomendadas, Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado". (46)

Con lo anterior, no cabe duda alguna con respecto a la responsabilidad civil a que están sujetos los servidores públicos, pues dicha responsabilidad se fundamenta en nuestra Carta Magna y se reafirma en una Ley Secundaria como lo es el Código Civil.

(46) Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa S.A., 61a. Edición. México D.F., 1992. pág. 345.

CAPITULO TERCERO

TIPOLOGIA DE LA RESPONSABILIDAD JURIDICA DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO

1.- SISTEMA DE RESPONSABILIDADES

A.- RESPONSABILIDAD PENAL

B.- RESPONSABILIDAD CIVIL

C.- RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

D.- RESPONSABILIDAD POLITICA

CAPITULO TERCERO
TIPOLOGIA DE LA RESPONSABILIDAD JURIDICA DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS EN MEXICO

1.- SISTEMA DE RESPONSABILIDADES

Etimológicamente la expresión "responsabilidad" proviene de la raíz latina "spondeo", de la voz "respondere" que tiene un claro significado de responder, ésto es, estar obligado. (47) En los planos de lo jurídico y político el contenido del concepto ha sido reglamentado en forma amplia y variada. Conviene recordar que todo orden jurídico-político, es un orden de dominio. Esto significa que algunos hombres de la sociedad, tienen un poder relevante sobre la vida de los demás; de ahí la importancia de normar la actuación de esos pocos hombres que se convierten en dirigentes de la sociedad.

Es importante señalar que el concepto de responsabilidad, no es preciso y se puede tomar en distintas acepciones según se trate de responsabilidad colectiva o individual. Es colectiva, cuando un sistema de gobierno reconoce que la administración es responsable frente a las demandas del público y a los movimientos de la opinión pública; un Estado auténticamente democrático, es aquél que sus órganos directivos reciben sus poderes de elecciones libres, y esto implica la existencia de una oposición libremente formada, que se expresa sin limitaciones y que pide el sufragio popular en igualdad de derechos con la mayoría, con tal de que se respete la Constitución.

(47) Diccionario Jurídico Mexicano

La responsabilidad es individual en relación con los conceptos de deber y moral, y como atributo de capacidad en el desempeño de la función pública y lealtad a principios y objetivos.

En México la frase "responsabilidad de los funcionarios públicos" calificada actualmente como "servidores públicos" en la reforma del Título IV de nuestra Constitución Política promulgada en Diciembre de 1982, posee varios significados que es necesario precisar brevemente como punto de partida del desarrollo del presente Capítulo.

Dicha responsabilidad por otra parte, está estrechamente vinculada con la situación jurídica de un sector de los funcionarios a los cuales se considera necesario proteger para evitar que sus actividades se vean dificultadas por la acción de otros funcionarios o los órganos del Poder a los cuales estos últimos pertenecen; estos instrumentos tutelares reciben la denominación de inviolabilidad e inmunidad, conocida la segunda con el nombre indebido de fuero constitucional.

La inviolabilidad es una regla prácticamente universal la de que los Legisladores están provistos de esta inmunidad absoluta de manera que no pueden ser perseguidos por las expresiones o su conducta realizadas en ejercicio de sus funciones; como ejemplo podemos citar lo establecido por nuestra Constitución Federal en su artículo 61, según el cual, los Diputados y Senadores son in

violables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Además el mismo precepto confiere al Presidente de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión la facultad de velar por el respeto al que califica como "Fuero Constitucional" de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Esta inviolabilidad también se ha extendido a los Jueces en relación con la interpretación de las disposiciones legislativas que realicen en sus resoluciones, siempre que no exista negligencia o mala fe en las citadas decisiones; también como un ejemplo podemos señalar lo dispuesto por el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación sobre que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo serán responsables, al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dictan, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe.

El otro sector de carácter tutelar relacionado con la responsabilidad de los funcionarios constituye una inmunidad de carácter procesal, es decir, que los propios funcionarios de alta jerarquía que están provistos de este instrumento, no pueden ser enjuiciados por los delitos o faltas graves que cometan, ya sea

de carácter ordinario o bien con motivo de sus atribuciones oficiales, sin que previamente se cumplan determinados requisitos que suspendan la inmunidad, o bien su enjuiciamiento por un órgano determinado que sigue un procedimiento específico, este segundo supuesto es calificado generalmente como juicio político.

Desde otro punto de vista y en relación con la responsabilidad de los que en nuestro ordenamiento calificamos como "servidores públicos" la misma puede dividirse en cuatro categorías figurando en primer término la llamada responsabilidad política y que se reduce, en cuanto a su sanción, a la destitución e inhabilitación del considerado culpable de infracciones también de carácter político.

Un segundo sector está constituido por la responsabilidad penal y que se traduce en un castigo de los delitos comunes u oficiales que cometa el funcionario respectivo.

En tercer lugar podemos hablar de una responsabilidad administrativa o disciplinaria, que consiste en la sanción a las faltas de carácter administrativo a través de amonestación, suspensión o inclusive destitución de los que hubiesen incurrido en ellas.

Finalmente, podemos configurar una responsabilidad civil por conducto de la obligación de cubrir los daños y perjuicios ocasionados por los empleados y funcionarios con motivo de sus actividades oficiales, ya sea a las entidades a las que pertenecen o a los particulares.

Tal es el sistema de responsabilidades que se encuentra vigente en nuestro derecho positivo el cual establece su fundamento legal en nuestra Carta Magna y en su Ley Reglamentaria, por lo que en relación a lo anterior, analizaremos los tipos de responsabilidad que se manifiestan en la práctica jurídica administrativa de nuestro sistema de derecho positivo.

A.- RESPONSABILIDAD PENAL.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos instituido por el Título Cuarto Constitucional y su Ley Reglamentaria que hemos venido consultando, encuentra en el Título Décimo, del Libro Segundo del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, las disposiciones que lo complementan.

En forma específica los artículos del 212 al 224 de la Ley penal que comentamos, agrupa en XIII Capítulos los "Delitos cometidos por los Servidores Públicos", a saber:

- Ejercicio indebido de servicio público;
- Abuso de autoridad;
- Coalición de servidores públicos;
- Uso indebido de atribuciones y facultades;
- Concusión;
- Intimidación;
- Ejercicio abusivo de funciones;
- Tráfico de influencias;
- Cohecho;
- Peculado; y
- Enriquecimiento ilícito.⁽⁴⁸⁾

Lo previsto en estas disposiciones es congruente con la terminología y orientación de las nuevas bases jurídicas que regulan el sistema de responsabilidades, cuyo propósito es el de prevenir y castigar la corrupción en el servicio público que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación.

En estos casos (once tipos delictivos) se detallan con precisión los supuestos a través de los que se juzgarán las conductas ilícitas de los servidores públicos, así como las sanciones que corresponden a las mismas; cabe destacar que en términos generales las sanciones previstas son: prisión de tres días a ca-

(48) Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A., 49a. Edición. México D.F. 1991. págs. 69-75.

torce años; multa de treinta a quinientas veces el salario míni
mo; inhabilitación de un mes a catorce años; multa de treinta a
quinientas veces el salario mínimo; inhabilitación de un mes a
catorce años; y la destitución; los delitos que se castigan en
forma más severa son el cohecho, el peculado y el enriquecimien
to ilfcito.

En síntesis, al especificar las conductas delictivas en las
que puede incurrir el servidor público, y al establecer las san
ciones por la comisión de estos ilfcitos, se asegura el alto gra
do, la continuidad y la consistencia del sistema de responsabi
lidades que está sustentado en los principios de honradez, leal
tad, imparcialidad y economfa de la actuación de los servidores
públicos.

Ahora bien por lo que se refiere al tipo penal del delito
cometido por los servidores públicos, observamos que son tantos
como los enunciados delitos que pueden cometer dichos servido
res (cohecho, peculado, concusión, etc.). Por el momento, nosot
ros solamente haremos referencia al delito de uso indebido de
atribuciones y facultades, el cual solamente puede ser cometido
por un servidor público que abusa de la autoridad que tiene, usan
do indebidamente sus atribuciones y facultades.

Este delito es doloso por lo que no existe la menor posibilidad de que se invoque la conducta culposa, no existe ninguna causa que justifique el ilícito, el sujeto activo es el servidor público, se presenta este delito cuando el servidor público indebidamente otorga concesiones de prestación de servicios públicos o de explotación, otorgue permisos, licencias, exenciones, realice o contrate obras públicas, etc. Una vez mencionado lo relativo al tipo penal del delito que nos ocupa, enseguida mencionaremos un ejemplo ilustrativo con nuestro tema.

El caso del ingeniero JORGE DIAZ SERRANO, decidido en vía de desafuero (Declaración de Procedencia) el 30 de Julio del año de 1983, es el caso de un exfuncionario sin fuero, director de PEMEX, al de Senador con fuero; los hechos imputados habrían sido cometidos en ocasión de su antiguo cargo (uso indebido de atribuciones y facultades) y la responsabilidad penal fincada se ha hecho con posterioridad a sus funciones.

En el caso del ingeniero JORGE DIAZ SERRANO se ha afirmado que el procedimiento de averiguación, llevado a cabo por la Sección Instructora del Gran Jurado, desplegó verdaderas facultades jurisdiccionales, reservadas al Poder Judicial.

B.- RESPONSABILIDAD CIVIL

Por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeñen son irrelevantes; tanto es así, que el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos declara que:

"En las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". (49)

La responsabilidad civil a que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su encargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente.

Esa responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil o de delito o falta oficial; en el primer caso, si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejerci-

(49) Constitución Política. ob. cit., pág. 95

cio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de reparar con sus propios bienes, pues sólo en el supuesto caso de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae responsabilidad subsidiaria, lo anterior de acuerdo a lo establecido por los artículos 1910 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal.

En el segundo caso, la responsabilidad está prevista en el articulado de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en donde se dispone que la imposición de las sanciones por delitos o faltas oficiales, dene entenderse sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito en su caso, el derecho de la Federación o de los particulares para hacerla efectiva o para exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiere contraído el funcionario por daños y perjuicios al cometer los hechos u omisiones que se le imputen.

Esta responsabilidad será exigible, siempre que se comprueben los daños y perjuicios ocasionados.

Es claro que la responsabilidad civil de los funcionarios (servidores públicos) no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos actos en el desempeño de su cargo, o con motivo del mismo, que dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación indemnizatoria correspondiente.

C. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa debe ser entendida como una obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de un deber. el Estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza, fines y consecuentemente de su incumplimiento nacen las obligaciones de responder a éste.

La responsabilidad administrativa, en este sentido, abarca a todos los sujetos que de acuerdo con el artículo 108 constitucional tengan la calidad de servidores públicos, independientemente de la naturaleza de sus cargos o de los órganos de la administración pública federal, estatal, paraestatal o municipal, en que se encuentran ubicados.

El sistema de responsabilidades administrativas parte de un catálogo general de deberes comunes a todos los servidores públicos que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este registro de deberes constituye la cristalización de los principios que orientan la función pública y al mismo tiempo de terminan la relación de sujeción de los servidores públicos al Estado, estableciendo la situación de privilegio de los órganos e instituciones del mismo sobre la conducta de los individuos a su servicio y el deber de éstos de ejercer tales potestades.

La inobservancia de alguna o algunas de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley en consulta, da lugar a faltas administrativas y consecuentemente genera la imposición de una sanción.

El artículo 53 del ordenamiento que estamos analizando enumera los tipos de sanciones, a saber:

- El apercibimiento privado o público que lleva implícita la advertencia para el servidor público de que en caso de reincidir, se le aplicará una sanción mayor;

- La amonestación privada o pública que es una llamada de atención a través de la cual se solicita a un servidor público de abstenerse de hacer algo;

- La suspensión que consiste en prohibir que se ejerzan funciones por determinado periodo de tiempo;

- La destitución del puesto como medida disciplinaria;

- La sanción económica que surge a consecuencia de haber obtenido beneficio o causado daños y perjuicios; y

- La inhabilitación temporal, que será aplicable previa resolución jurisdiccional.

Pasando a la clasificación de la responsabilidad administrativa encontramos que el procedimiento para la imposición de las sanciones está reqlamentado en el artículo 64 de la Ley en consulta y se circunscribe con estricto respeto a las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, sin que sus resultados, como ha quedado de manifiesto, prevean la privación de la libertad del responsable.

Este procedimiento ofrece al servidor público sujeto a él, la garantía de sus derechos, toda vez que le da la oportunidad de aportar los elementos necesarios para su defensa en términos debidamente establecidos.

Para la aplicación de las sanciones administrativas, el artículo 54 de la citada Ley establece los elementos necesarios que habrán de considerarse con el propósito de que las sanciones sean congruentes en la falta o faltas cometidas, dichos elementos son:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La antigüedad en el servicio.

La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

Ahora bien, la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional trata de lograr el fortalecimiento del aparato administrativo, complementando y modernizando el sistema de control de manifestación de los servidores públicos asegurando su operatividad y eficacia, faculta para coordinar este sistema en sustitución de la Procuraduría General de la República a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, esta nueva Dependencia es el principal instrumento administrativo que le da vigencia y positividad a la Ley Federal que estamos analizando.

En este esfuerzo por fortalecer la estructura estatal se provee a la Contaduría Mayor de Hacienda de elementos técnicos que le permitan cumplir expedita y eficazmente sus funciones fiscalizadoras, es importante destacar que el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda es de ocho años, hecho que permite trascender el periodo sexenal y con ello reforzar la actividad revisora de la Cámara de Diputados.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se manifiesta en este contexto como una autoridad disciplinaria a través de la que se consolidan los valores constitucionales que orientan el ejercicio de la función pública, para cumplir con sus atribuciones se ha desconcentrado a través de las Contralorías Internas de las dependencias y entidades que vigilan el

cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y en su caso sancionan las responsabilidades administrativas en que incurren.

Entre otros resultados obtenidos durante el periodo de 1983 a 1992 por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, podemos mencionar: el mejoramiento progresivo de los sistemas; el fortalecimiento de las acciones sustantivas; la eficacia y la eficiencia en la administración de los recursos financieros, humanos y materiales; la consolidación del principio de renovación moral de la sociedad; y el fomento de las actividades fiscalizadoras por parte de otros órganos del Estado.

Para alcanzar estos logros la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha tomado medidas que han derivado en la consignación de servidores públicos por la comisión de delitos así como el establecimiento de sanciones administrativas por el incumplimiento de sus obligaciones.

D.- RESPONSABILIDAD POLITICA.

La naturaleza política de las funciones de algunos servidores públicos determina un tratamiento especial para establecer

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

su responsabilidad, que parte del principio de proteger el ejercicio del encargo público que la Ley le atribuye; esta protección es conocida en la doctrina jurídica como fuero constitucional, se otorga a la función y beneficio de la persona que la desarrolla, categorizando un privilegio político.

El juicio político parte en este sentido de la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos, por los actos u omisiones en los que incurran en el desempeño de sus funciones y se encarga a un órgano no político su juzgamiento.

Son sujetos de juicio político: Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, sociedades y asociaciones similares a éstas y fideicomisos públicos, cuyos actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen Despacho; y los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia Locales, por violaciones graves a la Constitución, las Leyes Federales y

por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Como se puede advertir, en esta Ley se amplía el universo de los sujetos a juicio político y dada la naturaleza de este proceso, los supuestos a que está sujeta su procedencia deben estar considerados en la Ley.

El artículo 6o., de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece las condiciones de procedibilidad a partir de los resultados de la actuación de los servidores públicos, es decir, se tipifica el delito político a partir de la identificación como delito de resultado, ya que se requiere que los actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o del buen despacho.

En razón de la tipificación, la Ley en consulta establece en su artículo 7o., en que casos se genera ese perjuicio, estableciendo ocho diferentes hipótesis y se encomienda al Congreso de la Unión, la valoración de la existencia y gravedad de los actos y omisiones típicas.

Los supuestos que integran esta tipificación son los siguientes:

- Ataque a las instituciones democráticas
- Ataque a la forma de gobierno representativo, republicano y federal;
- Ataque a la libertad de sufragio;
- Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales;
- Usurpación de atribuciones;
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicio grave a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal; y
- A las leyes que determinen el manejo de recursos económicos Federal y del Distrito Federal.

Otras de las condiciones de procedencia consiste en que para iniciarse este juicio, el servidor debe encontrarse desempeñando su empleo, cargo o comisión, o dentro del año siguiente a la terminación de sus funciones.

El Órgano ante el que se sustancia el juicio político es el Congreso de la Unión; la Cámara de Diputados es competente para instruir el procedimiento a través de su Sección Instructora que

practicará las diligencias necesarias para la comprobación del hecho ilícito, concediendo audiencia al inculcado; después de formular sus conclusiones determinará la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, por lo que propondrá la sanción que podrá consistir en la destitución y la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años; todo este procedimiento deberá realizarse dentro del plazo de 60 días naturales contados desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados examinará el expediente y dará la palabra al denunciante y al acusado o a su defensor y después de desahogados tanto denunciante como acusado, la Cámara de Diputados resolverá lo procedente por mayoría absoluta de votos.

En caso de que la resolución sea de acusación se pondrá al acusado a disposición de la Cámara de Senadores y se designará una Comisión de Diputados para que sostenga la acusación ante ese cuerpo legislativo.

En la acción de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores se estudiará el expediente dando intervención al acusado y a su de

defensor y a la Comisión acusadora y formulará sus conclusiones, las que se presentarán ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de las conclusiones y se concederá el uso de la palabra a las partes y después de retirado de la sesión el servidor público y su defensor, se presentará a la votación.

Para los servidores públicos estatales sujetos de juicio político: Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la sentencia que dicte el Jurado sólo tiene efectos declarativos, y se comunica a la Legislatura Local para que proceda en base con las leyes locales.

Otra de las situaciones de privilegio que tienen algunos servidores públicos es que no procede que sean juzgados penalmente por las autoridades judiciales, sin previa autorización de la Cámara de Diputados; este procedimiento que conforme al texto constitucional y leyes anteriores era denominado desafuero actualmente se conoce como Declaración de Procedencia.

El primer párrafo del artículo 111 Constitucional señala expresamente cuales son los servidores públicos que gozan de esta

garantía: Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Asimismo, señala que los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados gozande este privilegio, pero todavía va más allá, puesto que aún después de dictada la resolución la Declaración de Procedencia debe remitirse a la Legislatura Local, para que proceda de acuerdo a su soberanía.

Una situación especial es la relativa al Presidente de la República, ya que la Declaración de Procedencia da lugar a que la Cámara de Diputados se transforme en Jurado de Acusación para sustanciar un procedimiento semejante al juicio político, por lo que la Cámara de Senadores con poder jurisdiccional, dictará sentencia y aplicará las sanciones que procedan conforme al Código Penal.

Como se aprecia, este privilegio no se extiende a todos los servidores públicos que puedan ser sujetos a juicio político, ya que de aquellos se encuentra excluidos los Magistrados de Cir-

cuito, Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y los Directores Generales o sus equivalentes en las instituciones del sector paraestatal.

El procedimiento que se deberá seguir para la Declaración de Procedencia, es semejante al del juicio político en su fase ante la Cámara de Diputados, aunque no necesariamente igual, toda vez que la propia Ley en su artículo 25 establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento previsto para el juicio político.

Tal es a grandes rasgos lo relativo a la responsabilidad política, la cual se encuentra regulada en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la correspondiente Ley Reglamentaria como en este caso lo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO CUARTO

LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA Y DE CONTROL ADMINISTRATIVO
DESARROLLADA POR LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL
DE LA FEDERACION EN RELACION CON LOS SERVIDORES
PUBLICOS

- 1.- NATURALEZA JURIDICA
- 2.- FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE INVESTIGACION
ADMINISTRATIVA
- 3.- LA VISITA DOMICILIARIA
 - A.- ELEMENTOS
 - B.- CARACTERISTICAS
- 4.- NUGATORIEDAD DE LA GARANTIA DE SEGURIDAD JURIDICA
EN LA PRACTICA DE LA VISITA DOMICILIARIA POR LA
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERA
CION.

CAPITULO CUARTO

LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA Y DE CONTROL ADMINISTRATIVO
DESARROLLADA POR LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL
DE LA FEDERACION EN RELACION CON LOS SERVIDORES
PUBLICOS.

1.- NATURALEZA JURIDICA

La aplicación institucional del concepto constitucional de servidor público y su clasificación en su Ley Reglamentaria, conllevan al establecimiento de un sistema jurídico administrativo de disciplina general. Aun cuando el catálogo de deberes establecido por el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es aplicable a todos, en cumplimiento del artículo 49 de la Constitución el numeral 51 de la Ley de Responsabilidades prevé que la organización y procedimiento de la disciplina administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial se rija por la iniciativa de estos últimos, conforme a sus leyes orgánicas.

Tratándose de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, el artículo 90 constitucional, así como los

artículos 10., 30., y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, permiten deducir la uniformidad del régimen jurídico de los mismos respecto de la Administración Pública en general; es decir, son integrantes del Sector Público, lo anterior, lleva a precisar que al constituirse por el origen de su incorporación diferencias de situaciones jurídicas subjetivas entre los servidores públicos de la Administración Pública Federal, frente a ésta, ello de ninguna manera constituye un obstáculo para la subsistencia de la potestad disciplinaria del Poder Ejecutivo sobre los mismos, toda vez que constitucionalmente la Administración Pública es una de las funciones del Poder Ejecutivo Federal, la cual se ejerce sobre todas las personas cuya posición sea coincidente con la señalada por la Constitución para reputarlas servidores públicos.

Conforme al artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, el Presidente de la República está facultado para ejecutar las Leyes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, en tanto que en el artículo 90 del propio ordenamiento establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Por su parte, el artículo 108 dispone que para los efectos de las responsabilidades a que se refiere el título respectivo (en el caso de las administrativas), se reputará como servidor público en general a toda persona que desempeñe un cargo o comisión en que incurre en el desempeño de sus respectivas funciones.

El ejercicio de tales actividades deberá acomodarse en todo caso a los valores tutelados por el propio artículo 113, cuya concreción se detalla en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos.

Finalmente, los artículos 10., 30., y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecen con alcance general, la organización de los sujetos de la misma, distinguiéndose en dependencias y entidades, es decir, en administración centralizada y administración paraestatal.

De lo anterior podemos afirmar que:

PRIMERO.- El titular del Ejecutivo Federal cuenta con la facultad constitucional expresa de organizar a la Administración Pública Federal con arreglo a las Leyes, en su calidad de órgano de la máxima jerarquía de ésta.

SEGUNDO.- La organización de la función pública, los servicios públicos y los industriales y comerciales implica la de controlar y vigilar su prestación conforme a los valores tutelados por el artículo 113, preservando su integridad a través de la imposición de las medidas que conllevan a esa finalidad.

Ahora bien, entre los medios necesarios y obligatorios para alcanzar estos fines, figura la facultad disciplinaria expresa que el titular del Ejecutivo ejerce por conducto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y sus órganos funcionalmente subordinados (contralorías internas), atentos los términos de la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional y del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La naturaleza, objeto, finalidad y régimen en que aparece tal potestad, otorgada al Ejecutivo de la Unión como Jefe de la Administración Pública Federal, obedece a un principio unitario de pública coherencia entre la actuación de los servidores públicos de dicha institución y los valores que estatuye la propia Constitución, y se sustenta sobre una base de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad.

Se admite que en toda organización social existe implícita una potestad de corrección o disciplina que los individuos u órganos competentes, conforme a ciertas reglas de derecho objetivo tienen atribuida para prevenir o castigar faltas de los miembros de la misma, a efecto de conservar la unidad en la realización de sus finalidades y el correcto ejercicio de los medios para lograrlas.

La doctrina positivista por lo general admite que el poder de disciplinar por los órganos de la Administración Pública es inherente a la organización de la estructura de las regulaciones jerárquicas y corresponde por naturaleza al superior sobre el inferior.

En la Administración Pública Federal, la titularidad de la potestad disciplinaria corresponde al carácter de autoridad del órgano al que la Ley se la atribuye, desde este punto de vista, la imposición de sanciones disciplinarias provenientes de un sujeto público ajeno a las partes de la relación de trabajo expres un contenido distinto de la simple declaración de voluntad del empleador de dar por concluida la relación a través del despido, resultando en cambio, que por el carácter ejecutivo de estas sanciones, sus efectos se imponen a la voluntad del patrón y del trabajador.

Es decir, la resolución emitida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o sus órganos funcionalmente

subordinados, constituye un acto administrativo emanado de un procedimiento previamente establecido en la Ley y substanciado ante las autoridades en favor del servidor público afectado. El pronunciamiento de los Órganos administrativos en materia disciplinaria es un acto de autoridad porque así lo dispone la Ley, es en consecuencia un acto administrativo al cual le son aplicables los atributos de estos últimos, en particular sus caracteres de ejecutoriedad y ejecutividad.

Es importante mencionar que, la posición de partes en que están colocadas las entidades de la Administración Pública Federal y sus servidores al constituirse la relación laboral, excluye de las primeras el carácter de autoridades. Opuestamente, las determinaciones dictadas en el ejercicio de facultades disciplinarias administrativas constituye un acto de autoridad no discutible por los superiores jerárquicos encargados de cumplirlas.

El sujeto activo de esta potestad disciplinaria, por mandato del Título Cuarto Constitucional y 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal lo es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y sujetos pasivos los contemplados por el artículo 108 de la propia Constitución. Esta Dependencia, por lo tanto, podrá aplicar por y ante sí la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos presuntamente responsables, satisfaciendo únicamente las garantías que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por lo que podemos afirmar que la naturaleza jurídica de esta forma de control se define de la naturaleza administrativa, puesto que el control es ejercido por considerarse como una área administrativa dependiente del Ejecutivo Federal independientemente de que se pueda ejercer a través del control legislativo.

2.- FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA

Las facultades de inspección y vigilancia que sobre sus servidores ejerce la Administración Pública, se encuentran implícitas en el doble orden de las potestades disciplinarias y de corrección que pertenecen a aquélla. No es concebible que en la relación de servicio entre la Administración Pública y sus servidores, aparecieran a título de derecho individual, trabas u obstáculos que pudieran impedir el ejercicio de tales poderes. Nunca se ha cuestionado que la práctica de toda clase de inspecciones, auditorías e informes pueda llevarse a cabo lícitamente por la Administración Pública en las oficinas públicas.

Otra cosa, sin embargo, resulta cuando las exigencias de tales actividades de inspección, vigilancia, compulsas o auditorías requieran la práctica de visitas en el domicilio personal de los servidores públicos o de terceros, en este caso se pone de relieve la relación de coherencia entre el respeto a la garantía individual del derecho al domicilio y el deber de las autoridades administrativas de ejercer legalmente sus atribuciones en los campos de la investigación de conductas de sus servidores.

Entre los diversos medios públicos que el ordenamiento jurídico pone al alcance del Estado para realizar la satisfacción inmediata de sus finalidades, se encuentra la función de policía o propiamente dicho de vigilancia.

La doctrina jurídico-administrativa en general admite que, al lado de las funciones estatales de prevención y conservación del orden público material o moral, existen las de servicio público, técnicas y represivas.

En cuanto manifestación de una potestad jurídica de la Administración, su poder de mando expresa la organización de los diversos medios que el Estado tiene para alcanzar las finalidades que el interés público ha planteado la necesidad de conservar los valores de la función pública en relación con la conducta de sus servidores, ordenándose así desde el texto constitucional, es evidente que los medios establecidos para lograr esa finalidad, no pueden sino quedar encuadrados dentro del amplísimo campo de la actividad administrativa.

Es un hecho que la situación de los ciudadanos en general y en cuanto tales, se encuentra sometida a la potestad de vigilancia de la administración pública en una relación general de sujeción, en tanto que, por su vinculación a la función pública, sus servidores se hallan sujetos a una relación especial de subordinación, cuyo contenido es el poder de mando de aquella.

De aquí que la relación de control de la conducta de los servidores públicos se funde en la correspondencia de los extremos que la integran: por un lado, la potestad de control (vigilancia, investigación, fiscalización) de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y por el otro, el deber del servidor público como tal, de sufrir los efectos de su ejercicio.

La investigación de la responsabilidad de los servidores públicos es, conforme a lo que llevamos dicho, una actividad jurídica y material que tiene por objeto acreditar los hechos o actos de los servidores públicos y las condiciones de su imputación a éstos. Se trata, en pocas palabras, de probar en un procedimiento formal, los elementos de hecho que presuponen la operación de subsunción de aquéllos en el supuesto legal.

En tales condiciones, viene a ser indudable que las investigaciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los supuestos de hecho que condicionan su aplicación, constituyen formal y materialmente actos de vigilancia administrativa encuadrables en los supuestos del artículo 16 Constitucional, cuyo objeto es controlar la gestión de los servidores públicos en relación con la eficiencia y honradez como valores del interés público, en este contexto, el interés particular que se enuncia en el principio genérico de la inviolabilidad del domicilio, debe ceder ante el interés general, de lo que debe

concluirse válidamente la facultad de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para investigar mediante visitas domiciliarias, la conducta de los servidores públicos en términos de las obligaciones que genéricamente regula la Constitución y específicamente las leyes de la materia.

De lo expuesto se derivan las siguientes conclusiones:

- Las actividades de investigación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el campo propio de los ordenamientos que aplica, corresponden íntegramente a la categoría de actos de vigilancia administrativa.

- El correcto cumplimiento de las funciones realizadas en relación con su objeto es de interés público, por serlo las finalidades de la Ley que las establece.

Siendo así que la secuencia de investigación de una responsabilidad puede conllevar a la práctica de visitas en el domicilio del servidor público sujero a la averiguación, el conflicto entre la garantía de su derecho, cuya observancia es de orden público, al que igualmente pertenece la aplicación de la ley, sólo motivaría cuestionamiento si tal visita resultara omisa en el cumplimiento de los requisitos formales que previene el precepto 16 de la Constitución Federal, en relación a que la autoridad competente en virtud de mandamiento debe fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

3.- LA VISITA DOMICILIARIA

La concentración orgánica y funcional de los sistemas de control en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, determina un régimen legal complejo y de gran amplitud de procedimientos administrativos en el que se manifiesta el ejercicio de su competencia, comprende asimismo, diversos sujetos de sus acciones, vinculados entre sí y en relación con las finalidades de sus atribuciones.

Esta vasta organización de las funciones de vigilancia, al actuar en el campo jurídico, puede conllevar a la práctica de visitas domiciliarias para los efectos de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales o demás normas jurídicas cuya aplicación le compete, por la vía de la inspección, verificación, compulsas, auditoría o petición de informes.

En estas condiciones, procede señalar la compatibilidad del régimen jurídico de esas competencias legales, con el ordenamiento constitucional protector de la garantía del "domicilio", ya se trate de los servidores públicos, ya de terceros vinculados con aquéllos por motivo de sus funciones, parentesco o negocios.

Es sabido que el derecho del domicilio es un atributo de la

personalidad reconocido u otorgado desde tiempos remotos; como sucede con otros derechos públicos subjetivos, ha sido regulado desde la época del antiguo derecho romano. Este derecho ha sido formulado como garantía individual desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y la Constitución Francesa de 1791. Así también, en el derecho indiano, se prohibía la violación del domicilio.

A.- ELEMENTOS

En el derecho positivo mexicano, si bien es cierto que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no define el concepto de domicilio, también lo es que lo establece como derecho de los individuos al fijar en qué casos esa garantía debe ceder ante las exigencias del orden público.

Para los efectos de definir los extremos de la relación entre los resultados de los actos de autoridad tendientes a la inspección, fiscalización, compulsión, auditoría o información y su plena conciliación o respeto con la norma constitucional que tutela la inviolabilidad del domicilio, conviene aclarar que se protege al lugar en donde reside la persona física, el lugar en donde la persona vive una vida distinta de la de su negocio o de su empleo, así como el domicilio de las personas colectivas que constituye jurídicamente el centro de su administración.

Ahora bien, por lo que hace a la opinión que al respecto es tablece nuestro máximo Tribunal, observamos que en la Jurisprudencia 93 (Quinta Epoca), Página 151, Voldmen Común al Pleno y Salas (Octava Parte) ha pretendido definir una noción substanti va de domicilio a través de una descomposición de los elementos que lo integran: los elementos principales para determinar el domicilio son: la residencia constantes y el asiento principal de los negocios, unidos a la voluntad de permanecer en el lugar en que se reside.

B.- CARACTERISTICAS.

El término "domicilio", en el sentido de garantía indivi dual, se estudia por el derecho constitucional como una prerrogativa de la persona humana en el Capítulo de las Libertades. Es uno de los llamados derechos públicos subjetivos de acuerdo a lo establecido por el artículo 16 de nuestra Carta Magna, en esta connotación, el término en cuestión difiere del que regulan los ordenamientos secundarios que se refieren al mismo, únicamente para los efectos de las actuaciones previstas por ellos (artículo los 30 de la Ley de Amparo, 311, 312, 315 y demás relativos del Código Fiscal de la Federación).

En su aspecto sustantivo, la definición del término la esta blece el artículo 29 del Código Civil Federal, al referirse a

la institución, como el lugar donde reside la persona física y con el propósito de establecerse en él; a falta de éste, el lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios; y a falta de uno y otro, el lugar en que se halle.

Lo que consagra entonces la garantía constitucional es justamente el resultado de la asociación de esa voluntad de habitar en el sitio preciso que se ha elegido por domicilio (es de observarse que nos encontramos en presencia de una de las características del domicilio).

La siguiente Tesis de nuestra máximo Tribunal ilustra las palabras mencionadas, y fue dictada en la Competencia 20/1967, publicada en el Tomo correspondiente al Pleno, Sexta Época, Volumen CXXIV, Primera Parte, Página 21, el máximo Órgano judicial de la Federación, enfatiza el factor subjetivo del concepto "domicilio", atendiendo en que para su determinación, más que atender a la estancia en un lugar determinado, de una persona física, debe darse preferencia al elemento intencional que se caracteriza por el propósito o decisión de establecerse en un cierto lugar, que constituye el centro de sus relaciones jurídicas y no al hecho de su mera permanencia, que por sí sola resulta intrascendente. Así podrá sostenerse que el domicilio existe donde la persona física ha tenido el propósito de establecerse, concediendo más importancia a su voluntad que el mero hecho de su estancia.

4.- NUGATORIEDAD DE LA GARANTIA DE SEGURIDAD JURIDICA EN LA PRACTICA DE LA VISITA DOMICILIARIA POR LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

Entre los tratadistas que se han dedicado al tema de la visita domiciliaria practicada por la Secretarfa de la Contralorfa General de la Federaci3n, existen dos posiciones antag3nicas, una de ellas (La corriente positivista, representada por el Doctor LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIERREZ y el licenciado GABRIEL ORTIZ REYES), menciona que, las pr3cticas de visitas en el domicilio del servidor p3blico sujeto a la averiguaci3n, es correcta. Pues en efecto, dicen que los siguientes fundamentos le dan plena legalidad.

- La garantfa de fundamentaci3n estarfa constituida por la cita de los artfculos 16, 109 fracci3n III y 113 Constitucionales en relaci3n con los preceptos de procedimientos correspondientes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores P3blicos y del Reglamento Interior de la Secretarfa de la Contralorfa General de la Federaci3n o los ordenamientos legales cuya aplicaci3n compete a esa dependencia.

- La garantfa de motivaci3n, por su parte, quedarfa cumplida con la expresi3n de los antecedentes que origina la investigaci3n y los supuestos de la orden de visita, manifest3ndose la relaci3n causal entre uno y otro extremo.

- La garantía especial del respeto del domicilio se satisfecería con ajustar la práctica de la diligencia a las formalidades que la -- Constitución establece para la diligencia de cateos, y que sustancialmente son:

- La expedición de la orden escrita y que suscriba la autoridad competente, que expresará: el lugar que ha de inspeccionarse, el objeto de la diligencia, el nombre del visitado; y el nombre del visitador o visitadores que desahogarán la diligencia.

- La designación de dos testigos, propuestos por el visitado o - en su ausencia o negativa por la autoridad a quienes consten las actuaciones practicadas en el curso de la visita.

- La elaboración de actas parciales en las que consten las diligencias practicadas, así como los hechos y omisiones observadas en el curso de la visita. Al concluir ésta, se harán anotar en un acta final los resultados en forma circunstanciada.

La otra corriente de tratadistas (Escuela negativa, entre los -- que sobresale el Licenciado RENE GONZALEZ DE LA VEGA) los cuales al - tratar lo relativo a la visita domiciliaria practicada por la Secretaría de la Contraloría General, menciona:

me refiero a un par de preocupaciones que me surgen de la lectura de los artículos 84 y 85 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El primer párrafo parte final del primero de los preceptos mencionados, estableciendo la posibilidad de que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación practique visitas de inspección y auditoría en los domicilios de los servidores públicos que a su juicio muestren signos exteriores de riqueza que sean ostensible y notoriamente superiores a sus ingresos lícitos, previene que dicha Dependencia "hará ante ésta (autoridad judicial) la solicitud correspondiente" de la orden de cateo.

Recordemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 16 párrafo segundo, solamente autoriza visitas domiciliarias de la autoridad administrativa, por razones sanitarias, de policía y fiscales, por lo que cualquier otro cateo, como bien lo ordena el artículo mencionado debe estar fundado en orden judicial, pero en este caso no queda claro con base en que facultad, una Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que no sea el Ministerio Público en investigación de delito, de acuerdo al artículo 21 Constitucional, puede requerir a la autoridad judicial, para la expedición de la orden mencionada.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El concepto de la responsabilidad de los servidores públicos es muy complejo y asume varios significados, puesto que puede dividirse en cuatro categorías: política, penal, administrativa y civil.

SEGUNDA.- En realidad cuando se examina la responsabilidad de los funcionarios, la atención se centra sobre las de carácter político y penal, puesto que las otras dos se aplican sin distinción a todos aquellos que colaboran en las actividades públicas no sólo de las dependencias directas del Estado, sino inclusive respecto de las que se efectúan en los organismos descentralizados y en las empresas públicas.

TERCERA.- Las mencionadas responsabilidades penal y política están estrechamente vinculadas con los instrumentos que se conocen con los nombres de inviolabilidad e inmunidad, que al mismo tiempo que protegen a los funcionarios de mayor jerarquía contra las persecuciones de otros organismos estatales, pretenden impedir que por su situación de preeminencia se sustraigan a las sanciones que deben aplicarse por las infracciones que cometen en el ejercicio de sus cargos.

CUARTA.- La aplicación de las sanciones políticas, tales como la destitución y la inhabilitación, así como las de carácter penal, está relacionada con el sistema político en el cual se exige la responsabilidad especialmente si se trata de un régimen parlamentario o de carácter presidencial.

QUINTA.- Desde el punto de vista del derecho comparado podemos distinguir tres modelos esenciales: el primero está constituido por el sistema anloamericanano que ha tenido gran influencia en América Latina. Distinguiéndose entre el británico y el norteamericano; pero ambos otorgan preeminencia al organismo legislativo para resolver sobre la responsabilidad de los miembros del gobierno.

SEXTA.- En Inglaterra se determina la aplicación de las sanciones penales por el Parlamento, puesto que el propio gobierno depende en su permanencia de su aprobación, ahora bien, en la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica el Senado sólo puede destituir e inhabilitar al funcionario público culpable, y corresponde a los tribunales comunes aplicar las sanciones penales.

SEPTIMA.- Un segundo modelo es el que podemos calificar como judicialista y está regulado por la Constitución Española en vigor, promulgada en diciembre de 1978, puesto que dicho ordenamiento fundamental atribuye al Tribunal Supremo el enjuiciamiento de los altos funcionarios tanto por infracciones políticas como por los delitos que cometan, pero, si se trata de los miembros de ambas Cámaras, es preciso la autorización de aquella a la que pertenece el acusado, y en el supuesto del enjuiciamiento del Presidente o de los miembros del gobierno, por traición o infracciones contra la seguridad nacional, se requiere la acusación del Congreso.

OCTAVA.- En tercer lugar, podemos señalar a los ordenamientos que atribuyen a un organismo especializado el juzgamiento de los altos funcionarios; sistema que puede asumir dos modalidades: el de la Constitución Francesa, que confiere la competencia exclusiva a una Alta Corte de Justicia, formada por Diputados y Senadores elegidos por las Cámaras respectivas; y el que podemos llamar Alemán, que atribuye al Tribunal Constitucional, aplicar sanciones a los altos funcionarios del gobierno.

NOVENA.- En nuestro régimen Constitucional ha predominado la influencia de los Estados Unidos, que se introdujo en la Constitución de 1841, y que se combinó en el texto original de la Constitución Federal de 1857, con algunos aspectos del sistema judicialista, y del británico cuando se estableció el Senado en las reformas de 1874. La Constitución Federal de 1917 volvió al ejemplo de Estados Unidos tanto en el Título IV anterior como en las reformas aprobadas en diciembre de 1982.

DECIMA.- A partir del 10., de enero de 1983 ha entrado en vigor un nuevo régimen de responsabilidades oficiales para funcionarios y empleados públicos, integrado fundamentalmente en el Título IV de la Constitución Federal, así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Dicho régimen de responsabilidades abarca cuatro sectores: político, administrativo, penal y civil.

DECIMA PRIMERA.- El fundamento legal del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos lo encontramos en los artículos 109, fracción III; 113, 114, párrafo tercero, de la Constitución Federal así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

DECIMA
SEGUNDA.-

El objeto del mencionado régimen de responsabilidades administrativas es el de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones, de naturaleza pública.

DECIMA
TERCERA.-

La imposición de las sanciones disciplinarias, en su carácter de actos administrativos, debe ceñirse a los procedimientos que las normas establecen. La autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los preceptos 14 y 16 Constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

DECIMA
CUARTA.-

Con anterioridad a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, no existía algún ordenamiento que regulara los pasos que la autoridad debería seguir para sancionar las faltas a la disciplina en el ámbito de la Administración Pública, ya que las anteriores leyes de responsabilidades, al referirse a estas infracciones, no obstante que las identificaban como faltas administrativas, sólo con-

signaban un procedimiento penal para la imposición de las sanciones, y las demás leyes administrativas que mencionaban esas infracciones, eran omisas respecto del procedimiento sancionatorio.

DECIMA
QUINTA.-

A partir del año de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó el procedimiento que hacfa falta, con el que se trató de cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, al cual se llamó, en los términos de su artículo 49 "Procedimiento Disciplinario".

DECIMA
SEXTA

Es importante mencionar que, el procedimiento disciplinario no cumple con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales (respetar las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación) pues, recordemos que la Carta Magna en su artículo 16 párrafo segundo, solamente autoriza visitas domiciliarias de la autoridad administrativa, por razones sanitarias, de policfa y fiscales, por lo que cualquier otro cateo, como bien lo ordena el artículo mencionado debe estar fundado en orden judicial, pero en este caso no queda claro en que facultad,

una Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que no sea el Ministerio Público en investigación de delito, de acuerdo al artículo 21 de la Constitución Federal, puede requerir a la autoridad judicial, para la expedición de la orden mencionada, por lo que la actividad iniciada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en comentario, adolece de ilegalidad o legitimidad para iniciar el procedimiento de control administrativo y que por necesidad se desarrolla la visita domiciliaria al presunto investigado, no se cumple debidamente con las formalidades esenciales del procedimiento conforme a los principios consagrados en las leyes previstas.

PROPUESTA

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal vigente de que nadie podrá ser molestado en su domicilio sino en virtud de -- mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, el segundo párrafo de este precepto permite que el acceso de la autoridad al domicilio se ordenen y se practiquen, por la autoridad judicial, por medio del cateo en los casos -- de investigación de delitos y por la autoridad administrativa, según visitas domiciliarias, en los casos en que éstas tengan por objeto -- cerciorarse del cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía y disposiciones fiscales.

Por lo que se propone que la redacción del artículo en comento -- debe ser de la siguiente manera:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domicilia-- rias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y -- papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos; la Secretaría de la -- Contraloría podrá ordenar fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías, cuando los signos exteriores de riqueza de los servidores públicos sea ostensible".

Con lo anterior, se subsana la laguna jurídica existente lográndose un Estado de Derecho más cabal en donde el ámbito de acción de los poderes públicos esté determinado por la Ley y los Servidores Públicos responderán ante ésta por el mal uso de las facultades que expresamente se les confieren.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ARELLANO García, Carlos.
"El juicio de amparo"
Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición. México D.F., 1983.
- 2.- BARRAGAN Barragán, José.
"El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824".
Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a. Edición. México D.F., 1979.
- 3.- CARRANCA y Rivas, Raúl.
"Derecho penitenciario".
Editorial Porrúa, S.A., 3a. Edición. México D.F., 1986.
- 4.- FIX Zamudio, Héctor.
"La responsabilidad de los servidores públicos en el derecho comparado".
Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1984.
- 5.- GONZALEZ Rubio, Ignacio.
"El juicio político".
Editorial Procuraduría General de la República. 1a. Edición. México D.F., 1980.
- 6.- GUERRERO, Omar.
"Dialéctica de la administración pública".
Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Año XXIV. Nueva Época. Abril-Junio de 1976. México D.F.
- 7.- LOPEZ Rosado, Diego.
"La burocracia en México".
Editado por la Secretaría de Comercio. 1a. Edición. México D.F., 1980.

- 8.- MARGADANT, Guillermo.
"Derecho romano".
Editorial Esfinge, S.A., 7a. Edición. México D.F. 1977.
- 9.- MARGADANT, Guillermo.
"Panorama Universal del Derecho".
Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A., 1a. Edición. México,
D.F., 1984.
- 10.- ORTIZ Reyes, Gabriel.
"El control y la disciplina en la administración pública
federal".
Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México
D.F., 1988.
- 11.- PETIT, Eugene.
"Tratado elemental de derecho romano".
Editorial Epoca, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1977.
- 12.- SANCHEZ Agesta, Luis.
"Curso de derecho constitucional comparado".
Editorial Tecnos, S.A., 1a. Edición. Barcelona, España,
1980.
- 13.- SOUSTELLE, Jacques.
"La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista".
Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México
D.F., 1975.
- 14.- TENA Ramírez, Felipe.
"Leyes fundamentales de México".
Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición. México D.F. 1964.

15.- TOCQUEVILLE, ALEXIS.

"La democracia en América".

Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. Reimpresión.
México D.F., 1973.

LEGISLACION.

16.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Editorial Porrúa, S.A., 94a. Edición. México D.F., 1992.

17.- Código Civil para el Distrito Federal.

Editorial Porrúa, S.A., 61a. Edición. México D.F. 1992.

18.- Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Porrúa,

S.A., 49a. Edición. México D.F., 1991.

19.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos