

196
2ej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"ANALISIS SOCIO-JURIDICO SOBRE
LA RESPONSABILIDAD DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS 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:
MARIO CROSSWELL ESTEFAN**

ASESOR: PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ

MEXICO, D.F.

1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA DE EDUCACION
CARRERAS PROFESIONALES**

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**



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 NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/20/94.

C. COORDINADOR DE LOS SERVICIOS
ESCOLARES DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

El pasante de la licenciatura de Derecho, MARIO CROSSWELL ESTEFAN, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el tema intitulado "ANÁLISIS SOCIO-JURIDICO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA FEDERACION " designándose como asesor de la tesis al suscrito.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo considero que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que en mi carácter de Director de este H. Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI BAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Roberto Almazán Alaniz, D.F., a 22 de Marzo de 1994.

LIC. ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
Ciudad Universitaria, D.F.

A mi madre, quien es la verdadera creadora de este trabajo y sin quien yo no estaría aquí.

A mi teto, por dejarme ser su nieto consentido sin haber hecho yo nada para merecerlo; a mi yeto + , por su gran recuerdo.

A Toño y Susy, por que siempre estemos juntos.

A mis tíos Roberto, Alejandro y Antonio; a mis tías Bertha, Imelda, Blanca, Silvia y Martha; a mis primas Lorena, Mónica, Isis, Ana Cecilia, Odette y Berthita + ; a mis primos Luis Alberto, Alejandro, José Roberto, José Antonio y José Luis, por pasar con ellos los momentos más bellos.

A mi padre, por apoyarme e inculcarme el valor del servicio público.

A Miguel, por querer a mi madre como nadie la ha querido y a nosotros como sus verdaderos hijos.

A mi maestro y amigo, Roberto Almazán quien hizo posible que este trabajo se haya realizado.

A Emmanuel López del Campo, Claudia Pífa y Franklin Ramos por su aportación a este trabajo.

A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a mi jefe de siempre, Carlos López Leal, por darme la gran oportunidad.

A mi amigo Ignacio Carrillo, ya que sin su ayuda nunca hubiera pisado mi Facultad.

A Raúl Rangel, Antonio Kanan, José Hevia, Oscar Langlet, Renato Vega, Fernando de Garay, Jorge Abdel, Alejandro y Oscar Villarreal, Cuauhtémoc Berdeja, Jorge Martínez, Oscar Gutiérrez, Tomás Silva, Jesús Navarrete, Patricia Navarrete y Mónica Álvarez, quienes son más hermanos que amigos.

A Antonio Kanan y Eduardo Maccise, quienes han sido como padres para mí.

To Albert, Liz, Conny, Charles, Peter, Carly, Carin, Alberto, Stephanie and Albertito, who have been like a family to me.

Al Amor, que un día llegará, y quien espero se sienta orgullosa al leer este trabajo.

A mis hijos y nietos que algún día tendré, y por quienes realizo de alguna manera este trabajo.

FALTA PAGINA

No. 1 a la 7

**"ANALISIS SOCIO-JURIDICO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS DE LA FEDERACION".**

INTRODUCCION	12
CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES	15
I.1. LA RESPONSABILIDAD	15
I.2. LA CONDUCTA	15
I.2.1. LA CONDUCTA JURIDICA	18
I.3. LA FUNCION PUBLICA	21
I.4. EL FUNCIONARIO PUBLICO	23
I.5. VALORES DE LA FUNCION PUBLICA	31
I.6. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	33
I.6.1. RESPONSABILIDAD PENAL	35
I.6.2. RESPONSABILIDAD CIVIL	37
I.6.3. RESPONSABILIDAD POLITICA	37
I.6.4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	40
I.6.5. RESPONSABILIDAD LABORAL	41
CAPITULO II. NOCIONES HISTORICAS	43
II.1. ANTECEDENTES	43
II.2. GRECIA	46
II.3. ROMA	47
II.4. EDAD MEDIA	49
II.4.1. LAS CIUDADES	53
II.4.2. ALEMANIA	54
II.4.3. INGLATERRA	56

FALTA PAGINA

No.

9

III.5.2.	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS	134
III.5.3.	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS	138
CAPITULO IV. MARCO JURIDICO VIGENTE		142
IV.1.	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	142
IV.1.1.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	142
IV.2.	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	154
IV.3.	LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA	158
IV.4.	LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES Y SU REGLAMENTO	162
IV.5.	LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL Y SU REGLAMENTO	165
IV.6.	CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL	169
IV.7.	CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL	174
IV.8.	LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	176
IV.8.1.	PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER CONFLICTOS	184
IV.9.	OTRAS DISPOSICIONES	185

CAPITULO V. REPERCUSIONES SOCIALES DERIVADAS DE LOS DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	187
V.1. POR JUICIO POLITICO	188
V.2. POR RESPONSABILIDAD CIVIL	190
V.3. POR RESPONSABILIDAD PENAL	194
V.4. POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	196
V.5. POR RESPONSABILIDAD LABORAL	198
V.6. CAUSAS GENERADAS POR ALGUNAS RESPONSABILIDADES	199
V.7. LA CORRUPCION Y LA PERDIDA DE CONFIANZA	201
CONCLUSIONES	208
BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACIONES CONSULTADAS	213

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

La responsabilidad es una cosa inherente al ser humano, al que se encuentra ligado desde que nace hasta que muere, resulta de ella, obligaciones a cargo del individuo que se van desenvolviendo en el transcurso de su vida; el obedecer a sus padres, el amar al prójimo, el cumplir con sus actividades escolares representan un código moral, de acuerdo con el núcleo social en que vive, de donde se desprende una deuda a su cargo que le hace ser responsable o irresponsable.

En el mundo jurídico, los hombres son responsables, desde el punto de vista abstracto, cuando adquieren la capacidad de responder de ciertos actos y desde el punto de vista concreto, cuando responden de otros que les son imputables pero que lo ligan a las consecuencias de los actos realizados, de donde se desprende que en ambos casos, la responsabilidad es sinónimo de la imputación posible o efectiva.

El objeto de este trabajo, intitulado: "Análisis Socio-Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos de la Federación", tiende precisamente a efectuar un análisis de la responsabilidad que surge de los actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; cuando violan, quebrantan o desconocen las normas a que deben atenerse, lesionando con ello intereses públicos o

particulares; y también la que se genera en los particulares, cuando quebrantan o contradicen esas normas, la que es declarada por la propia administración y se exige a los funcionarios mediante la potestad disciplinaria y a los particulares mediante la imposición de multas, pudiendo llegar hasta la imputación de algún delito cuando medie en ello dolo y culpa grave, de acuerdo con la persona que en el acto interviene.

Se inicia el trabajo, abordando el concepto "responsabilidad", tratando de explicar la ingerencia de la conducta de los individuos en los actos por ellos ejecutados dentro del ámbito social en que se desenvuelven, continuando con un análisis de la Función Pública y de las personas a quienes les ha sido encomendada, los diversos valores que lleva aparejada la función, para concluir con la responsabilidad de los servidores públicos y los diversos enfoques desde donde se le puede observar.

En el segundo capítulo se analizan las nociones históricas iniciando el estudio de las más añejas civilizaciones y los movimientos sociológicos ocurridos, para llegar en un tercer capítulo al conocimiento de la responsabilidad de los encargados de la Hacienda Pública, en nuestro país, desde los inicios de nuestra raza para continuar a las instituciones de la época colonial, períodos de suma importancia por haber quedado sentadas las bases para ser implantadas al abrir sus

puertas el México Independiente, en donde fueron plasmadas casi en su totalidad en las constituciones vigentes en los Estados Unidos Mexicanos y que a la vez, dieron origen a las diversas leyes de Responsabilidad de Funcionarios Públicos promulgadas.

En el cuarto capítulo, se lleva a cabo un análisis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que nos rige en la actualidad; el Marco Jurídico en donde se encuentra colocada y se analizan además, las diversas leyes que la contienen y le dan vigencia; y en el quinto y último capítulo se comentan las repercusiones sociales que a mi juicio, acarrearán los distintos tipos de responsabilidad del servidor público federal.

Dos propósitos me guiaron en la investigación: el primero, demostrar que las diversas instituciones surgidas en la historia sirvieron como piedra angular a nuestra legislación sobre responsabilidad de los servidores públicos y el segundo, que ha sido prioritario en las instituciones del mundo, que existan más eficaces servidores públicos, alejando de los órganos de la administración, la ilegalidad y la corrupción, para que exista una diáfana y mejor administración, representada por los mejores hombres.

C A P I T U L O P R I M E R O .

CONCEPTOS GENERALES.

I.1) LA RESPONSABILIDAD.

La expresión deriva del latín "responderere", que significa "estar obligado". Como la acepción es sumamente amplia, su sentido lo encontramos en todas las actividades, niveles y campos, ya se trate del religioso, el moral, el jurídico etc., siendo este último en el que se va a profundizar, dada la estructura del trabajo a realizar.

Pensando en el concepto "estar obligado" se visualiza la idea de que la responsabilidad jurídica se inicia con el nacimiento de un sistema conductual, del cual se derivan obligaciones que el sujeto pasivo se encuentra obligado a pagar. [1]

I.2) LA CONDUCTA.

Los sociólogos Coleman y Hammen, llevan a cabo un estudio en el que señalan que: nadie, ni siquiera las personas más allegadas a nosotros, pueden compartir íntimamente, en la misma forma, el centro de centros en donde la vida y la actividad mental tiene lugar, es por ello que cada uno de los

1] Coleman C. James y Constance L. Hammen. Psicología contemporánea y conducta eficaz. Ed. El Manual Moderno. México 1977. Págs. 35 a 61.

individuos se hacen responsables de su conducta desde muy temprana edad y es estimulado a desarrollar y a utilizar sus propias capacidades que tienden a valorarlo como persona singular, con derecho a un alto grado de individualidad y determinación, lo que fomenta inevitablemente la autodeterminación y la singularidad de los sentimientos personales de autoidentificación y autoevaluación.

Las fuerzas que nos moldean producen semejanzas y diferencias, originando finalmente, que cada uno de nosotros es parecido a todas las personas, y diferente también.

Cuando se amplía la experiencia, su autoidentidad incluye cosas que se encuentran fuera de él, pero con las que guarda una fuerte relación personal. Cuando piensa en "yo" o en "mí", se incluye dentro de la gente que se ama, a los grupos con los que se identifica, a las posesiones personales, a los valores en que cree y a los objetivos que persigue.

Otros factores vitales influyen en su autoidentidad, como son: la posición y el rol. El ser es tratado por los demás en formas consistentes de acuerdo a su posición dentro del grupo, y el rol conductual que se considera el apropiado a su posición, le es exigido y reforzado por quienes lo rodean. En esta forma su autoidentidad se va reforzando o confirmando, por las interacciones sociales recurrentes y consistentes.

Con el tiempo, la mayoría de los individuos desarrollan una equivalencia relativamente coherente, en la que el aspecto de la personalidad, muestra considerable consistencia a lo largo de diversas situaciones y conductas. Es en términos de la conciencia de cada uno, como persona singular, que se fija metas, esperanzas, esfuerzos, temores, amor, y por ello se toman decisiones.

Se existe como el centro de un mundo de experiencias cambiantes y la mayoría de los sucesos son percibidos y manejados en relación a él, y a pesar de los cambios en su experiencia física, las metas, los valores, los roles conductuales y otros aspectos del yo, mantienen un sentimiento de continuidad a través del tiempo.

A medida que en el ser se desarrolla un sentido de autoidentidad, comienza a hacer juicios valorativos en relación a él, en esta forma se llega a considerar superior o inferior, valioso o no valioso, adecuado o inadecuado.

Al principio de la vida, la autoevaluación conductual, depende considerablemente de la forma en que los demás lo ven, porque en esos inicios, no tiene otras normas para evaluar su adecuación y valía, sino las previstas por las personas que lo rodean, y su conducta se rige de acuerdo al patrón valorativo que le imponen los demás. Sin embargo, al

transcurrir del tiempo, las normas de adaptación social culturalmente definidas, le van ofreciendo la medida con la cual se compara, de acuerdo con su apariencia física, capacidad intelectual, fuerza, status social y otras características que pueden cambiar de grupo a grupo. Es claro que una sociedad más amplia proporciona un contexto base que puede influir en las normas del individuo y del grupo, que tiende a fomentar cierto grado de uniformidad.

El concepto del yo del individuo, no incluye sólo un sentimiento de identidad personal y valía, sino también de aspiración, de logro y de desarrollo. La imagen de la persona que se quería llegar a ser o que se piensa debiera ser, o sea, el ideal del yo, que depende de sus capacidades.

Todas las fuerzas que moldean a los individuos, particularmente la significación del yo, la naturaleza de sus necesidades e impulsos, los problemas que encuentra a su paso por la vida y la forma de afrontar esos entuertos, son los que psicológicamente forman su conducta, con la que se tienen que enfrentar cuando actúan, ya sea en forma individual o ante el grupo del que forman parte.

I.2.1) LA CONDUCTA JURIDICA.

El hombre es poseedor de razón, entendimiento y voluntad libre, lo que le permite conocer las relaciones que existen

entre las cosas, incluyendo las que rigen a su ser, tanto en el aspecto material, como espiritual. El conocimiento implica una forma que hace suyos ambos aspectos, colocándolos objetivados frente a sí mismo, y mediante la voluntad libre, descubre las relaciones que existen entre los objetos y conoce su estructura y sus leyes.

Ninguno de estos atributos podrían desarrollarse si la razón no implicara la libertad de la voluntad, con lo que se logra la capacidad de obrar con conocimiento de causa, permitiéndole elegir entre dos o más posibilidades, por ser esa voluntad libre el principio interno de sus acciones. Así, el hombre se convierte en causa de sus actos y en sujeto responsable de su actividad.

Razón, libertad y voluntad logran un poder intenso en el hombre, son el fundamento inmediato de la dignidad de la persona, sin la razón y la libertad, el hombre no estaría colocado por encima de los demás seres y éstos no estarían ordenados a él, como su fin natural.

El maestro García Maynez [2] nos enseña la existencia de un orden normativo por el cual se subordina la conducta a un sistema de normas cuyo cumplimiento permite la realización de los valores.

2] GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Filosofía del Derecho*. Quinta Edición. Ed. Editorial Porrúa S.A. México 1986. Págs. 37 a 42.

Las normas están constituidas por fórmulas que prescriben lo que se debe hacer para alcanzar un fin determinado dentro del terreno de lo práctico, se refieren al "obrar" y al "hacer", postulan deberes, establecen cómo conducirse de manera ideal en forma obligatoria, de donde depende el nacimiento de deberes cuando se realiza el supuesto condicionante.

Se dice que son de carácter ideal, porque postulan la conducta a realizar en un futuro, la forma en como se debe uno conducir, porque contiene significaciones o contenidos de carácter no real.

Cuando la norma tiene un contenido que "debe ser", los sujetos deben ajustar su conducta a él, a efecto de prever las desviaciones humanas derivadas de la voluntad libre, siendo ésta la única forma en que se puede obtener un orden jurídico, previniendo que los hombres actúen de acuerdo a su libre albedrío, lo que se sintetiza en la siguiente fórmula: si A es, debe ser B, si se ocupa un puesto público, A, se debe actuar con honestidad, B; unida estrechamente a la previsión, se encuentra la realización derivada del enlace entre la idealidad y la realidad de la conducta, que se contrae en la fórmula siguiente: si A es, debe ser B, si B no es, debe ser C. Si una persona ocupa un puesto público, A, debe actuar con honestidad, B, si es honesto, si no es B, le será aplicada la sanción a que se haga acreedor, C.

La fórmula ideal, es la relación contingente señalada en el primer supuesto, la real se encuentra contenida en el segundo, como consecuencia y contenido de los deberes postulados.

En este segundo plano, la norma deja de ser una significación de conducta o contenido de carácter ideal -conducta frente a norma-, al cambiarse en real, se viene a significar la conducta frente al derecho, porque el "deber ser" aparece como jurídicamente es, "el ser del deber ser".

La conducta es la forma como el sujeto se desplaza dentro del grupo social del que forma parte, ante sus semejantes, es el "deber ser", cuando se realiza el supuesto y aparecen ciertos acontecimientos para hacerlo cumplir como un hecho de realización posible. Al realizarse el hecho jurídico, surgen los derechos y deberes conductuales a que se refiere la norma, que originan el nacimiento, en favor o en contra, de deberes a cargo de los destinatarios.

1.3) LA FUNCION PUBLICA.

Es la actividad de ciertos órganos del Estado que se encuentran en relación con el Poder administrador; la manifestación específica de ese Poder, es lo que constituye la Administración Pública, que se manifiesta por medio de normas que señalan los derechos y deberes que deben observar

aquellos que lo exteriorizan en su representación.

Siguiendo a Fraga [3] que señala que, para comprender la actividad del Estado es necesario determinar, que es lo que éste hace, la forma en que lo hace y el régimen jurídico al que se encuentra sujeta la actividad.

Para desentrañar el primer aspecto, o sea el contenido de la actividad del Estado, es necesario tener presente que, de acuerdo con el desarrollo de la civilización varían las necesidades sociales que exigen una satisfacción adecuada y tomando en cuenta el desenvolvimiento, le son asignados determinados fines que varían en el tiempo y en el espacio.

Analizando el segundo aspecto, para poder realizar esos fines tan diversos, se requiere que el Estado cuente con los medios adecuados para ejecutar las operaciones que son indispensables para la feliz conclusión de esos fines.

Por último, el Estado para que pueda desenvolver su actividad y pueda mantener su existencia como entidad soberana requiere de recursos pecuniarios y humanos para mantener su estructura, logrando los primeros, afectando patrimonios de particulares, ya sea por la vía de impuestos o expropiación y los segundos, requiriendo la colaboración de personas que lo

3] FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Ed. Editorial Porrúa S.A. Cuarta Edición. México 1948. Págs. 3 y 4.

auxilien en esa ardua tarea, que es la única forma en que pueda organizar la administración de los bienes que están a su cuidado.

La conservación del orden material y jurídico, implica la aplicación de diversas acciones que redundan en la regulación de sus actividades y las de los particulares, aplicando las disposiciones que emita con facilidad y rapidez, por medio de los elementos necesarios para el sostenimiento del orden público.

Esta imponente actividad sólo es posible llevarla a buen fin por medio de personas escogidas del grupo social del que se trate, que ostenten un perfil especial de idoneidad, competencia y conocimientos en la materia que se denominan funcionarios públicos.

I.4) EL FUNCIONARIO PUBLICO.

En la doctrina de las colectividades antiguas, la función pública correspondía en último término al pueblo reunido en asamblea, en donde los individuos que la formaban, debían encontrarse debidamente preparados para asumir y cumplir los cometidos públicos, que tanto la asamblea o las autoridades por ella designadas les conferían, lo que resumía el pensamiento Socrático, que se condensa en el siguiente párrafo: "como primera cosa tiene el deber de conquistar la

virtud, tú y todo aquél que tome la dirección y el cuidado, no sólo de sus cosas, sino de la ciudad y de los asuntos de ésta".

En esta etapa helénica y romana, la simplicidad de las funciones del gobierno y el carácter integral de la educación de los ciudadanos, hacía posible la individualización de la función del Estado.

En una segunda fase que se localiza en la Edad Media, aparece la organización por clases. El gobierno y el Estado reúne una o varias clases separadas y diferenciadas; los nobles, militares y religiosos alternan en el poder político y en la actividad administrativa, bien en el desempeño de la autoridad, o en la asesoría áulica, o sea, la gestión administrativa. La función pública es clasista y hereditaria, intervienen en ella en forma esporádica, las comunidades, villas o ciudades, pudiendo citar como ejemplo a Bolonia, con la creación municipal de su Universidad.

En los inicios de la Edad Moderna y de las incipientes nacionalidades, algunos países como Inglaterra, Alemania y sobre todo España estimulada por el descubrimiento, la conquista y la administración de América, se permiten la formación sistemática de ciertos cuerpos o sectores de personas preparadas de manera especial para el manejo de la cosa pública, y por ende, aparece la estructuración de una

auténtica burocracia.

La organización clasista del Estado se desquebraja con el impulso de la Revolución Francesa, y la pequeña burguesía a nombre del pueblo reemplaza a las castas cerradas que le habían precedido en el gobierno y la administración del Estado y el arte de gobernar es expropiado de los grandes latifundios, se populariza insensiblemente, haciéndose en poco tiempo patrimonio de todas las clases, porque todas, son llamadas a la silla curul para ejercer las altas funciones de la legislatura, y en todas, se destaca interés por conocer tanto lo que exige la utilidad pública, como la expresión de los actos resultados de la voluntad general.

En la actualidad, el servicio público se ha especializado y más o menos perfeccionado, constituye una profesión que supone en quienes la ejercen, cierta preparación técnica, determinada en razón de la complejidad y la variedad de los servicios.

Con lo hasta aquí apuntado, considero que se está en posibilidad de tener un amplio concepto de lo que significa ser funcionario público, al que definiré como: una persona jurídica distribuida en un sistema jerarquizado, que ostenta un cargo, y depende y expresa la voluntad del Estado como unidad abstracta, pues su inclusión dentro de ésta, puede variar, sin que se afecte la continuidad del órgano.

El Constituyente del 17, al discutir y aprobar el artículo 108 que se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos, hizo alusión, a los Senadores y Diputados, al Congreso de la Unión, a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Presidente de la República, a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República y a los Gobernadores y Diputados de los Estados; el artículo 110 se refería a los "otros funcionarios de la Federación" y el 111, consideraba a los "altos funcionarios de la Federación". [4]

De la disposición se desprendió la existencia de tres categorías: los altos funcionarios, los funcionarios no altos y los empleados, existiendo entre ellos determinadas categorías que los separaron de los demás:

a) En cuanto a duración del empleo. Los funcionarios son designados por tiempo determinado y los empleados ostentan un carácter permanente.

b) En cuanto a la retribución. Los funcionarios pueden ostentar sus cargos hasta honoríficamente, en cambio, los empleados necesariamente deben ser remunerados.

4) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (texto original). Artículos 108, 110 y 111. A partir de 1982 los términos o jerarquizaciones se condensaron genéricamente en el de "servidores públicos", aún cuando extralegalmente se sigue jerarquizando en mandos medios y superiores.*

c) La naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Los funcionarios sostienen una relación de Derecho Público, al encontrarse subordinados al Estado, quien como tal, ejerce un derecho de imperio, potestad, mando, etc., que le concede la norma para la realización del derecho y lograr su cumplimiento, mismo que les es transmitido cuando actúan en su representación, pudiendo hacer uso del aparato económico coactivo en caso necesario; en tanto que el vínculo que une a los empleados es de Derecho Privado, porque las relaciones que sostienen se encuentran la una frente a la otra, en situación de igualdad, coordinando sus derechos y obligaciones como personas, pues el Estado interviene despojándose de su capa de soberano.

d) En cuanto al poder de decisión. Los funcionarios pueden decidir y ordenar, y los empleados se limitan a ser meros ejecutores y a obedecer lo que se les manda.

e) En cuanto a sus facultades. Al funcionario le son señaladas por la Constitución o la Ley. Las de los empleados se encuentran consignadas en los reglamentos interiores.

f) En cuanto a su relación. La del funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo; la del empleado supone una vinculación también externa, pero que origina que su titular sólo

concurra a la formación de la función pública.

Las disposiciones a las que se hizo referencia, permanecieron casi sin variación durante setenta y cinco años, incluso, el texto original de 1917 había seguido básicamente lo dispuesto en la Constitución de 1857 y, sobre todo, las reformas que sufrió en 1874, hasta que fueron discutidas por el Constituyente permanente el 28 de diciembre de 1982, con el fin de establecer un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos por ser preocupación constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de derecho para evitar el abuso del poder. [5]

Las reformas de 1982, si bien denotan una mejor técnica jurídica en su redacción y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, no afectaron la esencia; en realidad, son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales. El texto vigente sólo cambia la terminología.

La primera novedad que surge corresponde a la denominación del Título Cuarto, pues en lugar de referirse a "las

5] *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1982.

responsabilidades de los funcionarios públicos", se alude a "las responsabilidades de los servidores públicos", a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión.

Esta modalidad destierra las diferentes categorías "altos funcionarios", "funcionarios no altos" y "empleados" uniformándolos con una sola designación: "servidores públicos".

La terminología, de acuerdo a lo previsto en el último párrafo del artículo 108 en vigor, deberá adoptarse también por las constituciones de los Estados de la República, que deberán precisar "el carácter de servidores públicos de quienes dependen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

A diferencia del texto constitucional anterior, que primordialmente se refería a la responsabilidad de los llamados "altos funcionarios", el artículo 108 vigente incluye en forma reiterativa, como sujetos de responsabilidades a: "los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal". De este modo atendiendo al

principio de igualdad ante la Ley, se pretende establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, "independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión".

Sin embargo, se advierte que se omitió incluir expresamente como servidores públicos a los trabajadores y empleados que dependen de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal; no obstante que a pesar de los distintos principios jurídicos y económicos que rigen a las empresas públicas, sus trabajadores también se consideran servidores públicos y sujetos al régimen constitucional de responsabilidades; así pues, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se concreta a remitirnos al texto constitucional.

Por otra parte, además de los Gobernadores de los Estados y diputados a las legislaturas locales, contemplados en el texto anterior, el artículo 108 vigente señala a los Magistrados de los Tribunales Superiores locales como "responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales" agregando, "así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

Es de importancia también agregar, que el texto constitucional no considera expresamente sujetos de responsabilidad a los Presidentes Municipales, ni a las demás

autoridades de los Ayuntamientos. Sin embargo, el artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala como sujetos a la misma, a "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales" con lo que quedan comprendidos dentro de la misma aún los funcionarios y empleados del Programa Nacional de Solidaridad e infinidad de personas, incluso particulares que en alguna forma manejen los recursos de la Federación.

También resulta de interés consignar que lo previsto por el segundo párrafo del artículo 108 constitucional, no consagra la impunidad del Presidente de la República respecto de los demás delitos, sino que sólo establece su inmunidad temporal durante el período del encargo, con el objeto de proteger la buena marcha de sus funciones, que una vez concluidas, es clara la procedencia de cualquier acción penal en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier delito que hubiera cometido.

I.5) VALORES DE LA FUNCION PUBLICA.

Todos los individuos que participan en la actividad estatal en virtud de su empleo, cargo o comisión, quedan sujetos a un estado especial de donde se derivan derechos y obligaciones, que van dirigidos a la realización de la función, pero que presentan naturaleza diversa: en cuanto a la prestación del servicio se colocan dentro de la esfera laboral y en cuanto

al propósito de conservar ciertos valores en el ejercicio de su función, ostentan un contenido disciplinario, pues con ello se preservan esos valores que deben prevalecer en el ejercicio del imperio del estado, y que se califican en relación a principios éticos que integran el ejercicio de la función pública.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [6] establece: que el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones deberá realizarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que en su conjunto constituyen los valores de la función pública.

1) LEGALIDAD.- El contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales contienen como garantía individual el estricto apego al mandato legal. El servidor público deberá ajustarse a los ordenamientos legales independientes de su efecto en la esfera jurídica del gobernado, ya que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular, se establece como un interés general de observancia ineludible para el servidor público.

2) HONRADEZ.- El servidor público deberá ajustar su actuación a principios morales constantes, que se deben reflejar en

6] Artículo 109 fracción II.

todos los aspectos de su función.

3) LEALTAD.- Se exige al servidor público la entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses públicos que son de la nación, con independencia de intereses particulares, de grupos, de partidos o de sectas.

4) IMPARCIALIDAD.- En el ejercicio de la función pública resulta imposible beneficiar a algunos en perjuicio de los demás, es por ello que la actuación de los servidores públicos deberá realizarse sin preferencia de ninguna especie.

5) EFICIENCIA.- Los recursos del Estado, que son los del pueblo, deben ser utilizados en forma correcta, evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación, ya que en caso contrario, la población en general sufriría perjuicios incalculables. Es por ello que corresponde al servidor público, utilizar los recursos públicos, humanos, materiales, técnicos y financieros con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que han sido destinados.

I.6) RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Cuando los servidores públicos se abstienen de cumplir con las obligaciones que la ley les impone, se hacen acreedores a

sanciones que presentan diferentes características en razón del régimen legal aplicable de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

De lo anterior se deduce, que cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en la que incurren será penal; cuando al realizar funciones de gobierno y de dirección se afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, se dará lugar a responsabilidad política; si en el ejercicio de la función que les fue encomendada, incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone, para guardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de su responsabilidad será de carácter administrativa.

Independientemente de la responsabilidad que se genere con la actuación de los servidores públicos, de acuerdo a lo establecido por el artículo 1910 del Código Civil, se encuentran con la obligación de reparar el daño que la misma produzca, salvo que demuestre que se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima. En esta disposición se condensa el principio contenido en la Lex Aquila, en el sentido de que, "aquel que cause un daño a otro tendrá obligación de repararlo".

I.6.1) RESPONSABILIDAD PENAL.

La fracción II del artículo 109 constitucional dispone: "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal."

El título Décimo del Código Penal contiene una miscelánea de los delitos cometidos por los servidores públicos y contempla los siguientes:

- 1) Ejercicio indebido de servidores públicos.
- 2) Abuso de autoridad.
- 3) Coalición de servidores públicos.
- 4) Uso indebido de atribuciones y facultades.
- 5) Concusión.
- 6) Intimidación.
- 7) Ejercicio abusivo de funciones.
- 8) Tráfico de influencias.
- 9) Cohecho.
- 10) Peculado
- 11) Enriquecimiento ilícito.

Me limito a enunciar los delitos cometidos por los servidores públicos, sin profundizar en ellos, por no ser la materia de este estudio. Sin embargo, es conveniente aclarar que algunos servidores públicos que ostentan alta jerarquía gozan de fuero constitucional, como son: Diputados y Senadores al

Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y obviamente el señor Presidente de la República.

Ninguno de los primeros funcionarios podrán ser detenidos sin mediar un procedimiento especial cuya disposición se encuentra insertada en nuestra Carta Magna, lo cual es con el objeto de proteger la función constitucional desempeñada por este tipo de funcionarios, de posibles agresiones con fines políticos de las demás ramas del gobierno o de represalias y acusaciones temerarias. El último de los funcionarios de los que menciono en la lista, ni siquiera quedará sujeto a este procedimiento.

Esta inmunidad se encuentra justificada plenamente para salvaguardar la continuidad de la función, aunque se presta a ciertos abusos de parte de los servidores públicos, por lo que considero que se deben establecer determinados límites, por ejemplo: que deje de operar en caso de delitos flagrantes, como se encuentra establecido en otros sistemas jurídicos.

I.6.2) RESPONSABILIDAD CIVIL.

El artículo 111 párrafo octavo de la Constitución, consigna de manera sutil este tipo de responsabilidad en la que incurren los servidores públicos, cuando dispone: tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacerlos por haber sido causados por su conducta ilícita; es decir, que el precepto nos remite a la Teoría General de las Obligaciones y particularmente al artículo 1910 del Código Civil del cual ya se hizo mención.

I.6.3) RESPONSABILIDAD POLITICA.

La fracción I del artículo 109 constitucional, establece la procedencia del juicio político para los servidores de "alta jerarquía", cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Nuestro sistema jurídico utiliza la expresión "responsabilidad política", cuando se atribuye a un servidor público de "alta jerarquía", como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de ese carácter, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación común.

I.6.2) RESPONSABILIDAD CIVIL.

El artículo 111 párrafo octavo de la Constitución, consigna de manera sutil este tipo de responsabilidad en la que incurren los servidores públicos, cuando dispone: tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacerlos por haber sido causados por su conducta ilícita; es decir, que el precepto nos remite a la Teoría General de las Obligaciones y particularmente al artículo 1910 del Código Civil del cual ya se hizo mención.

I.6.3) RESPONSABILIDAD POLITICA.

La fracción I del artículo 109 constitucional, estableció la procedencia del juicio político para los servidores de "alta jerarquía", cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Nuestro sistema jurídico utiliza la expresión "responsabilidad política", cuando se atribuye a un servidor público de "alta jerarquía", como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de ese carácter, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación común.

La sanción en el juicio político, se concreta a la destitución o inhabilitación del servidor público responsable políticamente.

Las infracciones de carácter político se refieren a actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, que se encuentran previstos en el artículo 70 de la Ley Reglamentaria, y a diferencia de la precisión de los tipos, peculiar en el Derecho Penal, las causales en el juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende en buena medida de los criterios imperantes entre los miembros de las cámaras.

De este modo, el juicio político se presenta como instrumento para remover o inhabilitar, pero sin entregar a un órgano político como lo es el Congreso de la Unión, la potestad de privar al servidor de su patrimonio, de la libertad o de la vida, función que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto, para evitar los excesos de la pasión política.

La reforma de 1982, esclareció y distinguió las responsabilidades de tipo político de las de carácter estrictamente penal, derogando la confusión establecida en la Constitución del 17 en relación a los llamados delitos o

faltas oficiales, denominación que provenía del artículo 48 de la Tercera de la Leyes Constitucionales de 1836, que había dado lugar a muchas impunidades.

El texto original de la Constitución del 17, señalaba que los delitos oficiales se constituían por actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. Las conductas que afectan los intereses fundamentales, se consignan en el artículo 7o. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que consisten en:

- 1) Ataque a las instituciones democráticas.
- 2) Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- 3) Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales.
- 4) Ataque a la libertad del sufragio.
- 5) Usurpación de atribuciones.
- 6) Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando se causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma, o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- 7) Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.
- 8) Las violaciones sistemáticas o graves, a los planes,

programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

I.6.4) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Los servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y en caso contrario les serán aplicadas las sanciones administrativas, como se encuentra dispuesto en la fracción III del artículo 109 constitucional.

Las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos en el aspecto administrativo, consisten en: suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, que ya se dijo, deberán fijarse de acuerdo a los beneficios económicos obtenidos por sus actos u omisiones; pero que en ninguno de los casos podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos por los daños y perjuicios causados.

El régimen de responsabilidad administrativa, refleja el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente, aspecto en el que se deberá poner especial cuidado, con el objeto de que no

se permitan impunidades y al mismo tiempo no impidan la adecuada gestión administrativa, desde luego, respetando los derechos laborales de los servidores públicos garantizados por la Constitución.

I.6.5) RESPONSABILIDAD LABORAL.

La asunción al empleo, cargo o comisión para el ejercicio de la función pública, genera en el servidor público una serie de obligaciones para con el Estado, que orilla al beneficiario a realizar los actos materiales que son propios del puesto, cuyo desempeño quedará sujeto a las normas laborales consignadas en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente, el Estado se obliga a cumplir con el pago de determinadas prestaciones a que se refiere el nombramiento, contrato o designación.

Los efectos de la relación laboral arroja cargas tanto al Estado como patrón, como al servidor público como trabajador.

Es a cargo del trabajador: ponerse a disposición del Estado para que éste utilice los servicios o prestaciones determinadas en el nombramiento y en el estatuto. De parte del Estado: permitir al trabajador que desempeñe el cargo para el que fue nombrado obteniendo las ventajas económicas

inherentes al puesto; exigirle el desempeño de las funciones a que está obligado; fincar las responsabilidades en que incurra. [7]

La aplicación de las sanciones tratándose de responsabilidades laborales, se encuentran íntimamente ligadas a las sanciones de carácter administrativo, por desempeñar los servidores públicos funciones de esta índole, y consisten en: suspensión, inhabilitación temporal, destitución del cargo, etc.

7] ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. UNAM. México 1975. Pág. 311.

CAPITULO SEGUNDO .

NOCIONES HISTORICAS.

II.1) ANTECEDENTES.

Si volvemos nuestra mirada al estudio de las civilizaciones antiguas, se puede observar un atractivo subyugante, que resulta mayor, porque han quedado escondidas tras el velo de los siglos y que los investigadores sólo han podido esclarecer atando los cabos que han quedado sueltos en el transcurso de los tiempos.

Hasta donde se puede conocer de instituciones jurídicas es desde la época del Rey Hammurabi (1792-1750 A.C.) quien recogió en forma magistral los actos de la vida de los hombres, a partir del tercer milenio A.C., y recopiló la jurisprudencia de los pueblos que existieron hasta su reinado en un Código que lleva su nombre, que contiene un conjunto de preceptos jurídico-morales, que no llegaron a ser superados en toda la antigüedad, y cuya influencia se manifestó en todos los pueblos de Mesopotamia, griegos, hebreos y hasta en los romanos, llamados inventores del derecho. (8)

Es evidente que las nociones diferenciales existentes entre lo bueno y lo malo, lo lícito y lo ilícito, lo justo y lo

8) LARA PEINADO, Federico. *Código de Hammurabi*. Ed. Editorial Nacional. Madrid 1982. Págs. 9 y 10.

injusto, permanecieron por largo tiempo confundidos con lo permitido y lo prohibido por la divinidad, que en la mayoría de los casos se encontraba representada por las fuerzas naturales. Las características del obrar derivaron frecuentemente de una artificiosa interpretación de la realidad, que hacía en el espíritu del hombre primitivo, una impregnación de temor y admiración al mismo tiempo, de esos fenómenos de la naturaleza que no podía explicar.

Como consecuencia de este proceso psico-espiritual, surgieron mandatos derivados del "hechizo" y las prohibiciones del "tabú", cuyos mágicos fundamentos si bien no establecían a menudo ninguna vinculación entre el sujeto y la acción, tampoco ninguna base razonable entre medio y fin, sin embargo, constituyeron los principios ordenadores de la conducta, en tal forma, que los sujetos debían conducirse por encima de lo malo, lo ilícito y lo injusto, para ser mejores, más rectos y más justos ante los ojos del Señor.

Si bien las formas de vida social, se manifestaban en la conciencia colectiva como determinadas por una instancia divina inconocible, sus contenidos siempre fueron estructurados tomando en cuenta los fines de la sociedad, y en esta forma, las valoraciones comunes engendraban castigo para aquellos que indebidamente traspasaban el umbral de lo prohibido cuando disponían de los bienes de la comunidad que estaban a su cuidado, o hacían mal uso de la función que se

les había encomendado, en perjuicio de la satisfacción de valores de carácter general.

Así se encuentra que en los inicios de las civilizaciones, eran señaladas sanciones para aquellos que infringían las normas establecidas en la guerra o en la administración de la ciudad, que a manera de ejemplo se recogen algunas que se encuentran inscritas en el cuerpo de leyes:

a) Apartado 5) "Si un juez ha juzgado una causa, pronunciado sentencia (y) depositado el documento sellado, si, a continuación, cambia su decisión, se le probará que el juez cambió la sentencia que había dictado y pagará hasta doce veces la cuantía de lo que motivó la causa. Además públicamente, se le hará levantar de su asiento de justicia (y) no volverá más. Nunca más podrá sentarse con los jueces en un proceso". (9)

b) Apartado 26) Si un oficial o un especialista militar que había recibido la orden de partir para una misión del rey, no fuese (a la misma) o bien (si) alquilase a un mercenario y lo enviase en su lugar, ese oficial o ese especialista (militar) recibirá la muerte; el alquilado por él tomará su hacienda". (10)

9] LARA PEINADO, Federico. Ob. cit. Pág. 91

10] Ibidem. Pág. 94.

II.2) GRECIA.

En Grecia fueron establecidos varios estados que coexistieron durante largo tiempo, con sistema de administración pública propio y relativamente independiente, pero vinculados por la realidad social, la religión, el comercio, los tratados y las guerras, lo cual influyó determinadamente para crear tradiciones, costumbres e intereses análogos.

Cabe decir, que las funciones gubernamentales eran simples, sin embargo en las ciudades de Esparta y Atenas, por su importancia económica y social, existían estructuras encargadas de la dirección y administración pública, encomendadas a personas especialmente preparadas para ello, designadas por la "Apella", organismo constituido por ciudadanos mayores de treinta años cuya función consistía en aprobar o desaprobar, no así de deliberar, las proposiciones hechas por el Consejo, por medio de aclamación; es de suponer que esos individuos aclamados gozaban de una moral y patrón ideal de conducta intachable.

En la misma forma la "Apella" aprobaba o desaprobaba, los actos cometidos por esos hombres cuando eran indebidos, pero quedaba a cargo del Consejo imponer alguna sanción al funcionario desleal, que variaba de acuerdo a los privilegios que tuviera dentro de las altas esferas del gobierno, pero eso sí, quedaban inhabilitados para formar parte del "Areópago", Consejo formado por los funcionarios del Estado,

cuando terminaban sus funciones.(11)

Los habitantes griegos, carecían de los derechos que debían tener como personas que fueran reconocidos por la autoridad; su esfera jurídica quedaba limitada a derechos políticos para aclamar en la asamblea y civiles en relación a la familia, sin embargo, antes de concluir el dominio helénico, pudieron intervenir directamente en la constitución y funcionamiento de los órganos del Estado, gozando de una situación protegida por el derecho en cuanto a las relaciones que sostenían con sus semejantes, pero careciendo de prerrogativas ante el Poder Público.

II.3) ROMA.

Cosa semejante ocurría en Roma durante las dos primeras etapas, si acaso el pueblo llegó a tener alguna intervención en las instituciones estatales fue durante la República, pero en general, las sanciones que les eran impuestas a los funcionarios deshonestos, quedaba al arbitrio de los pretores.

Durante la monarquía, la estructura gubernamental se formaba por el Rey, el Senado y los Comicios. El rey designaba, los comicios aprobaban y el Senado ratificaba.

11] EILUL, Jacques. *Historia de las Instituciones de la Antigüedad*. Ed. Editorial Aguilar S.A. Madrid 1970. Págs. 39 a 41.

Fue durante la República en que el poder se encontraba en manos del Senado, los Patricios y los Plebeyos, en que al ponerse a la consideración de plebiscitos o sea las asambleas o conciliábulos de los plebeyos, las determinaciones del Senado que afectaban a la plebe podían ser objetadas, pues para ello contaban con sus representantes denominados "tribunos de la plebe", con pleno poder para objetar también los nombramientos de los funcionarios.

En el Imperio, se pretendió encontrar un equilibrio entre las dos etapas anteriores, pero el poder se concentró en el emperador, cuyo poder no tenía límites.

La única garantía que tenía el pueblo frente a los abusos de la autoridad, radicaba en la acusación del funcionario, que sólo se podía hacer al expirar el término de su cargo, a semejanza de un juicio de responsabilidad, que se fincaba en contra de la persona física que encarnaba la autoridad y que debería efectuarse en la ciudad de Roma ante tribunales compuestos por nobles interesados en ahogar este tipo de negocios, de donde resultaba que nunca eran sancionadas las autoridades por muy responsables que fueran de algún ilícito.(12)

12] MARGADANT S., Guillermo Floris. *El Derecho privado Romano*. Ed. Editorial esfinge. México 1960. Págs. 29 a 44.

II.4) EDAD MEDIA.

Los diez siglos de vida histórica que se conocen con el nombre de Edad Media, constituyeron un período de transición entre dos grandes ciclos, que se polarizaron en la manifestación de culturas diversas: la antigua y la moderna.

Ese carácter transicional, abarcó todas las formas de la vida humana en un lento proceso de estructuración. Nuevas costumbres injertadas en las antiguas, nuevas concepciones de vida espiritual y nuevas formas de actividad económica, habrían de ejercer una profunda influencia en las ideas e instituciones que pugnaban por reordenarse, tras la disgregación incontenida de sus clásicas fuentes.(13)

El Derecho Medieval se presenta complejo y heterogéneo, porque concluyen en su formación una multitud de ordenamientos legales, orígenes distintos y contenidos contradictorios, que tienden a superponerse y a excluirse unos a otros, casi sin solución de continuidad.

Europa constituye en la Edad Media, un ámbito de profundas transformaciones sociales, movidas por intereses y emociones divergentes, cuyo único punto de contacto, es el propósito común de crear condiciones favorables que posibilitan la existencia de la familia, del grupo o de la raza.

13] ROMERO, José Luis. La Edad Media. Fondo de Cultura Económica. México 1949. Págs. 9 y 10.

En un extremo se encontraban los pueblos germanos, impregnados de sentimientos raciales, que permanecieron por largo tiempo inaccesibles a costumbres e instituciones extrañas; en el otro, se colocaban los pueblos de cultura romana, que consideraban ser los depositarios de un derecho perfectible y trataban de recuperar su predominio; y en un tercero, la gran comunidad cristiana que pugnaba por la prevalencia de un orden normativo universal, fundado en los principios pregonados por la iglesia.

De ahí que la Edad Media en Europa, presenta un panorama jurídico poco definido, pues sobre la coexistencia de un crecido número de pequeños ordenamientos, afloran como fondo común, dos grandes fuerzas centralizadoras del Derecho, la Iglesia y el Imperio Romano-germánico.

Ambas, armónicas unas veces, y antagónicas las otras, logran mantener sin embargo, cierto equilibrio sobre la diversidad de costumbres e instituciones.

En esta etapa histórica se observan tres períodos, que difieren en cuanto a la diversa situación del individuo en relación a sus derechos fundamentales y sus principios de libertad.

1) La Temprana Edad Media, (14) en que los pueblos no presentan una formación perfectamente delineada, ya que en términos generales se encuentran constituidos por tribus dispersas y aisladas. El derecho tuvo una especial decadencia ya que los diversos pueblos se valen de expertos de origen romano, ante la pretensión del estado romano-germánico de renovar y ajustar su estructura jurídica, pero ante la influencia de la Iglesia a partir de la conversión de Constantino, el derecho fue estudiado por los teólogos.

En este período es ostensible la enorme arbitrariedad y despotismo, no existía una reglamentación jurídica como lo había en Grecia y en Roma, cada quien se hacía justicia por su propia mano, ante este panorama, era imposible abordar el tema de los derechos del individuo, por el cerrado grupo de autoridades que actuaban como mejor convenía a los intereses por ellas representados.

2) La Alta Edad Media, (15) donde el sentimiento cristiano se acentúa, proponiéndose el hombre un ideal de renunciación justificado por la grandeza de una esperanza ultraterrena.

Dominan los poseedores de la tierra, que mediante un contrato denominado "servidumbre", eran dueños de todos los que la cultivaban, de su familia y de sus descendientes y por él, se comprometían a realizar toda clase de trabajos, a cambio de

14] *Abarca de la época de las invasiones, hasta la disolución del Imperio Carolingio.*

15] *Desde la disolución del Imperio carolingio, hasta la crisis del orden medieval.*

la protección otorgada por el señor feudal, quien acrecentaba su poder político de acuerdo con la extensión de tierra que poseía, de tal forma que no era posible concebir un orden de derecho que garantizara la libertad del hombre frente a los actos arbitrarios y despóticos del señor.

3) La Baja Edad Media, (16) en que los valores ideales son reemplazados por el trabajo y la riqueza, posiciones desde donde también era posible alcanzar el poder.

A medida que los intereses económicos fueron adquiriendo importancia, las ciudades se desarrollaron y sus habitantes se impusieron a la autoridad del señor feudal, exigiéndole una serie de concesiones, que integraron una legislación especial denominada "Derecho Cartulario", con el que apareció un régimen de legalidad que limitaba y sometía la autoridad de los dueños del feudo, en beneficio de los habitantes de las urbes, sin embargo, aún cuando se prescribieron esos derechos, cuando eran violados, no existía sanción de parte del Estado en contra de los terratenientes.

El Cristianismo intentó suavizar las ásperas condiciones de desigualdad que prevalecían en el mundo pagano, pretendiendo que se diera un trato humanitario a los gobernados y propugnando que la actuación de los gobernantes se ajustara

16] De la mitad del siglo XIII hasta las postrimerias del siglo XV.

a las normas de la justicia universal.

En este marco tan difuso, surgieron movimientos sociales y políticos, principalmente entre las clases desprotegidas que eran objeto de duras condiciones económicas, de despojos y de atropellos, que hicieron derivar un ordenamiento diverso, con la esperanza de que esas clases, tuvieran un papel activo que les proporcionara otra forma de vida, que ya empezaba a reconocerse por los tratadistas del Derecho Natural, por los juristas, por los predicadores, etc., y de esta forma se proyectaran nuevos horizontes en comunidad universal.

II.4.1.) LAS CIUDADES.

La organización jurídico-administrativa, comienza a adquirir fisonomía propia en virtud de las grandes concentraciones derivadas de las corrientes de intercambio universal. Tanto en las ciudades romanas que habían sobrevivido a las intervenciones con una estructura jurídica propia, como en las ciudades germánicas más estrictamente subordinadas al poder señorial, los lugares y actividades del mercado se perfilan como comunidades jurídicas especiales regidas por el derecho del mercado "Jus Mercatum habendi", que marca el punto de partida de una nueva manifestación política.

El mercado medieval, subordinado a la comunidad monárquica o feudal, va constituyendo una de las principales fuentes de la

economía y comienza a manifestarse como organización autónoma que tiende a ampliar sus nexos jurídicos a todos los sectores sociales; de tal modo intervienen las empresas de intercambio y de industria en la vida europea, que en los siglos XI y XII, prolifera la fundación de ciudades libres sin enlace alguno con los centros del poder político. (17)

II.4.2) ALEMANIA.

Dentro del territorio romano-germánico, se formaron ciudades denominadas "Burgos", gobernadas por el "señor de la ciudad" que a la vez venía a ser el "señor del mercado" y el "señor del tribunal"; su función era bastante amplia, pues recibía los impuestos aduaneros del intercambio, otorgaba permisos para la elaboración y venta de mercancías y se encargaba de administrar justicia a su placer. El cargo se encomendaba a veces al rey como ocurría en la ciudad de Francfort, o a los obispos como en la ciudades de Colonia o Magdeburgo.

Los ciudadanos que habitaban las ciudades lograban esporádicamente concesiones, derechos o fueros que les permitía erigirse en entidades de Derecho Público independientes, en esta forma, lograron convertirse en centros políticos de legislación y administración autónomas, con jurisdicciones independientes, y una forma de gobierno

17] ROMERO, José Luis. Ob. cit. Págs. 139 y 140.

comunal, de tal forma, que se va creando un derecho en los "burgos", que a partir del siglo XII se le denomina como Derecho de la Ciudad (Meichbild), que estatuye la jurisdicción de sus tribunales en ciertas materias, así como sustraer de otras jurisdicciones el juzgamiento de sus habitantes.

La intensificación de las actividades industriales, dieron lugar a la formación de entidades gremiales -corporaciones de artesanos- que llegaron a tener mucha influencia tanto en lo político como en lo administrativo, a tal grado, que en el siglo XIV obtuvieron importantes modificaciones en las constituciones de varias ciudades, que permitieron a los artesanos tener acceso a los cargos municipales y a los colegios de consejeros, obteniendo a la vez, derechos jurídicos y garantías de los que anteriormente se encontraban vedados.

A partir del siglo XVIII, se constituyeron ligas en las ciudades, algunas con fines meramente económicos, otras con fines políticos y otras más con ambos, como fueron: la Liga Hanseática que agrupó a las grandes ciudades de la Baja Alemania; la Liga Municipal Renana y la Liga Municipal Suava, formados para la protección de extranjeros que ejercían el comercio con las ciudades coaligadas; para obtener la paz

territorial o para limitar el poderío de los monarcas. (18)

Aún cuando de una u otra manera se logró limitar el poder omnipotente del rey o de la iglesia, no se puede decir que en algún caso se les haya podido fincar responsabilidad.

II.4.3) INGLATERRA.

Evocando la historia, nos llega a la memoria, que el territorio de Inglaterra estaba dividido por siete reinos que constituyeron la Eptarquía Sajona. En cada uno de ellos, el monarca designado ejercía el mando militar y la administración pública casi sin límites, autoridad que ejercía en función a la costumbre, sin embargo, ante la pluralidad de hábitos que se fueron unificando, constituyeron en el ámbito jurídico privado, la estructura general del Common Law, conjunto normativo consuetudinario enriquecido y complementado con las resoluciones dictadas por los tribunales ingleses y por la Corte del Rey, que fueron precedentes obligatorios para los casos sucesivos, que llegaron a imponerse a la autoridad real quien debía acatarlas, por lo que la libertad y la propiedad se erigieron en derechos individuales públicos, oponibles al poder de las autoridades.

A mediados del siglo IX, durante el reinado de Alfredo, se unificaron los siete reinos con el fin de resistir a las invasiones danesas, contándose con la ayuda de los jefes más

18] ROMERO, José Luis. Págs. 174 a 197.

representativos del Consejo de Próceres (Witteanagement). No obstante la resistencia, Guillermo "El bastardo" duque de Normandía, tras la batalla de Hastings del 14 de octubre de 1066, se posesionó del poder comenzando con ello la dominación de los normandos sobre los antiguos conquistadores anglo-sajones, confiscando sus tierras y propiedades, que fueron distribuidas entre los vencedores, que organizaron un sistema feudal distinto al que existía en el Continente, pues los feudatarios que anteriormente estaban jurídicamente subordinados al señor, pasaron a depender directamente del Rey. A diferencia de otras invasiones, las distinciones que existían entre normandos y sajones se fueron suavizando, surgiendo un nuevo pueblo con costumbres unificadas, con una tradición propia e incluso con una lengua común resultante del francés de los vencedores y el bajo alemán de los vencidos. De esta unificación, resultó el posterior reconocimiento de la libertad humana y su protección, que llegó a alcanzar admirable grado de desarrollo en tal forma, que su sistema es uno de los antecedentes de los derechos fundamentales del individuo, derivados de la lenta pero firme evolución del desenvolvimiento del derecho, como resultado del origen de los pueblos, las costumbres y su propia vida. (19)

Cuando reinó Enrique II, se suprimieron los privilegios

19] GOETZ, Walter y otros. *Historia Universal*. Tomo III. Ed. Espasa Calpe. Madrid 1955. Págs. 441 a 443.

feudales y la actividad pública se centralizó en el monarca, quedando suprimida la función representativa, con lo que la oposición y la desconfianza de la nobleza empezó a manifestarse, deteniéndose bajo el reinado de Ricardo "Corazón de León" y adquiriendo mayor impulso bajo el reinado de su hermano Juan "Sin Tierra", en que los barones apoyados por el Clero y la Burguesía se rebelaron en contra del monarca, por haber atacado en diversas ocasiones las costumbres jurídicas confiado en su autoridad y su poder, y sustrayéndose a los imperativos del Common Law.

Estos actos dieron como resultado que el pueblo se conmocionara y exigiera del rey, la expedición de "bills" o "cartas" en las que se hacían constar los derechos de los individuos, obligándolo a firmar el 15 de junio de 1215 la Carta Magna, en la que se determinaron una serie de limitaciones al poder real, pues contiene la base de los derechos y libertades de los ingleses, de los barones, de la Iglesia, de los "freeman" y de la comunidad. El precepto más importante es el marcado con el número 46, que constituye un antecedente de nuestros artículos 14 y 16 constitucionales y del 50. de las reformas y adiciones a la Constitución Norteamericana, que establece: "ningún hombre libre puede ser arrestado, expulsado o privado de sus propiedades sino mediante juicio de sus padres y por la ley de su tierra", disposición que implica la garantía de legalidad, en el sentido de que la privación sólo podría efectuarse mediante

una causa jurídica, permitida por el derecho consuetudinario. Pero además se requería que la afectación de los derechos de libertad y propiedad individuales, se realizara no sólo de conformidad con la ley de la tierra, sino mediante juicio de pares; con esta idea se otorgaba la garantía de audiencia, para que el ciudadano pudiera ser oído en su defensa y aseguraba la legitimidad del tribunal que había de encargarse del proceso, al establecer que cualquier cuerpo judicial carecía de incumbencia, que correspondía a los pares del interesado, órganos jurisdiccionales instalados con anterioridad al hecho de que se tratara. (20)

Los sucesores de Juan "Sin Tierra", bien por propia decisión o por instancias de la nobleza, convocaron a asambleas consultivas denominadas con el tiempo Parlamento, en donde los pequeños feudatarios lograron el privilegio de designar a dos representantes por cada Condado, formándose la asamblea de los pares.

En el siglo XII, se exigió la ampliación de los derechos contemplados en la Ley Fundamental, dividiéndose el Parlamento en dos cámaras en razón de las diferencias sociales, que se designaron: Cámara de los Lores integrada por los obispos y los grandes feudatarios y Cámara de los Comunes, en donde estaban representados los feudatarios

20] BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Ed. Editorial Porrúa. México 1992. Pág. 64.

menores, los municipios y el pueblo en general.

No pararon ahí las concesiones obtenidas, pues se impuso al rey otro estatuto legal que vino a consolidar las garantías estipuladas en la Carta Magna, la "Petition" o "Rights" expedida por el rey Carlos; el "Writ de odio et atia" que tenía como finalidad restituir la libertad a alguna persona detenida por odio o por falacia; el "writ de homine repigliado" cuyo objeto se dirigía a que el Sheriff pusiera en libertad provisional a algún acusado de delitos.(21)

En 1679 fue elevado a la categoría de ley el "Writ of habeas corpus", procedimiento consuetudinario que sometía a los jueces al examen pormenorizado de las órdenes de aprehensión ejecutadas y la calificación de la legalidad de sus causas, haciéndose una declaratoria en la que se asentaba que no podía ser negado, sino que se concedía a todo hombre que fuera arrestado o detenido en prisión o de otra manera atacado en su libertad personal, por orden del rey, de su consejo privado o de cualquier otra autoridad.

De todo lo anterior se puede presumir, que en Inglaterra se fueron obteniendo la consagración y la protección jurídicas espontáneamente, que se fueron reafirmando con motivo de diversos acontecimientos históricos, es claro que con la

21] BURGEOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. cit. Pág. 65.

obtención paulatina del poder, los ciudadanos ingleses incursionaron en las altas esferas gubernamentales, pudiendo exigir la responsabilidad de sus actos, tanto del rey como de las demás autoridades subalternas.

II.4.4) FRANCIA.

En la Edad Media, Francia carecía de unidad política, los feudos eran más extensos que los dominios de la corona, por lo que teniendo su propio derecho territorial, no tenía jurisdicción en ellos la autoridad real.

Debido a su vecindad con Italia, en el siglo XI, empezaron a desenvolverse las ciudades, constituyéndose en algunas verdaderas repúblicas, como ocurrió en Marsella, Avignon, Tolosa y Montpellier, que representaban la prosperidad y el bienestar francés.

El norte, estaba constituido por regiones que nunca habían sido romanistas por lo cual se les denominaba como regiones de costumbre, pues los pueblos que las componían se resistían a admitir el derecho escrito; y las del sur que durante siglos habían estado bajo la dominación de los romanos, se regían por el Código de Alarico aplicado con cierta uniformidad; también en las del norte la nobleza feudal era poderosa, pero la condición de las poblaciones urbanas era miserable, razón por lo que en ellas fueron surgiendo los

"gremios", que obtenían la mayoría de las veces, por la fuerza, sus cartas de franquicia, ya del señor feudal o ya del obispo, pues las gobernaban a través de un cuerpo municipal o de un corregidor.

Tras la derrota de los Plantagenets, al ascender el trono Felipe "El hermoso", se introdujo dentro del gobierno un grupo denominado de legistas o letrados que hicieran ver al rey el error de que se hubiera operado la consolidación de la autoridad monárquica, con lo que se hechó marcha atrás, restringiéndose las libertades de que gozaban las ciudades, formándose los "Estados Generales" integrados por: el clero, la nobleza y los procuradores de la burguesía del rey.

Los sucesores de Felipe "El Hermoso", acabaron con el cuerpo de consejeros con lo que se descentralizó el gobierno, devolviéndose con creces todas las franquicias que habían sido retiradas.

En términos generales, en Francia existía el poder autoritario de los señores feudales, que fue cediendo poco a poco en favor de los gobernados, hasta vislumbrar el derecho moderno derivado de las diversas teorías que fueron surgiendo, perfilándose el "Jus naturalismo" como corriente política que tendía a fijar las relaciones entre el poder y los gobernados, con el fin de respetar y consagrar en el orden jurídico las prerrogativas inherentes a la persona

humana, como son: libertad, propiedad y seguridad jurídica. (22). Aún cuando se logró limitar el poder de los gobernantes, no se tiene conocimiento alguno de fincamiento de responsabilidades.

II.4.5) ESPAÑA.

La estructura gubernamental española era de perfil monárquico, se constituía por juntas de notables que ampliaban o restringían los poderes regios, base de la futura nobleza hispano-gótica.

El derecho positivo aparece coexistiendo con las costumbres locales, pero a diferencia de la cultura jurídica imperante entre los visigodos de origen germánico y los pueblos vencidos de tradición romana, hizo imposible que los pueblos fueran regulados por una ley común. Así en el siglo V aparecen dos grandes publicaciones de distinto contenido: El Código de Eurico o de Tolosa que se aplicaba a los visigodos, y el breviario de Aniano, vigente para los ciudadanos romanos. Un siglo después, rigieron además la Ley de Tadius y el Código de Leovigildo, en los que se alteraban los elementos germanos y romanos. La diversidad legislativa fue superada en el año 671, al sancionarse el "Fuero Juzgo" que unificó la situación jurídica de ambos.

Al caer la monarquía visigótica, el "Fuero Juzgo" siguió

22] SIERRA, Justo. *Historia general*. Ed. S.E.P. México 1924. Págs. 293 a 300.

vigente en muchos territorios dominados por los musulmanes, pero después de la reconquista, el derecho español se reordenó en torno a dos fuerzas unificadoras: la nobleza y los municipios, surgiendo la modalidad imperante, derivada de concesiones y privilegios otorgados, a veces por la nobleza y a veces por los municipios, constituyendo lo que posteriormente recibió el nombre de "Derecho o Legislación Foral", que se reunió en dos colecciones: "El fuero de kishijos-Dalgos" que data aproximadamente del año 1138, que legisla las relaciones entre nobles, y el "Fuero Viejo de Castilla", compuesto hacia 1212 con vigencia a todos los vasallos del rey.

Del siglo XII, data la institución del "Justicia Mayor" que venía a ser a la manera de un "juez medio", entre el rey y sus súbditos, cuya función consistía en velar por la observación de los fueros contra actos y disposiciones de autoridades; por propia autoridad y sin que las Cortes ni el rey pudieran impedirlo, tenía la facultad de castigar el incumplimiento de sus mandatos y evitar los abusos y extorsiones del poder cometidos por la hacienda pública o por la potestad señorial. (23)

Posterior a la Edad Media aumentaron en Alemania, Inglaterra Francia y España, las concesiones otorgadas a los habitantes

23) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. cit. Págs. 59 y 60.

de estos países, ejerciendo un control respecto a los administradores de la justicia y la hacienda pública, para hacerlos responsables de los ilícitos cometidos durante el desempeño del cargo que se les había conferido, de lo cual daré cuenta en el capítulo siguiente, especialmente del último país de los mencionados, ya que por lógica es necesario compenetrarse en su estudio, porque durante trescientos años, México estuvo sometido a las leyes y a los procedimientos importados por los conquistadores, que dejaron profundas heridas que tuvieron que curarse a medida que la nación nueva fue creando su perfil propio.

C A P I T U L O T E R C E R O

ANTECEDENTES EN MEXICO

III.1) EPOCA PREHISPANICA.

En el amanecer de la historia, una parte del norte, del centro y del sur de lo que hoy es el suelo mexicano, se encontraba habitado por conjuntos de pueblos de razas autóctonas que, de acuerdo con el idioma, se establecieron en grandes centros de civilización como lo fueron los Otomíes en el centro, los Mayas-Quichés en el sur y los Nahoas en el norte; civilizaciones que de acuerdo con los cálculos astronómicos acusan una antigüedad de más de cinco mil años, eran tan vetustas como las que poblaron los suelos de la India, China y Egipto, pero cabe mencionar que las nuestras eran también tan añosas, que ignoraban su origen y se tenían como surgidas de la tierra que habitaban.

La organización de los pueblos que ocupaban ese espacio territorial, era teocrática, partícipes de una división en cuanto a clases y trabajos: la casta sacerdotal, dedicada al culto y al gobierno; la casta guerrera, que además de participar en la administración de los pueblos, se encargaba también de defender el territorio; el pueblo, que se encargaba del cultivo de las tierras y de los trabajos industriales y los vencidos, que estaban reducidos a un estado de servidumbre.

Al caminar del tiempo, fueron cambiando el sistema teocrático por el monárquico, en donde el rey o emperador era el amo y señor y en donde las clases se clasificaban en: sacerdotal, guerrera, proletaria y siervos.

III.1.1) LOS AZTECAS.

Los Aztecas se decían herederos de la religión Nahoá, y como ningún otro pueblo, se pueden comparar al pueblo romano, lo anterior se deriva porque se trataba de un grupo de aventureros que peregrinaban sin hallar cabida en ninguna parte; no conocían más ley que la fuerza; no tenían más ideas que las de formar una ciudad para dominar el mundo; fueron arrojados de todas partes hasta que se refugiaron en una isla situada en un lago, tal y como lo hicieron los compañeros de Rómulo en la cuenca de las siete colinas; salían a merodear para imponer el terror; iban a los pueblos vecinos para robar mujeres tal y como lo hacían los romanos con las sabinas; no tenían civilización propia y tomaron para sí la cultura y los dioses de otras civilizaciones; los aztecas hicieron de su ciudad la reina del continente por descubrir y los romanos de la suya. (24)

Los mexicas se encontraban organizados por medio de

24] RIVA PALACIO, Vicente. *Resumen integral de México a través de los siglos. Duodécima Edición. Tomo I. Editorial Compañía general de Ediciones S.A. México 1970. Pág. 240.*

"Calpullis", gobernados por un "Teclutli" designado por el rey, para los efectos de su administración, pero sin ostentar ninguna representación política.

Tenían una educación fundamentalmente tradicionalista, constituida por una serie de legados culturales transmitidos de las generaciones antiguas a las nuevas, que se contenían en las enseñanzas que recibían en el hogar y las que impartían las instituciones especializadas.

Hacia los catorce años los mancebos que terminaban su educación doméstica, bien en la casa o en los palacios por medio de preceptores particulares contratados por los nobles, la continuaban en el "Calmecac" a donde asistían los que pertenecían a las clases privilegiadas, y en donde recibían conocimientos humanísticos, que les adiestraban para ocupar los puestos en la administración e impartición de justicia; este recinto constituyó el primero en América dedicado a la formación y adiestramiento de los jueces, fiscales, magistrados, procuradores y escribanos; o en el "Tepochcalli" que a la vez los encaminaba para aprender los trabajos de labranza, agricultura y en donde aprendían las artes de la guerra.

El rey era el amo y señor porque ejercía el mando supremo, que para realizar su actividad oía la opinión de un Consejo formado por doce miembros que eran escogidos de la familia

real, denominado "Tlatocan" y a los que se designaba con el nombre de "Tlatoani".

Al principio se acostumbraba que los ordenamientos legales fueran elaborados por la nobleza, pero poco a poco, la tradición se olvidó y una vez que era elegido el rey, se encargaba de legislar en tanto mantuviera el justo límite de su autoridad y el celo para seguir la línea que sus antecesores habían establecido; sin embargo, el despotismo de algunos reyes, alteraba las leyes o las cambiaba a su antojo.

La costumbre formaba el cuerpo de la doctrina jurídica que regía los actos de los mexicas, en su desenvolvimiento se tuvieron importantes adelantos, en cuanto al gobierno, la constitución de la familia y la pureza de las costumbres. Su derecho era propio, a la altura de las civilizaciones más organizadas de la época, sin embargo, resultaba imposible que los súbditos del reino reclamaran algún derecho, porque éstos se concedían como un acto gracioso por la autoridad, por lo que carecía de medios para revocar las decisiones, las más de las veces arbitrarias.

Existían tres señoríos que formaban una Triple Alianza: México, Texcoco y Tacuba; el más importante era el primero a quien los otros dos le habían dado obediencia en los casos de guerra, pero que conservaban independencia absoluta en cuanto a su régimen interior; le seguía el reino de Texcoco, porque

tenía un rey muy sabio llamado Netzahualcōyotl, que era prudente y de buen juicio, que en su tiempo estableció muchas y muy buenas leyes para el reglamento y conservación de sus vasallos y de su gobierno. A éste le siguió Netzahualpilli, quien gozaba de prudencia y buena gobernación, por ello los reyes de México, los tenían y amaban en lugar de sus padres, y dada su categoría, les eran enviadas para su conocimiento muchas causas y pleitos para que ahí se determinaran, pero que al hacerlo, siempre guardaban respeto a las autoridades de la gran ciudad. (25)

En cada señorío existían pueblos que estaban constituidos por la fuerza de las armas, que eran tributarios de la Triple Alianza; con los tributos que se obtenían, se hacían cinco partes, dos le correspondían al señor de México, dos al de Texcoco y una al de Tacuba.

Además, los habitantes tenían que soportar otros gravámenes:

a) Los que tenían que pagar los hombres que cultivaban las tierras de los nobles y guerreros a los propietarios.

b) Los que cubrían los que habitaban los "Calpullis" que

25] CASAS, Fray Bartolomé de las. *Los indios de México y Nueva España*. Ed. Editorial Porrúa S.A. Colecc. "Sepan Cuantos. México 1987. Pág. 129.

correspondían: la mitad al jefe del barrio y la otra mitad al rey.

c) Los tributos que pagaban al rey los comerciantes e industriales.

d) Los "mayeques" que sembraban las sementeras y pagaban los tributos a los dueños, pero que estaban exentos de pago al rey.

Estas contribuciones, más los regalos que hacían al rey los señores de otros lugares y los despojos de guerra, constituían la Hacienda Pública.

El encargado de la organización fiscal del reino era el "Cihuacóatl", personaje cuyo poder se igualaba casi al del rey, hacía las veces de virrey (vocablo no conocido en el lenguaje náhwa) y recogía todo lo que recaudaban los "Calpixque" y llevaba las cuentas en los libros, cuidando de su distribución y buen empleo.

Además de recoger los impuestos, los "Calpixque" abrían los caminos, limpiaban las calles y las acequias, eran los encargados de contar a los cautivos en las guerras y las bajas producidas, hacían la cuenta del despojo y daban razón de las hazañas. Se llevaba una cuenta exacta cada ochenta días de lo que estos señores ingresaban a la Hacienda

Pública, anotándose los pueblos de los que se percibía, el tipo y monto de objetos, etc.

El rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por bien público se encontraba determinado.

Relata Fray Bernardino de Sahagún, que existía un mecanismo de control de los demás funcionarios de la administración, y al efecto indica: "También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar a los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para ésto elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en los casos de guerra, y experimentadas en los casos de las conquistas; personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del Calmecac, prudentes y sabios, y también criados en el palacio. A estos tales escogía el señor para que fuesen jueces en la república. Mirábase mucho que estos tales no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni apasionados; encargábales mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a sus manos viniése". (26)

Los jueces se reunían desde la primera luz del día hasta la noche, les eran llevados alimentos a las salas en donde actuaban, con el objeto de que no tuvieran distracción. Para

26] SAHAGÚN, Fray Bernardino de. *Historia general de las Cosas de la Nueva España*. Ed. Editorial Porrúa S.A. Colecc. "Sepan Cuantos". México 1989. Págs. 470 y 471.

atender a su manutención y no tuvieran pretexto para corromper los juicios, al ser designados se les proveía de tierras donde sembraban o hacían sembrar, que les redituaban los mantenimientos necesarios para su sustentación; dentro de esas tierras había casas de vecinos que actuaban como renteros. Al morir el funcionario, no se traspasa la tierra a los hijos o a los deudos, sino al juez que le sucedía en el oficio, es decir, que ésta pertenecía al oficio y no al que lo desempeñaba. (27)

El control de las conductas ilícitas se llevó a cabo mediante penas rigurosas, acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad y que iban desde la simple amonestación cuando el caso no era grave, hasta la muerte si era importante, o bien, podía consistir en la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar otro en el futuro, el trasquilamiento, el derrumbamiento de su casa, etc., que se aplicaba en los siguientes casos:

1) "Si los mayordomos echaban algunas derramas de tributo o comida o de bebida, para que comiesen los maestros del "Tepochcalli", luego el señor los mandaba prender y echarlos en la cárcel en jaulas grandes, por si cada uno". (28)

2) "Si el señor sabía y tenía averiguado de alguno de los

27] CASAS, Fray Bartolomé de las. Ob. cit. Pág. 129.

28] SAHAGUN, Fray Bernardino de. Ob. cit. Pág. 467

mayordomos, que había tomado y aplicado para sí alguna parte del tributo que era a su cargo, luego mandaba el señor prenderle y echarle en una jaula hecha de viguetas gruesas; y también mandaba y proveía el señor que todas las mujeres amancebadas con el tal mayordomo, e hijos o hijas o deudos, le echasen fuera de su casa y le desposeyesen de la casa con toda la hacienda que antes tenía el mayordomo delincuente; y así la casa con toda la hacienda se aplicaba al señor, y luego mandaba cerrarla y condenábale a muerte". (29)

3) "Lo cierto en lo que el señor tenía gran diligencia era de poner velas de noche y día, para que velasen así en la ciudad como en los términos de ella, para que no entrasen los enemigos sin sentirlos ni conocerlos; y por ésto tenían sus velas los sátrapas concentrados por los espacios de la noche, y también otros soldados que se llamaban "Teachcáutan"; y velaba el señor en que estas velas no hiciesen falta, y salía muchas veces disimuladamente para ver si estaban vigilantes, o en sus estancias, o si dormían o se emborrachaban, y castigábanlos reciamente si dormían o se emborrachaban". (30)

4) "Y los que tenían cargo de las cosas del "Tiánquez" si no hacían fielmente sus oficios privándolos de ellos y desterrábanlos de los pueblos". (31)

29] SAHAGUN, Fray Bernardino de. *Ob. cit.* 467

30] *Ibidem.* Pág. 472

31] *Ibidem.* Pág. 476

5) "Tenían ley que si el sumo pontífice se emborrachaba, donde quiera que se le hallase borracho con una persona lo mataban". (32)

6) "Si el sumo pontífice era hallado con alguna mujer, secretamente lo mataban con un garrote o lo quemaban. Dícese también, que le derrocaban la casa y la hacienda la confiscaban, y también morían todos los que sabían y callaban". (33)

7) "El principal que tenía algún oficio a su cargo, si se emborrachaba, quitábale el oficio, y si era por valiente hombre dado que entre ellos era honroso título, quitábaselo". (34)

8) "Cuando algún pueblo se rebelaba, enviaban luego los señores de los tres principales, México, Texcoco y Tacuba, secretamente, a saber si aquella rebelión procedía de todo el pueblo o solamente por mandato del señor o gobernador que lo regía. Si sólo del señor había origen, proveía que fuesen capitanes y jueces con gente para prender a aquel rebelde, y que hiciése justicia de él públicamente y de los que con él culpados hallasen". (35)

9) "Era ley que degollasen a los que en la guerra hacían

32] CASAS, Fray Bartolomé de las. Ob. cit. Pág. 139

33] Ibidem. Pág. 140

34] Ibidem. Págs. 139 y 140.

35] Ibidem. Pág. 141

algún daño a los enemigos sin licencia del capitán, o acometían antes de tiempo, o se apartaban de la bandera o capitanía". (36)

10) "Tenían pena de muerte los jueces que hacían alguna relación falsa al rey o señor superior de algún pleito y, asimismo, los jueces que sentenciaban a alguno injustamente". (37)

11) "Cuando el rey era informado que los pleitos de la gente se tardaban, mandaba detener a los jueces bajo el cargo de cohecho o pagas, o cuando lo hacían por amor o parentesco, como castigo los echaban a unas jaulas grandes y recias en donde permanecían hasta que eran condenados a muerte; por temor a la pena, los jueces administraban una justicia rápida y expedita. Se narra que en la época de Moctezuma, apresaron a Mixcoatlaillotlac, Teicnotlamachtli, Tlacochealcatl, Iztlamizcoatlaillotlac, Umaca, Toqual y Uictlolinqui jueces de Tlaltelolco, porque no hacían justicia derecha y justa, después los sentenciaron a muerte". (38)

III.1.2) LOS MAYA-QUICHES.

La cultura Maya-Quiché no fue conocida a fondo, pues casi la totalidad de los documentos de los mayas precortesianos

36] CASAS, Fray Bartolomé de las. *Ob. cit.* Pág. 141.

37] *Ibidem.*

38] SAHAGUN, Fray Bernardino de. *Ob. cit.* Pág. 466.

fueron destruidos por el celo que tenía el obispo Diego de Landa, sin embargo, se cuenta para su investigación con el "Chilam Balam de Chuyamel" y la "Crónica de Calkini", además, con los antecedentes localizados en los cuestionarios que fueron enviados por Felipe II alrededor de 1580, respecto a las relaciones que había entre los pueblos de Motul, Mérida e Izamal, con Santa María Campocolch; o entre Chunchuchú y Chocholo o entre Zotuna, Tibilón y Dohot. (39)

De todos estos documentos es posible deducir que esta civilización se formó con tribus avanzadas cuyo dominio partía del sumo sacerdote que lo compartía con un jefe guerrero, su estructura era teocrática durante el viejo imperio. Posteriormente se formó una confederación de ciudades-estado, unidas por un lenguaje y una cultura comunes. Cada ciudad-estado estaba gobernada por un "halach uinic o ahau" que se caracterizaba por su peinado extravagante y sus tatuajes. Este hombre gobernaba con la ayuda de un consejo de nobles y sacerdotes, y se encargaba de designar a los "bataboop", administradores y jueces que tenían funciones religiosas y militares en las ciudades que pertenecían a su ciudad-estado.

El "bataboop" era seleccionado por medio de un examen que implicaba el conocimiento de técnicas mágicas, ligas a un

39] MARGADANT S. Guillermo F. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. Ed. Editorial esfinge S.A. de C.V. México 1988. Pág. 14.

lenguaje de "Zuyua", que posiblemente haya sido el de los invasores toltecas en el siglo X.

Los nobles formaban dos cofradías militares con los símbolos del águila y del jaguar, en donde jugaba un papel muy importante el "nacom", jefe militar elegido por tres años que gozaba de grandes honores, incluso religiosos, que debía llevar una vida retirada, casta y ejemplar. Los "bataboop" también eran considerados nobles, así como dos o tres consejeros municipales responsables de los barrios de cada municipalidad.

Al lado de los nobles existían los sacerdotes, provenientes de familias nobiliarias con cargos a veces hereditarios, de cuya opinión dependía el ritmo de las labores agrícolas.

Nobles, sacerdotes, comerciantes y artesanos eran sostenidos por los tributos que pagaban al "halach uinic" la gran masa de agricultores derivados de la producción prioritaria de maíz y frijol, y secundariamente de: añil, vainilla, goma de copal, resina elástica llamada "kick", brea, alquitrán, trementina, aceites de sapayol, coco, nuez, cacao, algodón, henequén, además de dedicarse a la caza y los regalos que llevaban constantemente a los nobles y a los sacerdotes. (40)

Por debajo de estas clases estaban las de los esclavos

40] RIVA PALACIO, Vicente. Ob. cit. Tomo I. Pág. 104.

producto de las guerras, que también estaban sujetos a la compraventa y la de los hijos de éstos que habían nacido como tales, o habían caído a la esclavitud por haber cometido algún delito.

El derecho penal era muy severo y desde luego eran castigados aquellos que disponían para sí, de los bienes que habían recibido para su administración o no cumplían con su encargo en la función que se les había encargado, ya que muchas de las costumbres de los nahoas se habían introducido a esta civilización, sin embargo cabe decir, que los reos eran castigados con penas de esclavitud la cual era hereditaria.

III.1.3) LOS OTOMIES.

Los Otomies ocuparon el territorio que se encontraba al centro de Anáhuac, entre Teotihuacán y Cholollán. Su organización política era rudimentaria; vivían dispersos en pequeños grupos recolectores de tunas y vainas, de mezquite, o dedicados a una agricultura primitiva; la liga que tenían con otras tribus eran derivadas por la fuerza o por alianzas familiares; eran de costumbres bárbaras y adictos a la embriaguez.

Cada grupo tenía un jefe hereditario, y con fines militares o para migraciones colectivas solían formarse confederaciones transitorias. Entre las clases sociales faltaba la de los

7
DEBE
LA
BIBLIOTECA

sacerdotes, sin embargo la existencia del luto indicaba que cuando menos tenían rudimentos religiosos. (41)

Hasta después de establecerse en el centro del territorio adoptaron elementos de las superiores religiones que ahí habían encontrado.

Muchas de sus ideas fueron tomadas de los pueblos nahoas, sus tributos se obtenían del comercio y de los pueblos que estaban bajo su dominio. Es posible que existiera responsabilidad de los funcionarios que dejaban de cumplir con sus funciones, que desde luego deben haber sido tomadas de los pueblos que ocupaban el espacio territorial antes de ellos.

III.2) EPOCA COLONIAL.

Al llegar a Anáhuac los legendarios "hombres blancos y barbados" dominaron a las tribus que ocuparon el espacio territorial, hicieron esclavos a los vencidos y borrarón del esquema todas las instituciones, que más buenas que malas existían, imponiendo las de la Metrópoli, pues el derecho de conquista les concedía la hegemonía y el poder.

Aún cuando inicialmente Hernán Cortés tomó las riendas de la administración a nombre del Rey de España, gobernó como mejor

41] MARGADANT S. Guillermo F. Ob. cit. Pág. 16.

convino a sus intereses a nombre del Rey, quien poseía en su calidad de señor absoluto de la Nueva España, todas las facultades relacionadas a todos los órdenes y si bien es cierto que delegó la administración de esas tierras en órganos superiores gubernativos, reservó para sí determinadas facultades, entre las que se encontraban:

- 1.- El derecho de fijar el sistema de explotación minera.
- 2.- El de escoger cuales deberían ser las granjerías reales.
- 3.- El de establecer todos los impuestos que consideraba pertinentes.
- 4.- El de fijar los gastos de la Hacienda.
- 5.- El de señalar los salarios que deberían percibir los diversos funcionarios.

Respecto a estos rubros, siempre conservó la iniciativa durante los trescientos años de dominación.

En la misma forma en que el Rey de España tenía a su lado al Consejo de Castilla para resolver los asuntos de esa provincia, fue creado un Consejo de Indias para tratar todos los asuntos relacionados con las cuestiones indianas.

Esta optimista construcción del régimen de la Nueva España como estructura política paralela a la de España y no como apéndice de ésta, de acuerdo con la opinión del Maestro

Margadant (42), adolecía de tres circunstancias:

a) La sede de los supremos poderes (Corona, Consejo de Indias y Casa de Contratación) se encontraban en España.

b) Los intereses económicos de la Nueva España quedaban supeditados a los de España.

c) Para las altas funciones gubernamentales de las Indias, fueron preferidos los peninsulares y no los criollos, discriminación que produjo infinitos problemas que abortaron con los años.

III.2.1) LOS OFICIALES REALES.

Don Juan de Solórzano y Pereira (43) lleva a cabo un esquema de la actividad de estos personajes que fueron enviados por la Corona Española a las tierras de América desde los primeros descubrimientos de Cristóbal Colón, sobre los que descansó toda la organización burocrática de la Hacienda Real de las Indias; fue precisamente por medio de ellos, que se hizo notoria la presencia del Estado español en defensa de los derechos fiscales de la Corona.

Estaban constituídos por cuatro personas que se denominaban: Contador, Tesorero, Factor y Veedor.

42] MARGADANT S., Guillermo F. Ob. cit. Págs. 38 y 39.

43] SOLORZANO Y PEREIRA, Juan. Política Indiana. Tomo II. Ed. Imprenta Real de Gaceta. Madrid 1976. Pág. 506 y sigs.

La función del Contador consistía en controlar las entradas y salidas de la Caja, certificar y cuidar de todos los documentos y ordenar el pago, tanto de los sueldos, como de las cosas que se adquirirían para el cumplimiento de sus actividades.

El Tesorero tenía a su cargo la recepción de todos los ingresos de la Real Hacienda y de realizar los pagos necesarios.

El Factor tenía como función ser gerente real de negocios, por lo que tenía continuo intercambio con la Casa de Contratación de Sevilla. Se encargaba del cuidado de los almacenes en donde eran depositadas las mercancías pertenecientes al monarca, fueran derivadas de tributos, de intercambio comercial o de mercancías decomisadas. Al mismo tiempo vigilaba las ventas de productos, armas y municiones de los almacenes y concurría ante las justicias ordinarias para ejercer acción en contra de los deudores en representación de la Corona, en todas las instancias.

La función del Veedor era semejante a la del Factor, asistía a las fundiciones, rescates, cobranzas, ventas o pagos que se hubieren de hacer en favor de la Hacienda Real.

Cada uno de los oficiales estaba obligado a presentar un estado de los movimientos que se efectuaban, no sólo por lo

recaudado, sino también por las omisiones, y les era exigido el reintegro de las partidas que resultaran fallidas por insolvencia de los deudores, así como de los pagos efectuados indebidamente, cuando en ello mediaba alguna responsabilidad por negligencia.

Los oficiales reales se encontraban asistidos por uno o dos tenientes, que realizaban actos propios de los funcionarios reales cuando se encontraban imposibilitados por enfermedad o por ausencia forzosa.

Había otros personajes denominados: oficiales de entradas y expediciones que eran designados en forma interina para acompañar a los caudillos en sus expediciones de conquista, con el objeto de vigilar los intereses de la Corona durante la expedición; al término de ésta, debían rendir cuentas de su actuación. Comisarios que, como enviados de los oficiales reales con una misión concreta, generalmente eran comisionados para visitar las cajas subordinadas y recoger los fondos recaudados, tenían poder para tomar cuentas a los tenientes de cada pueblo y a las demás personas que tenían a su cargo la Hacienda; igual que los anteriores, al concluir su misión y rendir las cuentas a los oficiales recibían por su trabajo la cantidad que había sido acordada; su función se ampliaba hasta el cobro de los adeudos con la Real Hacienda, la que correspondía a los tenientes, pero que por ser vecinos del lugar, no cumplían con su encargo. Los escribanos mayores

de rentas; los de minas y registros; éstos últimos asumieron un papel fiscalizador en todas las actividades relacionadas con el Tesorero Real; en consecuencia estaban encargados de formular cargos a los oficiales reales. La designación de este bloque de funcionarios se llevaba a cabo en junta de oficiales y podía recaer en un teniente o en un vecino que fuera hábil y tuviera dotes de suficiencia.

El nombramiento de los Oficiales Reales provenía del Rey a propuesta del Consejo de Indias, con excepción del período comprendido entre 1571 y 1591 en el que el nombramiento lo hacía el Presidente del Consejo de Indias.

En los primeros tiempos los nombramientos de estos funcionarios recaían en personas de cierto relieve social, pertenecientes a las Cortes y desde luego de la absoluta confianza del Rey. Con posterioridad se hizo costumbre en otorgarlo a aquellas personas que lo habían desempeñado interinamente, a los hijos de los oficiales o a personas que reunieran las cualidades necesarias para ocupar el puesto, tomando en cuenta su conducta anterior, la honradez en su actuación y la experiencia y pericia necesarias que los hiciera merecedores al desempeño del cargo. En la época de Felipe II debido a las necesidades apremiantes de la Corona, estos oficios se remataban al mejor postor y al efecto se hizo una larga lista de todos los oficios vendibles.

En vista de que los oficiales reales echaban la culpa a los tribunales ordinarios en los casos en que se les imputaban determinadas omisiones, se les otorgó plena justificación para dirimir las contiendas que se presentaban en primera instancia, paralelamente a las justicias ordinarias y las apelaciones de autos o sentencias por ellos dictadas, se resolvían en segunda instancia por la Audiencia de sus partidos.

Esta determinación ocasionó que el Fuero de Hacienda se conformara con una serie de tribunales que más que justicia originaban confusión, la cual daba lugar a que cada funcionario la aprovechara para "llevar agua a su molino" y resarcirse del gasto originado por la compra del oficio, y así vemos que el Fuero de la Hacienda se encontraba formado por: el Tribunal de la Casa de Moneda, formado por el superintendente del ramo, asesorado por un oidor y tenía jurisdicción civil y criminal; el de Tributos, desempeñado por el Tribunal de Cuentas y un oidor; el de Medio Real de Ministros, que dirimía las controversias que resaltaban del impuesto con que se gravó a los naturales para el pago de los gastos del Juzgado de Indios, ya que los oidores tenían una remuneración especial por cada oficio que desempeñaban y en este tribunal, el Virrey se asesoraba de un oidor; el de Alcabalas, desempeñado por el Director de ese ramo y un oidor; el de Estanco de Pólvera que redimía las cuestiones criminales y civiles relativas a esa actividad y estaba

integrado por el Director del ramo y un oidor; el de Cuentas, encargado de glosar todas las rentas reales en donde las controversias eran resueltas por oidores que se turnaban para ejercer esta jurisdicción; el de Naipes cuyo ramo estaba estancado y los negocios relativos eran conocidos por su director y en las poblaciones por comisarios; el de Estado de Tabaco en el que se encontraba al frente el director del ramo, dos Ministros togados, el oidor decano y el fiscal de la Audiencia; el de Montepios compuesto por un Director y seis Ministros designados por el Virrey; el de Composición de Tierras, en cuyo tribunal se encontraba al frente el Virrey y delegados especiales; el de Lanzas, que estaba a cargo de un juez designado por el Consejo de Indias; el de Penas de Cámara, representado por el Regente de la Audiencia, el Tesoro del ramo y un escribano; el de Oficios vendibles, formado por una Junta de Almoneda que tenía al frente al Intendente General, dos Ministros, el oidor decano y el fiscal de la Hacienda. (44)

Cada una de estas autoridades tenía sus ordenanzas particulares; cada una ensanchaba la órbita de sus facultades sobre las demás y que para fijarlas claramente se dictaron una multitud de cédulas aclaratorias que limitaban los abusos jurisdiccionales. Como ya ha quedado dicho, este complicado tejido, propiciaba que cada uno de los oficiales reales

44] PALLARES, Jacinto. *El Poder Judicial*. Ed. Imprenta del Comercio de Nabor Chávez. México 1874. Págs. 28 a 35.

especulara con su oficio, para resarcirse del pago de su jurisdicción. (45)

La confusión se remedió un poco con el establecimiento de la Ordenanza de Intendientes, que redujo los diversos fueros de Hacienda, para darle mayor unidad.

Los oficiales reales propietarios, cuando eran designados recibían un título que los facultaba para el cargo, en donde aparecían las honras, gracias, mercedes, franquezas, libertades, excenciones, preeminencias, prerrogativas e inmunidades a que tenían derecho, así como la retribución anual, la facultad para designar tenientes en casos de impedimento y la cantidad que deberían depositar como fianza; también se les entregaba una instrucción que contenía todas sus obligaciones específicas.

Una vez recibido el título, prestaban juramento obligándose a usar bien y legalmente el oficio, guardando su servicio y lo que conviniere al aumento y conservación de la Real Hacienda, lo que comprendía la revisión de los papeles de la Hacienda, la obligación de estar atento al aumento de los fondos reales, de guardar justicia a las partes, de cumplir las leyes, ordenanzas e instrucciones y el compromiso de no tratar ni contratar por sí o por otras personas, so pena de

45] PALLARES, Jacinto. Ob. cit. Pág. 36.

perder sus oficios y la mitad de sus bienes.

Es por ello que los mercaderes estaban impedidos para ser designados oficiales reales, con el objeto de que no se tradujera la Real Hacienda en contrataciones propias de su oficio; también se encontraban impedidos para tal efecto, los parientes de los miembros de la autoridad gubernativa del territorio, pues tal relación les coartaba su libertad de actuación; los hijos y los nietos de los quemados por la Santa Inquisición; los que no ofrecían las garantías necesarias, como eran: los arrendadores o deudores del fisco.

La Cédula Real del 5 de octubre de 1511 ordenaba que aquellos que no respetaran esta prohibición, se les condenaría la primera vez con la pérdida del oficio; la segunda, con la confiscación de la mitad de sus bienes y la tercera, con la confiscación de la totalidad de sus bienes, obviamente que en estos dos últimos casos, perdían además el oficio.

La actuación de los oficiales reales, se regía por los principios de administración conjunta y responsabilidad solidaria. La actuación colegiada era obligatoria para todos los actos de la administración y su incumplimiento era sancionado con penas pecuniarias y con la pérdida del oficio. Conjuntamente tenían que asistir a los acuerdos, fundiciones, almonedas, cobro de impuestos, a abrir el arca e introducir el oro recaudado, cada oficial tenía su llave para hacerlo, y

juntos tenían que abrir los despachos enviados por el Rey y contestarlos.

Todos los documentos tenían que ser firmados mancomunadamente, resultando que, si una orden de pago aparecía firmada únicamente por el tesorero, sin que constara en los libros alguna mención de los demás oficiales, no era reconocido el pago. Esta actuación mancomunada, permitía que todos los oficiales podían ser reconvenidos por delitos, excesos o descuido de los otros.

La constante depreciación de la moneda repercutía en el salario de los funcionarios y los aumentos que les eran otorgados no estaban en la proporción necesaria para compensar el alza de los precios, circunstancia que motivó la infracción a las disposiciones penales al cometerse fraudes al fisco; cuando los ilícitos eran comprobados se procedía a la detención y custodia de los funcionarios, que dada su importante función, se les recluía en las Casas Reales y no en las cárceles públicas.

La insuficiencia de recursos para el pago de los salarios de los funcionarios reales, también motivó en algunas regiones, que a partir de la segunda mitad del siglo XVI las funciones de factor y veedor se acumularan en la misma persona, y en algunas cajas fueron eliminados subsistiendo únicamente el tesorero y el contador. Casi al final de la dominación

española, fueron suprimidos los factores y veedores ante el sin número de abusos que continuamente cometían.

Los oficiales reales tenían una serie de prohibiciones, como eran: descubrir minas; aceptar comisiones especiales de los virreyes, gobernadores o audiencias; desempeñar funciones políticas; contraer matrimonio con hijas, hermanas o parientas hasta el cuarto grado, de los otros oficiales de los mismos distritos. No podían realizar tratos comerciales para evitar que los fondos reales fueran utilizados para fines particulares; les estaba impedido ausentarse del lugar señalado para el ejercicio de sus funciones sin la licencia correspondiente; tampoco podían hacerse acompañar por los vecinos o portar armas en los acuerdos hacendatarios.

III.2.2) OTROS FUNCIONARIOS.

Existían otras autoridades, designadas también por el Estado Español, cuyas funciones eran totalmente diversas a las inherentes a la Hacienda Real, pero que sin embargo intervenían en ésta, ya fuera para fiscalizar los actos de los funcionarios reales o para tratar de que los ingresos a las Cajas Reales fueran cada vez por cantidades mayores; éstos eran: el Virrey, los Gobernadores, los fiscales y los oidores de la Audiencia.

a) El Virrey quien tenía suprema autoridad gubernativa, tenía

a su cargo la superintendencia o administración mayor, extendiéndose su jurisdicción a todas las Cajas del Virreinato; como consecuencia de ello, dictaba ordenanzas e instrucciones para su mejor funcionamiento; ejercía vigilancia e imponía castigos cuando existían excesos cometidos en el uso del oficio; vigilaba también que se otorgaran las fianzas correspondientes, que no se retrasara el pago de las contribuciones fiscales; e intervenían en los arrendamientos de determinadas rentas y monopolios, en las alcabalas, las salinas y el estanco de naipes; además, tenía autoridad para modificar el número, situación y composición de las Cajas; intervenía en el nombramiento de los oficiales reales provisionales; solicitaba al Tesorero las cantidades necesarias para invertir en el gobierno; solicitaba donativos extraordinarios para los gastos de la Corona y vigilaba personalmente los envíos de metales preciosos a la capital española.

b) Los Gobernadores tenían las mismas facultades que el Virrey en el límite de sus territorios y contaban con autoridad suficiente para resolver en segunda instancia las impugnaciones de los autos o sentencias pronunciadas por los Oficiales Reales en la primera, cuando no existiera Audiencia en la gobernación.

c) Los Fiscales y Oidores tenían como función en esta materia, vigilar la actuación de los oficiales Reales y

controlar en muy buena parte, las altas funciones del gobierno de los virreyes.

De acuerdo con la provisión de Carlos V del año de 1554 se estableció que el Presidente y dos Oidores, por rueda, donde hubiese audiencia tomarían las cuentas al principio de cada año a más tardar en el mes de febrero; y en donde no la hubiere, el Gobernador o Corregidor, y en caso de no demostrar tener entradas en las Cajas Reales los alcances que hubiera habido durante el año, era causa para que perdieran sus oficios.

d) Los Corregidores y Alcaldes mayores tenían intervención dentro de sus distritos, en el cobro de tributos a las comunidades indígenas. Eran designados por el Rey y en consecuencia estos oficios eran vendibles, por lo que a toda costa pretendían recuperar su inversión, por ello eran de corrupción proverbial. (46)

III.2.3) SANCIONES.

Se sancionaba a los Funcionarios Reales cuando portaban dinero que pertenecía a las Cajas que tenían a su cargo; cuando extraían cosas que se vendían en la almoneda; cuando no pagaban los sueldos de los soldados en dinero sino en

46] MARGADANT S. Guillermo S. Ob. cit. Págs. 56 y 57.

especie; cuando no cobraban las deudas y derechos a tiempo. La sanción que se imponía consistía en que eran reconvenidos por las cantidades que hubieran dejado de cobrar, perdido o empeorado por su negligencia, o por no cumplir con sus obligaciones al pie de la letra.

Cuando se ausentaban del lugar de su encargo sin licencia, o hacían tratos con mercancías, o pagaban libramientos sin aprobación real expresa, o se abstenían de valuar las mercancías o no pagaban los alcances habidos en sus cuentas, la sanción consistía en la suspensión y pérdida del oficio.

Los Oficiales Reales que robaban cosas o dinero de las Cajas Reales que tenían a su cargo, eran castigados con la pena de muerte.

III.2.4) EL JUICIO DE RESIDENCIA.

Los juicios de Residencia eran la medida con la que la Metrópoli trataba de conservar cierta honradez en la administración pública. A este procedimiento eran sometidos desde los virreyes, hasta los tasadores de tributos, pasando por alcaldes, tasadores y corregidores, cuando se retiraban a la vida privada o cambiaban de función. Bajo este procedimiento se investigaban todas las quejas en contra de los exfuncionarios. (47)

47] MARGADANT S. Guillermo F. Ob. cit. pág. 60.

Al darse inicio a un Juicio de Residencia, la primera medida cautelar que se tomaba consistía en guardar el secreto de la decisión de practicar la visita, con el objeto de evitar que los excesos y abusos de los funcionarios fueran encubiertos al tener conocimiento que serían investigados, sin embargo, las infiltraciones eran habituales y la noticia llegaba a las Indias mucho antes que llegara el visitador.

Cuando éste llegaba debía ser recibido solemnemente junto con las personas que le acompañaban; era alojado con la dignidad de tan importante personaje, para salvaguardar su independencia respecto de las autoridades y personas influyentes. Una vez que se encontraba instalado convenientemente se hacía la publicación de la visita por medio de un edicto y de viva voz, enviándose copia del edicto a todas las ciudades y villas circunvecinas.

Al hacerse público el nombramiento se podía recusar al visitador, recusación que operaba cuando existiera una pública animadversión u hostilidad manifiesta hacia el funcionario visitado, sin embargo, cuando el visitador era recusado estaba en posibilidad de nombrar a alguno de sus acompañantes para que empezara a actuar, en tanto se resolvía la recusación.

Hacia la publicación, se procedía a notificar al visitado para los efectos de su competencia; si el visitado había

muerto, esta notificación se hacía a sus herederos en el lugar en donde se encontraran.

El juez visitador, en principio, atendía las demandas públicas de los particulares que tuvieran alguna reclamación en contra del visitado, las que se debían presentar en el término de sesenta días a partir de la notificación. Por regla general, estas demandas consistían en la responsabilidad del funcionario, derivadas por causas mal juzgadas, cuando se trataba de los jueces de la Audiencia, o de la adquisición ilícita de casas o solares cuando se trataba de los Oidores.

Toda la información la obtenía el juez visitador a través de denuncias, interrogatorios a testigos y revisión de libros y documentos.

Al reunirse la información, se establecían los cargos que podían ser comunes para todos los miembros del organismo visitado o particulares de cada uno de los sujetos a juicio y el o los responsables contaban con un plazo de diez días para responder a ellos.

Si de la información obtenida secretamente y de los cargos y descargos resultaba alguna causa grave en contra del visitado, el visitador podía ordenar su suspensión en el oficio y aún el destierro, aunque no se hubiera dictado

sentencia, excepto en los juicios seguidos en contra de Virreyes, en los que no se aplicaba la medida, aún en casos de grave culpa.

La plaza del suspendido no se proveía, hasta haberse visto el juicio y dictado la sentencia y después de haberse consultado al Consejo de Indias y al Rey.

Entre las facultades de los visitadores se encontraban también: las de cobrar las cantidades defraudadas a la Hacienda y si era necesario ejecutar los bienes adquiridos por los Oidores u otros Ministros.

Una vez concluida la investigación y dictado sentencia, se redactaba un memorial que se remitía al Consejo de Indias, en el cual se tasaban las costas que se debían cubrir al escribano y los salarios que habían devengado los visitadores; al final se dictaba un auto de conclusión de la visita.

En el Consejo de Indias se procedía a la vista del memorial, se citaba a los procuradores de los visitados y se procedía a su revisión en primer lugar por el Fiscal del Consejo, después era pasado a la Sala para que se designara Presidente en la sustanciación del procedimiento, hasta que se dictaba la sentencia. Normalmente la Sala imponía como penas: multas de diversa cuantía; inhabilitación temporal o definitiva del

oficio y en casos esporádicos, la pena de muerte, que según señalan las crónicas, únicamente se ordenó en dos casos.

De la sentencia se derivaba un ordenamiento que era remitido a las Indias para su ejecución, ya fuera a la Audiencia, al Virrey o al Gobernador, los que al recibirlo lo notificaban al condenado y se publicaba para el conocimiento de toda la población.

En contra de la resolución del Consejo de Indias, todavía cabía el recurso de suplicación el cual era tramitado ante el propio Consejo.

A este procedimiento fue sometido Hernán Cortés y todos los Virreyes de la Nueva España, aún aquellos que habían tenido una actuación totalmente honesta y sin queja de la sociedad.

Estas medidas tomadas por el Gobierno español, encuentran su explicación en la necesidad de hacer posible el correcto funcionamiento de los diversos órganos administrativos y judiciales, ya que como indica el maestro Margadant, presentaba serias dificultades, dada la enorme distancia que separaba la Metrópoli de la Nueva España, que hacía casi imposible una vigilancia eficaz de parte del Rey o del Consejo de Indias; por ello fueron implantadas las medidas de control y el juicio de residencia, para que el funcionario estuviera atento en caso de delinquir, se debería ajustar a

las penas que imponía el ordenamiento jurídico establecido.

III.3) MEXICO INDEPENDIENTE.

La segunda mitad del siglo XVIII trajo consigo una serie de transformaciones sociales tendientes a imponer otra concepción de los valores, como resultado de la sobrestimación humana; el ejemplo más claro que se puede encontrar en la historia es la Revolución Francesa que en breve tiempo causó un giro violento al transformador de la existencia, originando con ello diversas ideas producto de la mente de brillantes pensadores como Rousseau, Voltaire, Montesquieu y muchos más, que con su pensamiento plasmado en obras como: el Contrato Social, el Espíritu de las Leyes, dieron pauta a la elaboración de los Derechos del hombre y del ciudadano, considerados como el documento jurídico-político más importante de todos los tiempos, por haber fijado al pensamiento una nueva concepción, dándole un rubro esencialmente individualista y liberal, contrastando con los órdenes hasta entonces establecidos.

Es indudable que la Ilustración y la Revolución representaron el punto de partida de valores de los cuales resulta imposible prescindir. Sobre la idea de la crítica de la razón, descansa la ciencia moderna; sobre los derechos del hombre, se edifica la vida política actual. El valor de la vida humana, la protección contra las arbitrariedades y

violencias, el derecho de los individuos para determinarse por sí mismos, son el resultado de las ideas de esos pensadores que rechazaron las acometidas de los poderes tiránicos. La libertad, la igualdad y la fraternidad, fueron conceptos esculpidos en las fibras más profundas de nuestros corazones, que en España fueron simiente para la elaboración de la Constitución de Cádiz y en México, fundamento para hacer generar la guerra de Independencia.

La Nueva España no podía sustraerse a los acontecimientos acaecidos en Europa Central, pues aún cuando las publicaciones revolucionarias estaban prohibidas para la mayoría de los habitantes, eran leídas por una determinada élite social constituida por criollos y mestizos; y si a éstos se añan las extremas diferencias sociales y maltratos a que estaban sujetos los naturales y los nacidos de la relación de los conquistadores con las mujeres indígenas, originó la formación de una raza nueva, pues los mestizos estaban lejos de ser considerados españoles, aún cuando las leyes les daban ese derecho, experiencia que obtenían al no ser aceptados como tales; tampoco los naturales los consideraban de su raza, sino más bien enemigos de ella, por el maltrato y desprecio a que eran sujetos. Esa clase que durante trescientos años fue haciéndose más numerosa, que no era india ni española, se amalgamó y se reconoció como mexicana, surgiendo con ello una nacionalidad independiente.

Se encendió una mecha a la que originalmente no se le dió importancia, pero que pronto ocasionó que la Nueva España fuera un polvorín; en todos los rumbos, generales prestigiados luchaban contra el orden establecido por los españoles, para tener preeminencia en un país que consideraban suyo.

Morelos intuyó necesario establecer las bases de un gobierno fuerte y perdurable y se echó a la tarea de convocar a un Congreso, empresa que no resultaba de ninguna manera fácil, ante la conflagración latente en el país, que lo llevó a que el 13 de septiembre de 1813 se publicara un documento denominado los "Sentimientos de la Nación", en el que se establecía que América fuera libre e independiente de España o de cualquier otra nación, gobierno o monarquía y que dió lugar a la creación del primer documento constitucional del México Independiente y del cual se dará cuenta en el siguiente apartado. (48)

III.3.1) DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE AMERICA MEXICANA.

La semilla regada por Morelos en los campos del sur del país germinó, y el 22 de octubre de 1814 fue sancionada la Constitución de Apatzingán a la que se denominó "Decreto

48] ZARATE, Julio. *Resumen Integral de México a través de los siglos. Tomo III. Ed. Compañía General de Ediciones S.A. México 1970. Págs. 215 y sigs.*

Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", que consta de 242 artículos contenidos en dos apartados que se titulan:

- 1.- Principios y elementos constitucionales y,
- 2.- Forma de Gobierno.

En este documento se consagra la responsabilidad de los funcionarios públicos y el Juicio de Residencia como medio para hacerla efectiva, señalándose que la garantía social no podía existir sin dicha responsabilidad y sin la limitación de los poderes de la Ley. (49)

Se señala que los diputados que deberían estar protegidos en relación a su libertad de opiniones y a los que no se les podía entablar alguna demanda en relación a su función, tendrían que sujetarse al Juicio de Residencia por la parte que les correspondía en la administración pública, pudiendo ser acusados además de los delitos de herejía, apostasía, por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos y por los de estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 59.

En relación al control constitucional y a la legalidad, los titulares de los ministerios serían responsables de los

49] TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1870-1976. Séptima Edición.* Ed. Porrúa. México 1976. Pág. 32.

decretos, órdenes y demás que autorizaran contra la Constitución y las leyes que en el futuro se promulgaran, estando obligados estos funcionarios a sujetarse al Juicio de Residencia que fuera promovido ante el Supremo Tribunal de Justicia, según se disponía en los artículos 145 y 149.

También quedarían sujetos al Juicio de Residencia los individuos del Supremo Gobierno, del Supremo Tribunal de Justicia, de las supremas corporaciones y en general todo empleado público según se disponía en los artículos 196 a 224.

El documento constitucional contiene un amplio capítulo relacionado con el Tribunal de Residencia y sus funciones (50) y que simplificaré a continuación.

1.- Estaría integrado por siete jueces que serían escogidos por el Supremo Congreso entre el grupo formado por los individuos designados por las Juntas Provinciales, uno por cada provincia, elegidos al día siguiente en que lo fueran los diputados, y duraría en su encargo dos años sin que pudiera reelegirse, a menos que hubieran transcurrido dos años después de terminada su función.

2.- El primer tribunal se compondría por diputados

50] BARRAGAN BARRAGAN, José y otros. *Las responsabilidades de los servidores públicos*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1985. Págs. 149 y 152.

propietarios, una vez que hubieran terminado su diputación o por los individuos de las demás corporaciones, siempre y cuando hubieran transcurrido tres años de haber finalizado su encargo. No podían formar parte de ese cuerpo, dos o más parientes hasta el cuarto grado.

3.- Dos meses antes de que hubieran de terminar las labores del Tribunal de Residencia, se sortearían los individuos que integrarían el siguiente, debiendo hacer el Supremo Gobierno el anuncio de estos sorteos con la debida anticipación, señalando los nombres y empleos de los que integrarían la lista; una vez celebrado, los beneficiados serían llamados para presentarse al Congreso en el término de dos meses con el apercibimiento que de no hacerlo, sería nombrado un sustituto para que otorgaran el juramento y, una vez reunidos, se instalaría el Tribunal y sus miembros serían designados como altezas, empezando a funcionar una vez que lo indicara el Supremo Congreso.

4.- Entre los miembros se designaría al Presidente quien tendría la misma autoridad que los demás; se designaría un fiscal con el objeto de que se encargara de formalizar las acusaciones que se promovieran de oficio. El Secretario no sería elegido, sino nombrado por el Congreso entre una terna formada para el efecto.

5.- El Tribunal conocería de las causas de residencia de los

miembros del Congreso, de los del Supremo Gobierno y de los del Supremo Tribunal de Justicia; una vez instalado recibiría dentro del mes siguiente, las acusaciones que se hicieran en contra de los funcionarios; transcurrido ese plazo, no se admitiría ninguna más, quedando automáticamente los funcionarios acusados, absueltos de cualquier ilícito que hubieran cometido.

6.- El Juicio de Residencia tardaría tres meses y en caso de que se interpusiera el recurso de suplicación en contra de la sentencia, se prorrogaría el término por un mes más; en caso de no resolverse en ese tiempo, los acusados quedarían absueltos.

7.- Las causas que requieran la declaración del Supremo Congreso para la formación de causa, en caso de existir algún delito en contra del Supremo Gobierno, serían promovidas de oficio y en caso de declararse que ha lugar, se suspendería al acusado en sus funciones y el expediente se remitiría al Tribunal que la sustanciaría y sentenciaría en definitiva y hecho, los autos se remitirían al Supremo Gobierno para que se publicaran y se ejecutaran por medio de la autoridad que correspondiera y efectuado lo anterior, el expediente se archivaría en la secretaría del Supremo Congreso.

8.- Se podían recusar hasta dos jueces del Tribunal, la sentencia podría ser impugnada mediante el recurso de

suplicación el cual sería sustanciado por un Tribunal de Apelación formado por los mismos jueces del Tribunal de Residencia, ambos tribunales se disolverían una vez que se hubiera resuelto la causa que motivó su instalación.

III.3.2) TRATADOS DE CORDOBA.

Casi todos los generales que habían intervenido en las batallas acaecidas durante la guerra de Independencia, tanto insurgentes como españoles, se adhirieron al Plan de Iguala del 24 de febrero de 1824, el cual fue ratificado por medio de los Tratados de Córdoba, que presentaban ligeras modificaciones.

El Plan de Iguala establecía en el punto 12 que: "una vez que se independizara el país, sería gobernado interinamente conforme a las leyes hasta entonces vigentes, en todo lo que no contrariara a las disposiciones que dictara el gobierno independiente y hasta en tanto no fueran expedidas las leyes nacionales"; y en el punto 15 se disponía que: "todos los ramos del Estado subsistirían una vez que fuera consumada la independencia". (51)

De acuerdo con las disposiciones citadas, cabe atender que

51] OLIVARRIA Y FERRARI, Enrique. *Resumen integral de México a través de los siglos. Tomo IV. Duodécima Edición.* Ed. Compañía General de Ediciones S.A. México 1970. Págs. 68 a 74.

una vez consumada la independencia, quedarían confirmadas interinamente todas las autoridades de la Colonia y, en consecuencia se continuaría observando el sistema administrativo anterior, derivado de la Constitución de Cádiz de 1812, y como consecuencia de ello, los funcionarios y empleados públicos tendrían las mismas responsabilidades estatuidas en la legislación provincial.

Al efecto se designó una Junta Provisional Gubernativa el 28 de septiembre de 1821, instalándose un Congreso Constituyente tendiente a organizar todos los ramos del país. En esta primera etapa nadie pensaba en la erección de una República, pues siguiendo las directrices del Plan de Iguala, se había señalado una forma diversa de gobierno para la nación en gestación.

III.3.3) EL FEDERALISMO Y LA REINSTALACION DEL CONSTITUYENTE DE 1822.

Al posesionarse del país, Iturbide disolvió el Congreso el 31 de octubre de 1822, más a su caída, se declaró la inoperabilidad de la forma de gobierno a la manera del Plan y los Tratados reinstalándose nuevamente el Congreso Constituyente en donde estuvieron representadas todas las provincias y todas las funciones; cabe decir que los debates fueron tortuosos y profundos, hasta el 20 de noviembre de 1823 en que se logró el consenso de la mayoría presentándose

a consideración de la asamblea el acta que fue denominada como Acta Constitutiva de la Federación, en donde se proponía el establecimiento de un sistema federalista, que fue aprobada el 3 de octubre de 1824.

III.3.4) CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

Muchos autores han sostenido la tesis que, tanto el documento que fue fundamento de la Constitución, como ella misma, fueron copia de la Constitución Norteamericana de 1787 y de la española de 1812, y de dos cosas buenas que contenían esas leyes magnas, se produjo un híbrido de discutible aceptación.

Difiero de tal apreciación, porque si efectivamente el constituyente del 24 importó el federalismo de los ordenamientos constitucionales norteamericanos, fue porque consideró que ese sistema era beneficioso para los intereses de la nueva nación, ya que los Estados Unidos habían obtenido su independencia a una distancia de 47 años, y el sistema adoptado, aún con las altibajas en que tuvo que transitar en sus inicios, había rendido frutos. De España se importó el concepto de Soberanía Nacional, la tolerancia religiosa, que por haber estado implantada durante trescientos años resultaría aventurado afirmar que era importada, pues de ese sistema existía ajeja experiencia; fue por ello que el constituyente al estudiar ambos sistemas,

consideró beneficioso amalgamarlos, para que tomando lo bueno que cada uno ofrecía, se tuviera algo mejor.

En cuanto a la responsabilidad de los funcionarios y empleados de la administración pública, el documento constitucional no consigna un determinado capítulo que a ello se refiera, sin embargo, establece cuales funcionarios quedarían sujetos al juicio de responsabilidad:

a) El Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia o la forma establecida de gobierno; por cohecho y soborno; por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones del Presidente, senadores, diputados o que en alguna forma impidiera que tomaran posesión de los cargos para los cuales habían sido elegidos o impidiera el ejercicio de las facultades que a las cámaras les confería la Constitución.

De las acusaciones que se entablaran en contra del Presidente conocería cualquiera de las cámaras en calidad de gran jurado, durante el tiempo de su magistratura o hasta un año después.

b) El Vicepresidente de la Federación podía ser acusado por cualquier delito en el que hubiere incurrido durante el período por el cual hubiera sido electo.

De estas acusaciones tomaba conocimiento la Cámara de Representantes en calidad de gran jurado, durante el mismo plazo señalado para las denuncias que se hicieran contra el Presidente.

c) Los secretarios de despacho eran responsables de los delitos que cometieran durante el tiempo de su encargo, y de los actos del Presidente que autorizaran con su firma, que violaran la Constitución, las leyes generales y las constituciones de los Estados.

De este tipo de acusaciones conocían con el carácter de gran jurado, cualquiera de las cámaras.

d) Los miembros de la Suprema Corte serían juzgados por cualquier delito en el que incurrieran durante el desempeño de su función.

Estas acusaciones eran conocidas por cualquiera de las dos cámaras en calidad de gran jurado.

e) Los Gobernadores de los Estados cuando cometieran alguna infracción en contra de la Constitución Federal, las leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación; cuando publicaran leyes o decretos de las legislaturas de los Estados que contrariaran en alguna forma a la Carta Magna.

Estas acusaciones eran conocidas por cualquiera de las dos cámaras en calidad de gran jurado.

f) Los diputados y senadores estarían sujetos al juicio de responsabilidad por causas criminales.

De la acusación conocería en calidad de gran jurado, la Cámara de Diputados cuando se refiera a senadores, o a la de Senadores cuando se refiera a diputados. En caso de que la declaración consistiera en que había lugar a formación de causa, se suspendía de inmediato al diputado o senador y se le ponía a disposición de la autoridad competente.

g) Todos los demás funcionarios y empleados públicos cuando cometieran alguna violación a la Constitución o a las leyes generales.

Era competente para conocer de este tipo de responsabilidades la Suprema Corte de Justicia, con excepción de los miembros de ella, que eran juzgados por un tribunal especial compuesto por veinticuatro individuos.

III.3.5) CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

Es de corte federalista, consta de 128 artículos y de ocho títulos, conteniendo el IV todo lo relativo a la

responsabilidad de los funcionarios públicos, y establece:

(52)

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

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

Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de

52] *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Imprenta de Ignacio Cumplido. México 1857. Págs. 67 a 69.*

Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador; si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

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

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

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

Al compararse la Constitución de 1824 y la de 1857 se pueden observar ligeras diferencias que considero más de forma que de fondo:

1.- Cambia la denominación de Corte Suprema de Justicia por la de Suprema Corte de Justicia.

2.- Se hace alusión a delitos comunes y a delitos oficiales, sin llevar a cabo un señalamiento de los delitos considerados como federales, entre los que se incluye la violación a las disposiciones constitucionales; lo anterior se debe entender que fue debido a que el constituyente tomó el contenido erróneamente de las leyes constitucionales de 1836, en donde se hace referencia a delitos comunes que son aquellos que dentro de nuestro sistema jurídico se conocen como del orden común, y a delitos oficiales que son perpetrados al ejercer una función oficial, pero se debe tomar en cuenta que, el ordenamiento de 1836 se refería a una organización de perfil centralista, por lo que resultaría inadmisibile que en una República de este corte, existieran delitos federales. Es decir, que únicamente se consideró a los delitos oficiales en contraposición con los comunes, por no existir durante el periodo en que tuvo vigencia el ordenamiento de 36, alguna federación.

El 13 de noviembre de 1874 se dictó el Decreto que reformaba el artículo 103 de la Constitución Federal, en el sentido de incluir a los miembros de la Cámara como responsables de delitos atribuibles a los funcionarios públicos, pues el precepto se refería exclusivamente a los diputados. Además se

adicionó, retirando el fuero constitucional a los altos funcionarios del gobierno federal cuando incurrieran en delitos oficiales, faltas u omisiones durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión pública, o por delitos comunes cometidos por ellos. También fue reformado el artículo 104 en el sentido de atribuir a la Cámara de Representantes la facultad de erigirse en gran jurado y de formular la declaración de procedencia en los casos de delitos comunes, que conforme al texto anterior, estaba reservada al Congreso.

(53)

El 6 de mayo de 1904 se volvió a reformar el artículo 103 en el sentido de que el Vicepresidente, al igual que el Presidente, sólo podían ser acusados durante el tiempo de su encargo, de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. (54)

III.3.6) CODIGO PENAL (1871).

El 7 de diciembre de 1871 fue promulgado por el Congreso de la Unión el Código Penal para el Distrito Federal y territorio de la Baja California, sobre delitos del fuero común y para toda la República respecto de delitos en contra de la Federación. El ordenamiento entró en vigor el 10. de

53] TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. cit. Pág. 704.

54] Ibidem. Pág. 716.

abril de 1872.

Este primer ordenamiento de leyes penales, que junto con el Código Civil expedido en 1870, representa el último eslabón de una serie de modificaciones al orden jurídico, que se generaron antes de la Independencia y se aceleraron después; con ello se erradicó el sistema colonial y se presenta un perfil propio, en donde quedaron señalados los marcos dentro de los que se tenía que operar, teniendo como fundamento el "ideario liberal" del nuevo país.

Agrupar el Título Décimo los "atentados contra las garantías individuales" en donde considera los siguientes delitos:

Capítulo I.- Delitos cometidos en las elecciones populares.

Capítulo II.- Delitos contra la libertad de imprenta.

Capítulo III.- Delitos contra la libertad de cultos.

Capítulo IV.- Delitos contra la libertad de conciencia.

Capítulo V.- Violación de correspondencia, de la estafeta y de despachos telegráficos. Supresión de éstos.

Capítulo VI.- Ataques a la libertad individual.

Capítulo VII.- Violación de algunas otras garantías y derechos concedidos por la Constitución.

Es obvio que delitos de esta categoría sólo pueden ser cometidos por funcionarios en ejercicio de sus funciones, que son los únicos que pueden atentar en contra de las garantías

individuales.

El Título Undécimo se intitula "Los delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones", señalando las conductas delictivas de aquellos que ejerciendo una función pública, traspasaban los límites de la misma y señala como aquéllas las siguientes:

Capítulo I.- Anticipación o prolongación de funciones. Ejercicio de las que no competen a un funcionario. Abandono de comisión, cargo o empleo.

Capítulo II.- Abuso de autoridad.

Capítulo III.- Coalición de funcionarios.

Capítulo IV.- Cohecho.

Capítulo V.- Peculado y concusión.

Capítulo VI.- Sobre algunos delitos de los altos funcionarios de la Federación.

Considero que existe en estos dos últimos una falta de técnica jurídica, porque ambas categorías de delitos deberían de haber sido agrupados en el Título Undécimo, pues todos son cometidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones.

Quizá para salvar ese error garrafal, el legislador incluyó dentro del Código en cuestión, los artículos 1059 y 1060 que disponen lo siguiente:

Artículo 1059.- Todo ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptado por la Nación o a la libertad del sufragio en las elecciones populares, usurpación de atribuciones, la violación de algunas garantías individuales y cualquier otra fracción de la Constitución y las leyes federales, que en el desempeño de su encargo cometan, así como las omisiones en que incurran los altos funcionarios de que habla el artículo 103 de la Constitución se castigarán con las penas que señala la ley orgánica del 3 de noviembre de 1870.

Artículo 1060.- Cualquier otro delito de dichos funcionarios que no sea de los enumerados en el artículo anterior, se castigará con arreglo a las prevenciones de este Código.

Esto me hace pensar que los delitos considerados en el primer grupo (Título Décimo) serán castigados con las penas señaladas en la Ley Reglamentaria del artículo 103 y los delitos consignados en el Título Undécimo, aún cuando ambos hayan sido cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones y algunos que no se enumeren se castigarían con arreglo al Código Penal.

Es por demás decir que si se comete un delito cuya tipicidad no se encuentre prevista dentro del ordenamiento penal, carece de sanción.

III.4) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos coincide casi en su totalidad con el 103 de la Constitución Federal de 1857 y las reformas de 1874, no existe alteración integral. Sin embargo, por medio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, el Constituyente permanente reformó el Título Cuarto de la Constitución, disposiciones que se encuentran vigentes en la actualidad.

Las reformas adoptadas en 1982 denotan una mejor técnica en su redacción y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades, sin afectar su esencia. Son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales.

Lo primero con lo que tropezamos es con la denominación del Título Cuarto, que en lugar de referirse a "las responsabilidades de los funcionarios públicos", ahora se denomina "las responsabilidades de los servidores públicos"; modalidad que debe adoptarse por las constituciones de los Estados de la República en el término de un año a partir de la publicación del Decreto.

Se incluye como sujetos de responsabilidad como servidores

públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal y en el Distrito Federal, estableciéndose un principio de igualdad ante la ley a nivel constitucional, independiente de jerarquía, rango, origen o lugar del empleo, cargo o comisión.

También se incluye a los Magistrados de justicia locales, cuando sean responsables de violaciones a la Constitución o a las leyes federales, ampliando su responsabilidad por el manejo indebido de fondos y leyes federales.

El artículo 109 constitucional vigente establece los lineamientos generales a que debe ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, deslindando las diversas responsabilidades que se puedan presentar, ya sea de carácter político, penal o administrativo. Es importante hacer resaltar que cada tipo de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y distintos.

En el párrafo segundo de la fracción III se contienen los procedimientos para la aplicación de las sanciones

(políticas, penales o administrativas) que en forma autónoma serían impuestas al infractor, pues se dispone que "no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza", de donde se deduce que, si bien no puede duplicarse un mismo tipo de sanción por una sola conducta, no existe impedimento para que ésta origine dos o más tipos de responsabilidad; verbo y gracia, que una sola conducta traiga aparejada una sanción política o administrativa y además, una penal e incluso civil.

Es de advertirse que al remitir la fracción I al artículo 110 fue con el fin de que los Gobernadores de los Estados, los Diputados y los Magistrados locales podrán ser sujetos, además de su responsabilidad política, penal y civil de carácter federal, a la que incurren cuando la legislatura local expida su propia ley de responsabilidades. Asimismo, consigna la procedencia del juicio político en contra los servidores de "alta jerarquía" cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho.

El juicio político se limita a remover o inhabilitar a los servidores públicos de "alta jerarquía", más cuando la infracción tipifique algún otro delito, se requerirá que la presunta responsabilidad del funcionario se sustancie ante los tribunales ordinarios. Ahora bien, el Congreso de la Unión también carece de potestad para privar de su

patrimonio, su libertad o su vida al funcionario, sino que se deja este aspecto al conocimiento e imparcialidad de un juez.

Por medio de la fracción II del artículo 109 vigente, se derogó el jurado popular, que en legislaciones anteriores se preveía para los llamados delitos oficiales, pero que en la práctica, concluía por lo regular en la absolución del procesado atendiendo a razones de equidad.

Al mismo tiempo, se hace hincapié en la responsabilidad administrativa que no había sido regulada, la cual procedía al momento de que el servidor público cometía en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, actos u omisiones que afectaran la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar durante su función, remitiendo al artículo 113 las causas, la imposición de sanciones y los procedimientos a seguir cuando se presenten, y a la vez señala que las autoridades encargadas de su aplicación, se determinarán por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el artículo 110 constitucional vigente, se hace una regulación de los sujetos, sanciones, órganos y procedimientos a seguir en la sustanciación del juicio político, de lo cual daré cuenta cuando analice la Ley reglamentaria, pero desde luego, adelanto que el juicio político implica una función jurisdiccional que lleva a cabo

un órgano político para remover o inhabilitar a un servidor público de alta jerarquía, en donde se respetan las formalidades del procedimiento, sin conferirle la potestad de privar al servidor público de su patrimonio, su libertad o su vida.

En el artículo 111 constitucional vigente se conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal en materia penal, siendo su significado y alcance jurídico igual al antes llamado fuero constitucional o declaración de procedencia, es decir, que no se podrá proceder penalmente en contra del servidor público de alta jerarquía sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar. En esta forma se salvaguarda la continuidad de la función constitucional que desempeñan determinados servidores públicos. A este respecto se aunda en el artículo 112.

El artículo 113 constitucional dispone que: corresponderá a las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, determinar las obligaciones administrativas de los mismos, las sanciones por lo actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas; asimismo, prevé ciertas características que deberán satisfacer las sanciones administrativas que determinen legislativamente.

Por último, el artículo 114 constitucional establece las

características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos, tanto las que se derivan del juicio político, como las de carácter penal o administrativo.

Ha sido una preocupación constante del Gobierno de la República establecer un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos, circunstancia que se refleja con mayor o menor acierto en los diversos documentos constitucionales que han sido analizados, desde la independencia de México, hasta nuestros días. Obviamente que la aspiración de los mexicanos se ha logrado de tal forma que los ordenamientos que se expiden al respecto, aunque no tengan cambios trascendentales, reflejan la técnica de los que intervienen en su confección. Es posible que llegue un momento en que el servidor público entienda plenamente convencido que un empleo, cargo o comisión, es para servir, más no para servirse de él en beneficio del que lo ocupa; las nuevas generaciones se encuentran en posibilidad de ajustar de la mejor manera, las diversas disposiciones jurídicas que regulan esta institución.

III.5) LEYES DE RESPONSABILIDADES PROMULGADAS EN EL PAIS.

Se expidió con el objeto de regular las disposiciones que en esta materia contenían los artículos 103, 104, 105, 106, 107 y 108 de la Constitución Federal de los Estados Unidos

Mexicanos de 1857. Es importante consignar que cuando esta ley se promulgó, no existía en el país ninguna legislación penal, ni tampoco sistema bicameral, pero dió la pauta para que se expidiera con posterioridad el Código Penal, del cual ya se dió cuenta en el apartado anterior por la importancia que representa. (55)

En el documento se hacía referencia a la responsabilidad de los "altos" funcionarios, señalando como delitos: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, y a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

Las faltas y omisiones consistían en: la infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia; en la omisión por negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos y, tratándose de los Gobernadores de los Estados, sólo en lo relativo a los deberes que les imponía la Constitución o leyes federales.

Las sanciones señaladas para los delitos oficiales consistían en: destitución del cargo e inhabilitación para obtener el

55] CARDENAS, Raúl F. *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.* Editorial Porrúa S.A. México 1982. Págs. 36 a 38.

mismo u otro encargo o empleo en la Federación por un tiempo no inferior a cinco años, ni superior a diez.

Las faltas oficiales eran sancionadas con la suspensión del cargo y la inhabilitación por un plazo no inferior a un año ni superior a cinco; y en el supuesto de omisiones, la pena se reducía a un término de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

Precisaba la ley que los funcionarios cuyos delitos deberían juzgarse o castigarse conforme a esa ley eran a los que hacía referencia el artículo 103 constitucional, y el tiempo para que se pudiera exigir la responsabilidad era de un año, como se señalaba en el artículo 107 de la citada Constitución.

Independientemente de la culpabilidad en la que hubieran incurrido los funcionarios por la comisión de delitos, faltas u omisiones, quedaba expedito el derecho de la nación o el de los particulares para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria que hubieran contraído por daños y perjuicios al incurrir en el delito, falta u omisión.

Cuando se imputara al funcionario además de un delito oficial un delito común, después de haber sido sentenciado por el primero, a petición de parte, sería puesto a disposición del juez competente para que lo juzgara y sentenciara con la pena que correspondiera al delito común.

La ley hacía breve referencia al procedimiento, determinando que la acción de Gran Jurado concluiría con dos proposiciones: la que correspondía a los delitos oficiales en que se declaraba culpable o inocente al acusado y la relativa a los delitos comunes que se limitaba a la declaración de haber o no lugar a proceder.

Finalmente se hacía alusión a la acción popular que se concedía para denunciar los delitos oficiales.

III.5.1) LEY DE RESPONSABILIDADES Y FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS FEDERALES.

La ley en cuestión fue promulgada el 29 de mayo de 1896 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio del mismo año, con la que quedó revocada la anterior.

De su lectura se desprende que es superior a la ley de 1870 que como único valor fue el de que fueran reglamentados los delitos en los que incurrían los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, empleo o comisión, pero al decir de los juristas de la época, carecía de técnica jurídica.

La ley en estudio es, desde luego más completa, más técnica, y sin decir que fuera perfecta, representa un adelanto en esta materia, a tal grado que se puede decir que sirvió de

modelo a las leyes de 1939 y de 1979.

Consta de 64 artículos contenidos en seis capítulos que se denominan:

- I) Responsabilidad y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales.
- II) De las secciones instructoras.
- III) Procedimiento en los casos de delitos del orden común.
- IV) Procedimiento del Jurado de Acusación.
- V) Procedimiento del Jurado de Sentencia.
- VI) Reglas Generales.

En el primer capítulo se reputa como altos funcionarios a: los Diputados y Senadores; a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia; a los Secretarios de Despacho que son responsables de delitos comunes, así como de delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurran en el ejercicio de sus encargos; al Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado de traición a la patria, violación a la Constitución, ataque a la libertad electoral y de los delitos graves del orden común; a los Gobernadores de los Estados que solamente eran responsables por violaciones cometidas a la Constitución y a las leyes federales.

Se disponía que sólo el Congreso General sería competente

para conocer de la responsabilidad de los altos funcionarios, hasta un año después de que terminara su encargo.

Se prevenía que tratándose de delitos comunes cometidos por altos funcionarios, sólo se podría proceder en su contra si el Gran Jurado declaraba que había lugar, ya que estos funcionarios gozarían de fuero desde el día de su elección, no así los diputados y senadores suplentes que sólo lo tendrían a partir del día en que fueran llamados para desempeñar el cargo.

El capítulo segundo estipulaba que: en la segunda sesión ordinaria del primer año del primer período de sesiones, la Gran Comisión de cada Cámara, al proponer las comisiones, elegiría dos grupos de dieciséis individuos en la Cámara de Diputados y de diez en la de Senadores, de los que se escogerían por suerte a cuatro que formarían las secciones instructoras del Gran Jurado, debiendo ser el Presidente de cada sección, el primer escogido, y secretario el último que carecería de voto; los restantes sujetos quedarían adscritos a la Gran Comisión como substitutos y su nombramiento sería preferido al de cualquier otra comisión.

En el capítulo tercero, se hace referencia al procedimiento que se debería seguir tratándose de delitos del orden común, el cual era distinto al que se seguiría en relación a los oficiales. En sesión secreta, los secretarios darían cuenta

al Presidente de la Cámara de Diputados, cuando se presentara alguna denuncia en contra de un alto funcionario que gozara de fuero constitucional, para que se procediera en su contra por haber cometido algún delito del orden común, o porque él mismo solicitara la declaración de inmunidad por seguirse alguna causa en su contra por juez incompetente, o porque alguna autoridad informara estar instruyendo alguna averiguación en la que se afectara a algún alto funcionario. Dada cuenta, el Presidente ordenaría pasar los documentos respectivos a la Sección Instructora correspondiente, a efecto de que en el término de quince días elaborara su dictamen, a menos que por las dificultades que presentara, se requiriera de un término mayor; en el dictamen se manifestaría si el hecho atribuido al alto funcionario se encontraba calificado como delito. Si la existencia de éste estuviera justificada o si existieran presunciones o datos suficientes a juicio de la Sección, para considerar racionalmente que el funcionario pudiera ser actor del hecho criminoso, y si por razón de la época en que el delito se hubiera cometido y de las funciones públicas de la persona inculpada, gozaba de fuero constitucional. Las secciones instructoras tenían la facultad de hacer comparecer al acusador y al acusado para examinarlos y practicar las diligencias conducentes a obtener la comprobación de los hechos denunciados, y si de éstas aparecieran probados, se redactaría la proposición final en el sentido de que había lugar a proceder en contra del acusado; en caso contrario, o

cuando el delito resolvería que no había lugar.

Si el funcionario solicitaba la declaración de inmunidad por haberse hecho la declaración previa antes de procederse en su contra, la secretaría de la Cámara o la Comisión Permanente, libraría oficio al juez o tribunal instructor para suspender la sustanciación en contra del alto funcionario y fuera respetada su inmunidad.

Si la Cámara erigida en Gran Jurado declaraba que había lugar a proceder en contra del acusado, de inmediato quedaría separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

En relación al capítulo cuarto, la ley disponía que en los casos de responsabilidad oficial, cuando tuviera noticia la Cámara de Diputados de alguna denuncia, mandaría pasar los documentos a la Sección Instructora que correspondiera, la que se encargaría de seguir el proceso, mandando practicar desde luego, las diligencias que fueran necesarias para el esclarecimiento de los hechos, siguiéndose las reglas establecidas en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, o sea: 1.- Haría constar describiendo minuciosamente los caracteres y circunstancias del caso, la existencia del delito y del culpable si lo hubiera. 2. Constatados los extremos anteriores se citaría al acusado para tomarle su declaración indagatoria. 3.- Concluida ésta,

se haría saber al acusado el motivo del procedimiento y el nombre de su acusador, recibiendo tantas ampliaciones como fuera necesario y quedando advertido que, desde ese momento podía nombrar una o dos personas para que se hicieran cargo de su defensa, y si se rehusare a nombrarlas le sería designado el defensor de oficio. A continuación, se abriría un término prudente para que tanto acusador como acusado ofrecieran sus pruebas, el primero de culpabilidad y el segundo de inocencia, así como las que la sección juzgara pertinentes y oportunas. Cuando el proceso se encontrara completo, se pondría a la vista de las partes para que tanto acusador como acusado prepararan sus alegatos dentro de los seis días siguientes y presentados o no, seguidamente se produciría el dictamen de culpabilidad o inculpabilidad del acusado, el cual sería remitido al Senado.

En el capítulo quinto se consigna que, recibido el dictamen por el Senado, se mandaría pasar a la Sección Instructora de esta Cámara, la que emplazaría al acusador, acusado y defensor para que dentro de los tres días siguientes presentaran sus alegatos por escrito y transcurrido el término se formularía el dictamen por el Jurado de Acusación, en el cual se propondría la pena impuesta al delincuente; hecho lo anterior, el Senado se erigiría en Jurado de Sentencia, el cual iniciaría su actuación procediendo a dar lectura al veredicto formulado por el Jurado de Acusación, posteriormente se concedía la palabra al acusador, acusado y

su defensor y terminada su intervención se discutiría y se votaría por la mayoría absoluta, tanto en lo general, como en lo particular el dictamen de la Sección Instructora; si además del delito o falta oficial concurriera algún delito del orden común que hubiere recibido por la Cámara de Diputados la declaración de ha lugar a proceder, una vez dictada la sentencia por responsabilidad oficial, se pondría al acusado a disposición del juez competente para ser juzgado por el delito del orden común.

Los veredictos de los jurados eran irrevocables y a los condenados por responsabilidad oficial no se les concedía la gracia de indulto.

En el último capítulo se preveen otros aspectos de interés como son: la recusación, los exhortos, la falta de comparecencia del acusador o acusado, la referencia de que quedarían vigentes las disposiciones contenidas en la ley del 3 de noviembre de 1870 y las disposiciones del Código Penal y el de Procedimientos Penales; así como las reglas que se deberían seguir en la publicación de las declaraciones y veredictos. (56)

III.5.2) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.

Cuando se expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se incluyó en el título cuarto las normas constitucionales reguladoras de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, previniéndose en su artículo 16 transitorio que el Congreso debería expedir la ley de responsabilidades en el período ordinario de sesiones que se iniciaría el 10. de septiembre de 1917.

Sin embargo, no fue sino hasta el 30 de diciembre de 1939 en que se promulgó la ley, que fue publicada en el Diario Oficial del 21 de febrero de 1940, durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río. (57).

La ley consta de seis títulos, 111 artículos y 6 transitorios en los que en su desarrollo se siguen en términos generales los mismos lineamientos de la ley de 1896, misma que quedó derogada junto con todas las disposiciones de carácter general relativas a responsabilidades de empleados públicos en cuanto se opusieran a la ley en cuestión.

Dispone que quedarían sujetos al régimen de la ley los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y

57] Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 1940.

Territorios Federales por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de los cargos que les fueran encomendados.

Como en las leyes anteriores, lleva a cabo una distinción de los altos funcionarios de la Federación, considerando como tales al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, a los altos Ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento autónomo y al Procurador General de la República; así como a los Gobernadores de los Estados y a los miembros de las legislaturas locales.

Establecía que el Presidente de la República sólo podría ser juzgado por traición a la patria y por delitos graves del orden común cometidos durante el tiempo que durara su encargo, que gozaba de fuero constitucional desde el día de su elección igual que los Diputados y Senadores propietarios y los Gobernadores y Diputados de las legislaturas locales, pero que no disfrutarían de fuero, por delitos comunes, faltas y omisiones en que incurrieran.

Conceptuaba como delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados de las legislaturas locales: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, a la libertad del

sufragio, a la usurpación de funciones, a la violación de las garantías individuales, así como cualquier infracción u omisión a la Constitución o leyes federales cuando causaran graves perjuicios a la Federación o a uno o varios de sus Estados.

Se establecía una extensa variedad de faltas u omisiones en las que podían incurrir los funcionarios públicos, que se consignan en 72 fracciones del artículo 18.

Las sanciones que se aplicarían tratándose de delitos oficiales consistían en: destitución del cargo o privación correspondiente a su investidura; inhabilitación total o parcial para obtener determinados empleos, cargos u honores. Las faltas u omisiones se sancionarían con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes, ni mayor a seis.

Aparece la innovación de que los delitos y faltas oficiales cometidos por los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, serían juzgados por un Jurado para cuyo efecto se crearon: el Jurado Federal y de Responsabilidades oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, instalados en cada uno de los lugares en donde tuvieran su residencia los Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal; y el Jurado de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales en cada uno de los Partidos

Judiciales en que residieran Cortes penales o Jueces de Primera Instancia en materia penal (México, Coyoacán, Villa Obregón y Xochimilco) precisando su competencia, integración y procedimiento a seguir.

Asimismo, se previno también en la ley que, independientemente del procedimiento penal que llegara a instaurarse en contra de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación, podía solicitar ante la Cámara de Diputados su destitución formal, fijándose el procedimiento que debería seguirse en cada caso.

En un capítulo especial se regulan las investigaciones que deberían practicarse y el procedimiento a seguir en caso de existir denuncias sobre enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos, presentándose el ilícito cuando no pudieran explicar o acreditar su origen, aunque proviniera de otros medios que sin constituir delito, no fueran los procedimientos legales para adquirir riquezas.

III.5.3) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.

Según se consignó en el artículo segundo transitorio, esta ley derogó a la anterior; fue promulgada el 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1980. (58)

Se compone de cinco títulos y 92 artículos, con algunas diferencias que considero que son más de forma que de fondo, es igual a la ley anterior y en consecuencia de la de 1896.

1.- Determina como sujetos de responsabilidad a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, ya que a su promulgación, no existían Territorios Federales, pues éstos se habían convertido en Estados de la Federación.

2.- Se abstiene de conceptuar al Presidente de la República como funcionario o empleado de la Federación, sin embargo se le responsabiliza por traición a la patria y por delitos del orden común.

3.- Establece distinción entre delitos y faltas oficiales, siendo los primeros los que redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, y las segundas las que afectan intereses públicos de una manera leve.

58] Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1980.

Los delitos oficiales los enumera en la siguiente forma: ataque a las instituciones democráticas; ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; ataque a la libertad del sufragio; usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave en los términos anteriores; la violación sistemática a las garantías individuales o sociales; y en general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Las faltas oficiales son consideradas como las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del buen gobierno en que incurran los funcionarios y empleados durante su encargo o con motivo del mismo.

4.- Dispone que la sanción aplicable a los funcionarios y empleados por delitos oficiales, consistiría en la destitución del cargo del que se encontraban investidos, y la inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez, sin perjuicio de la reparación del daño y la

exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubieran contraído.

Las faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero serían sancionadas con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor a seis; o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo, sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria a que hubieran dado lugar.

5.- Se dispone que no existe fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos en las demandas de orden civil intentadas en su contra, y pronunciada una declaración o sentencia, no se concedería al inculpado la gracia del indulto.

6.- Como en la fecha de la promulgación de la ley habían dejado de funcionar las Cortes Penales y los Partidos Judiciales, se establecía la creación de un Jurado para las responsabilidades de los funcionarios y empleados del Distrito Federal, por cada uno de los juzgados de Primera Instancia en materia penal del Distrito Federal.

7.- En cuanto a la investigación sobre enriquecimiento inexplicable, se hacía extensiva a los bienes de la esposa,

cualquiera que fuera el régimen matrimonial y aún a los hijos; además, se establecía el aseguramiento de cualquier depósito o inversión que el acusado hubiera hecho en el país o en el extranjero, previo veredicto adverso del Senado de la República.

CAPITULO CUARTO

MARCO JURIDICO

IV.1) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos tienen su fundamento constitucional en los artículos 108 al 114, que constituyen el Título Cuarto.

Su texto actual se deriva como quedó anotado en el capítulo anterior, del Decreto que reformó los citados artículos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, con excepción del artículo 110 que además de la reforma indicada, sufrió otra anterior de su primer párrafo, por medio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987 y del artículo 111, que presenta dos reformas anteriores, la del Decreto publicado en el Diario Oficial del 20 de agosto de 1928 y la del Decreto publicado en el mismo diario el 21 de septiembre de 1944 por medio del cual se reformaron los párrafos quinto y sexto. Cabe mencionar que no se comentan los preceptos en detalle, porque éstos se detallaron en los capítulos anteriores.

IV.1.1) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos que se encuentra vigente en la actualidad, fue expedida el 29 de diciembre de 1982, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del mismo mes, y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Al exponerse por la Comisión Redactora los motivos que dieron lugar a la iniciativa, se expuso la necesidad que:

I. En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos se encuentra determinado por la ley, y los agentes estatales responden ante ésta, por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La responsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que se ha dado a los mexicanos.

II. El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

III. La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo

constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidad de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

Conciente de su responsabilidad, el H. Congreso de la Unión aprobó en la sesión del 30 de diciembre de 1982 la iniciativa presentada considerando que: se orientaba a dignificar y elevar el desempeño de las responsabilidades de quienes ocupan un cargo en la Administración Pública Federal y además, porque mediante ella se promueve la transparencia que el Gobierno tiene con sus proveedores, contratistas y prestadores de servicios, sujetándose a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Como consecuencia de las reformas efectuadas al Título Cuarto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, cambió la denominación que existía en la ley anterior de: "funcionarios públicos" a "servidores públicos", con el objeto de que existiera cierta igualdad entre los individuos que en alguna forma ocupan un empleo, cargo o comisión dentro del Gobierno Federal o del Departamento del Distrito Federal, circunstancia que fue tomada en cuenta por el legislador al efectuar el cambio.

Consta de 90 artículos denominados: I) Disposiciones

Generales. II) Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia. III) Responsabilidades administrativas y IV) Registro Patrimonial de los Servidores Públicos; así como de 4 artículos transitorios.

El documento es por demás novedoso, quizá el más adelantado de los de su especie, toma de las legislaciones anteriores muchos aspectos, tratando de mejorarlos y tomando en cuenta diversas entidades gubernamentales que a esa fecha y debido a las necesidades, habían sido creadas: la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que aparece como un súper organismo encargado de vigilar todas las funciones del Estado en todos los aspectos; la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados; el Tribunal Fiscal de la Federación; los Tribunales del Trabajo en los términos de la legislación respectiva; sin embargo presenta abundante similitud con la ley de 1979, por lo que en obvio de repeticiones, trataré de hacer un análisis somero de sus diferencias.

El Título primero presenta como novedad la fracción VI del capítulo primero, ya que la ley reglamenta el registro patrimonial de los servidores públicos; el artículo tercero señala como autoridades para la aplicación de la ley además, a la Secretaría de la Contraloría General de la República, al Tribunal Fiscal de la Federación y a los Tribunales del

Trabajo en los términos de su legislación; y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El Título segundo presenta varios capítulos: I) Sujetos, causas de juicio político y sanciones. II) Procedimiento en el juicio político. III) Procedimiento para la declaración de procedencia. IV) Disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título segundo, en los que se repite el contenido de la ley revocada, con excepción de que los miembros de las Secciones y en general los Diputados y Senadores que intervengan en el procedimiento de Juicio Político podrán excusarse o ser recusados con expresión de causa, por cualquier impedimento de los que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Lo mismo ocurre con el Título Tercero que contiene el capítulo relativo a sujetos y obligaciones del servidor público, las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, que en términos generales se asemeja a la antigua ley.

El artículo 47 de la ley contiene toda una gama de obligaciones y abstenciones que deben ser cumplidas con toda exactitud por el servidor público, a saber: la obligación de cumplir con la mayor diligencia el servicio que le ha sido encomendado absteniéndose de efectuar cualquier acto que cause suspensión o diligencia del mismo, lo que originaría

abuso o ejercicio indebido del empleo, cargo o comisión. La obligación de formular y ejecutar con toda oportunidad y legalidad los planes y programas de su competencia y cumplir con las normas que determinen el manejo de recursos públicos, utilizándolos para el desempeño de su empleo, cargo o comisión; así como las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que está encaminado. Custodiar con celo la documentación e información a la que tenga acceso por razón de su cargo, evitando la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida. Observar buena conducta, tratando con respeto y rectitud a las personas con quien tenga relación, observando con sus inferiores las debidas reglas del trato, evitando incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad; y con sus superiores, guardar subordinación y respeto, debiendo cumplir cabalmente con las disposiciones que dicten en el ejercicio de sus atribuciones; pero teniendo la obligación de comunicar por escrito al titular de la dependencia el cumplimiento de las obligaciones o la duda que llegaren a suscitar las órdenes que reciba; abstenerse de ejecutar funciones relacionadas con su empleo, cargo o comisión, después de haber cesado por cualquier causa el ejercicio de sus funciones; abstenerse de autorizar a sus subordinados la inasistencia a sus labores sin causa justificada, por más de quince días continuos o treinta y uno discontinuos durante un año; abstenerse también de otorgar licencias, permisos o

comisiones con goce parcial o total de sueldo, cuando las necesidades del servicio público no lo requieran; abstenerse del mismo modo de desempeñar otro empleo, cargo o comisión oficial o participar cuando la ley lo prohíba; igualmente abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de cualquier persona que se encuentre inhabilitada para ocupar la plaza solicitada; excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos en los que pudiera resultar algún beneficio a favor de su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles, o para terceros con quien tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o su familia hayan formado parte, de lo cual deberán de informar de inmediato a su superior jerárquico; abstenerse de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero u objetos mediante enajenación a su favor, a precios notoriamente inferiores al que se cotice en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a quienes se ha hecho referencia en líneas anteriores, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales, se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público, prevención vigente hasta un año después de que el servidor público haya cesado

en el ejercicio de sus funciones; deberá abstenerse también de desempeñar el empleo, obteniendo beneficios adicionales o contraprestaciones que el Estado otorga para el desempeño de la función; deberá abstenerse de intervenir asimismo, en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando exista interés personal, familiar o de negocios con el servidor público, que derive de alguna ventaja para él o para sus familiares; tener la obligación de presentar oportunamente y con veracidad la declaración de su situación patrimonial ante la SECOGEF, atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba; así como informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que implique la inobservancia de las obligaciones derivadas de la SECOGEF; además, deberá proporcionar en forma oportuna y veraz la información que le sea solicitada en relación a la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

Si se analiza la ley, podemos observar que en algunos aspectos, la miscelánea de obligaciones o abstenciones que señala, resultan incongruentes, injustas y hasta fuera de toda lógica racional. Al efecto voy a narrar algunos casos que llegaron a mi conocimiento, que se han presentado dentro de la Administración Pública y que son susceptibles de presentarse en el futuro, en los que se viola la ley o el servicio público se ve demeritado por su incorrecta

aplicación.

a) Hace algunos años, un alto funcionario de la empresa H. Steele y Compañía S.A., fue designado Director de Aeropuertos y Servicios Auxiliares. En ejercicio de sus funciones, tenía entre otras, la obligación de remozar y hacer más funcionales los aeropuertos del país. Por medio de concurso, ganó la compañía de la que había formado parte y que para ese momento se encontraba representada por sus familiares, el contrato para amueblar las oficinas y salas de espera de los aeropuertos, debido a que presentó óptimos precios, mejor calidad y funcionalidad estudiada especialmente para el objeto requerido. La Administración Pública obtuvo pingües beneficios, sin embargo, el funcionario se encontraba legalmente imposibilitado para intervenir e igualmente el proveedor, en razón de que como familiares se beneficiaban con el otorgamiento del contrato.

b) Se presentó un caso palpable dentro de la procuración de justicia, un jurista prestigiado se encontraba ejerciendo las funciones de Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales y por ausencia del titular, se encontraba encargado del despacho. Al mismo tiempo otro reconocido penalista, maestro de la Facultad de Derecho, autor de diversas obras de Derecho Penal, reconocido ampliamente en la República como poseedor de las más altas dotes en la materia y que a la vez era hermano del primero a

que hice mérito, fue designado por el señor Presidente de la República, Procurador General. Ambos ostentaban galardones indiscutibles para ocupar los puestos para los que habían sido designados, sin embargo, eran hermanos, por lo que estaba mal visto que dos personas de la misma familia ostentaran tan elevados puestos, por lo que se optó por admitir la renuncia del Procurador General del Distrito y Territorios Federales, quien no obstante, carecer de mácula en el servicio público se perdió en el devenir de la existencia, desperdiciando su capacidad jurista. El Procurador General de la República, se desenvolvió con toda aceptación, siguió siendo maestro en la rama penal que era su especialidad y continuó aportando sus conocimientos hasta que se presentó su muerte. La patria perdió, porque se hubieran aprovechado los conocimientos de dos valores, sin embargo por la ley absurda, sólo fue posible aprovechar la capacidad de uno de ellos.

c) Un proveedor de cualquier Secretaría de Estado, que por años ha ganado los concursos a los que son sometidos este tipo de comerciantes, debido a la calidad, precio que ostentan sus productos, además la puntualidad en la entrega y la impecable presentación. Por azahares de la vida, su hijo, padre o hermano es designado Director en alguna área en donde se adquieren los productos, ello imposibilita al Director para ser Director y al proveedor a ofrecer sus productos en la dependencia, con lo que se tienen que obtener este tipo de

productos a mayor precio, inferior calidad, etc. ¿Acaso no resulta ilógica la aplicación de la ley?.

Considero que algunos de los puntos de la ley deben ser derogados, debiéndose recalcar en ella que los servidores públicos deben poseer una verdadera vocación de servicio, estar perfectamente convencidos de la satisfacción que causa ser servidor público, pues una persona que ingrese al servicio, únicamente por obtener una "chamba" y un salario para resolver sus problemas inmediatos, se encuentra desubicado en el puesto que le fue conferido. El servicio público debe constituir un apostolado en el que impere la legalidad como interés general de observancia ineludible, en donde se ajuste la actuación a principios morales que se reflejen en todos los aspectos de la función; en donde se protejan los intereses públicos por encima de los intereses particulares con toda lealtad, de tal modo que no se beneficien algunos en detrimento de los intereses de los demás, porque en el ejercicio de la función, no debe existir preferencia de ninguna especie; en donde se utilicen los recursos públicos en los que se tenga intervención, con la mayor eficiencia, cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente a los fines para los que fueron destinados, pues de no ser así, de existir una inadecuada aplicación, la población general sufriría perjuicios incalculables.

Una novedad representa la incursión en la Ley del Registro

Patrimonial de los Servidores Públicos que se contiene en el Título cuarto, que tienen obligación de hacer ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los plazos para hacerlo, las sanciones que resulten a los que se abstengan de cumplir con esta obligación, así como los servidores que quedan sujetos al registro de su patrimonio, señalando los bienes inmuebles de que se compone, la fecha y el valor de adquisición.

Señala la obligación de la Contraloría de practicar visitas a los servidores públicos, cuando presenten signos exteriores de riqueza que sean ostensibles y notoriamente superiores a sus ingresos lícitos, visitas que serán ampliadas a los cónyuges y a los dependientes económicos directos; la imposibilidad de recibir donaciones por sí, o por interpósita persona, que procedan de personas cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público, cuando sean superiores durante un año, a diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, indicándose que la violación a la disposición se equiparará al delito de cohecho, recibiendo como sanción la señalada en la Legislación Penal, pues se impone la obligación de que cuando la donación supere el monto de la cantidad señalada, el servidor deberá dar aviso a la autoridad, que la Secretaría determine y ponerse a su disposición, la cual llevará un registro pormenorizado de esos bienes.

La reforma que el legislador llevó a cabo del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la creación de las diversas leyes secundarias derivadas de ésta, constituyen los pasos fundamentales para ordenar el marco jurídico de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tendientes a que la sociedad pueda contar con instrumentos para exigir sus derechos, para vencer el riesgo de la consolidación de un complejo burocrático empresarial que llegue a ostentar el poder de las decisiones públicas desde el interés privado, y para enfrentar los fenómenos de la corrupción, derivados tanto de la concepción patrimonial del cargo público, como de los abusos y complicidades de la burocracia y el capital en la etapa del desarrollo monopólico. (59).

IV.2) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Expedida el 24 de diciembre de 1976 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 del mismo mes y año, consta de 50 artículos contenidos en 3 Títulos denominados: I) De la Administración Pública Federal. II) De la Administración Pública Centralizada. III) De la Administración Paraestatal, y de seis artículos transitorios. (60).

59] CARRENO CARLON, José. Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades. Págs. 40 y 41. Ed. INAP. México 1984
60] Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

La Ley consignó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto que absorbió las funciones de la Contaduría de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Secretaría de nueva creación aplicaba la legislación de responsabilidades a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y para auxiliarla, se determinó que en las diversas entidades y dependencias del gobierno federal, se establecieran unidades de auditoría.

Cabe señalar que la Secretaría de Programación y Presupuesto desapareció en el año de 1992 y sus funciones de auditoría fueron absorbidas por la SECOGEF; la desaparición de la SPP se debió a que en muchos casos sus funciones se duplicaban con las de la SHCP y SECOGEF, además de que el Ejecutivo entendió la necesidad de adelgazar el cuerpo burocrático.

La Ley se adicionó con el artículo 32 bis, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982, con el cual se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la que se asignaron entre otras, las siguientes facultades: coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y constituir las responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen; constituir las responsabilidades administrativas de su personal; asimismo, como se dispone en el artículo séptimo

transitorio del citado Decreto, se da competencia a la Secretaría de la Contraloría para continuar con los fincamientos de responsabilidades en proceso y los que se inicien por hechos consumados con anterioridad a la publicación de las modificaciones y que resulten de la revisión que le compete, independientemente de la fecha en que se descubran o comprueben.

El Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación del 13 de enero de 1989, que aparece en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 16 del propio mes y entró en vigor al día siguiente, revocó el del 19 de enero de 1983, establece la competencia y organización de la Secretaría, señalando las facultades de la Dirección General Jurídica, para instruir y resolver los recursos administrativos que entren bajo la competencia de la Secretaría; las de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, a la que le corresponde tramitar y resolver las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos, practicar investigaciones y auditorías, ya sea de oficio o por denuncias fundadas, así como las investigaciones que correspondan sobre el incumplimiento en que incurran los servidores públicos respecto a los ordenamientos legales y a la Ley Federal de Responsabilidades y para imponer las sanciones que correspondan de acuerdo a su competencia; las de la Dirección General de Auditorías Externas entre las que se señalan: que

una vez que fueron realizadas las investigaciones o auditorías, en caso de haberse detectado presuntas responsabilidades de los servidores públicos, deberán turnar los expedientes a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial para que sean impuestas las sanciones que procedan; las de la Dirección General de Auditoría Gubernamental a la que corresponde efectuar revisiones directas y selectivas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; el establecimiento de sistemas de procedimientos a que deberá sujetarse la vigilancia de fondos y valores del Gobierno Federal y cuando por motivo de las investigaciones y auditorías se detecten presuntas responsabilidades de los servidores públicos y compete a la Secretaría de la Contraloría la imposición de sanciones deberá turnar el expediente a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. (61).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha sufrido diversas reformas, modificaciones y adiciones, las cuales no han afectado las funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sino solamente por sendos decretos expedidos el 17 de febrero (62) y el 21 de mayo de 1992 (63), reordenó el artículo 32 bis para ser artículo 32 en el primero y en el segundo, lo recorrió en su orden para volver a signarlo como artículo 32 bis.

61) *Diario Oficial de la Federación*, 16 de enero de 1989.

62) *Diario Oficial de la Federación*, 16 de enero de 1989.

63) *Ibidem*. 21 de febrero de 1992.

IV.3) LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

Al inicio del capítulo anterior quedó consignado que al crearse la Secretaría de Programación y Presupuesto, absorbió entre otras, las funciones de la Contaduría de la Federación que pertenecía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que a su desaparición, las funciones de ejercicio presupuestal y de auditoría fueron asignadas a las Secretarías de Hacienda y de la Contraloría respectivamente.

La Ley está constituida por siete capítulos formados por 39 artículos y siete transitorios que se denominan: I) De la Contaduría Mayor de Hacienda. II) De la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. III) De la Contabilidad y Auditoría Gubernamentales y Archivo Contable. IV) De la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. V) De la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. VI) De las Responsabilidades. VII) De la Prescripción.

Fue expedida por el Congreso de la Unión el 18 de diciembre de 1978, quedando abrogada la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 31 de diciembre de 1936, y derogadas todas las disposiciones que se opusieran a ella. (64)

64] Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1978.

Desde una perspectiva general se podría decir que la Contaduría Mayor de Hacienda es la Oficina de Contabilidad y Fiscalización del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, por ser el órgano técnico encargado de las cuentas públicas de ambas entidades, ejerciendo funciones de contraloría, fiscalización de subsidios, inspecciones, revisión de libros, práctica de auditorías, etc. y del resultado que se obtenga, fincar responsabilidades en relación al cobro de cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal; el pago de los recargos y daños y perjuicios causados y la ejecución de los actos, convenios o contratos que afecten a los programas, subprogramas y partidas presupuestales.

El capítulo más importante para este estudio es el que se refiere a las responsabilidades, en el cual se señala que incurre en responsabilidad, toda persona física o moral imputable que intencionalmente o por imprudencia cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal, como son:

1.- Los causantes del fisco federal o del Departamento del Distrito Federal por incumplimiento a las leyes fiscales; los empleados o funcionarios de las entidades por la inexacta aplicación de aquéllas y los empleados y funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta

Pública se abstengan de formular las observaciones sobre las irregularidades que detecten.

2.- Los funcionarios o empleados de las entidades por la aplicación indebida de las partidas presupuestales, falta de documentos justificativos o comprobatorios del gasto; las empresas privadas o los particulares que en relación con el gasto del Gobierno Federal o del Departamento del Distrito Federal hayan incurrido en incumplimiento de las obligaciones contraídas por actos ejecutados, convenios o contratos celebrados con las entidades; y los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la cuenta pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten.

3.- Los empleados o funcionarios de las entidades que dentro del término de cuarenta y cinco días hábiles a partir de que reciban el pliego de observaciones, se abstengan de rendir los informes acerca de su solventación de las formuladas que hayan sido remitidas por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Las responsabilidades que se finquen son dirigidas a que se cubra a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero, amén de que las responsabilidades administrativas serán aplicadas, independientemente de las que procedan por otras leyes, y las sanciones de carácter

penal que imponga la autoridad judicial.

Dispone la ley que los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sus funcionarios y empleados, las empresas privadas o los particulares serán solidariamente responsables con los empleados o funcionarios de las entidades que integran la Administración Pública Centralizada, o con los de la Contaduría Mayor de Hacienda por su coparticipación, responsabilidad que no se exime, aún cuando éstas se hubieran hecho efectivas total o parcialmente.

Las sanciones que puede imponer el Contador Mayor de Hacienda a los funcionarios y empleados que se concentran bajo su dependencia, consistirán en: multa de cien a diez mil pesos antiguos y suspensión temporal de sus funciones, sin perjuicio de que se haga efectiva la responsabilidad que las hubiera motivado y de las sanciones que procedan en el caso especial.

La prescripción de las responsabilidades civiles o administrativas que resulten por actos u omisiones, prescribe la ley que operará después de cinco años del hecho que la haya originado; las de carácter penal prescribirán en la forma y leyes aplicables, debiéndose tomar en cuenta que la gestión de cobro que lleve a cabo la autoridad correspondiente, interrumpe la prescripción.

IV.4) LEY SOBRE EL SERVICIO DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES Y SU REGLAMENTO.

La ley consigna la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que ejercitan funciones de vigilancia de fondos y valores de la Federación, con el objeto de comprobar el funcionamiento adecuado de las oficinas encargadas de recaudar, manejar, administrar o custodiar fondos o valores propiedad del Gobierno Federal; fue expedida a efecto de fincar las responsabilidades a los servidores públicos, con el fin de obtener la reparación de los daños y perjuicios causados al Erario Federal, derivados de actos u omisiones, quedando obligados exclusivamente a repararlos, independientemente de que los medios de ejecución o la conducta desplegada, encuadren en alguna de las responsabilidades señaladas en la Constitución o en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el ordenamiento aprobado en el año de 1960, se determina que: las irregularidades en que incurra el servidor público podrán ser detectadas a través de revisiones, visitas, procedimientos de auditoría u otros actos similares en los que se rindan los resultados de su actuación, y para el caso de comprobar que es irregular o incorrecta, determinar que los hechos que motivaron la infracción, son constitutivos de responsabilidad, cuya consecuencia es la reparación del daño causado, para lo cual se puede proceder al embargo

precautorio de los bienes del responsable, para asegurar los intereses del Erario Federal.

En el reglamento de la ley publicado en el año de 1968 se establecen los procedimientos para la comprobación de las irregularidades en que incurran los servidores públicos, señalando los documentos en los que se debe plasmar la irregularidad detectada, que consisten en: a) Pliegos de Observaciones por falta de justificación; b) Pliegos de Observaciones por falta de comprobación, y c) Pliegos de Observaciones por falta de orden.

Los primeros son los documentos en los que se consignan las irregularidades cuando se realizan sin que exista disposición expresa que establezca el derecho de la Federación para efectuar un cobro o la obligación de hacer un pago, o cuando dichas operaciones no reúnan los requisitos necesarios.

Los segundos son los documentos en los que se consignan las irregularidades cuando, estando las operaciones debidamente justificadas, no se encuentren amparadas con los documentos que acrediten que el cobro o el pago fueron efectuados, o que los documentos carezcan de los requisitos legales.

Los terceros son aquellos documentos en los que se consignan deficiencias y errores técnicos del servidor público, o que demuestren que ha sostenido prácticas inconvenientes, que de

no evitarse pudieran producir lesiones a la Federación en su patrimonio.

En los pliegos no se determina la intencionalidad del sujeto, se formulan, atendiendo a conductas por él realizadas y se solicita la convalidación o regularización de la operación, fijándose un plazo que no podrá exceder de sesenta días para que se justifique o compruebe la operación, apercibiéndolo que de no hacerlo, se procederá al fincamiento del pliego preventivo de responsabilidades, que será formulado una vez que sean descubiertas las irregularidades, actos u omisiones que entrañen daño o negligencia del servidor público en la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores que se traduzcan en daños y perjuicios al Erario Federal, que servirán como base para ejercitar la acción de reparación de esos daños, por medio del procedimiento económico coactivo.

La disposición a la que se alude observa tres tipos de responsabilidades: Directa, Subsidiaria y Solidaria.

La primera se deriva de la actuación del servidor público, al ejecutar actos u omisiones que causen daño o perjuicio al Erario Federal.

La segunda se determina a cargo de los servidores públicos que con su actuación o abstención en la revisión o

autorización de documentos, originan que se generen daños o perjuicios al Erario Federal.

La tercera se finca a cargo de los particulares al participar conjuntamente con los servidores públicos, en la comisión de actos u omisiones que lesionen los intereses del Erario Federal.

IV.5) LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL Y SU REGLAMENTO.

Fue promulgada por el Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1976 (65) y durante su vigencia ha sufrido diversas modificaciones, adiciones y reformas en relación al tema materia del presente trabajo, las que fueron aprobadas por Decretos del 29 de diciembre de 1977 (66), 28 de diciembre de 1980 (67), 27 de diciembre de 1984 (68) y 4 de diciembre de 1986 (69); consta de 50 artículos contenidos en cinco capítulos denominados: I) Disposiciones generales. II) De los Presupuestos de Egresos. III) Del Ejercicio del Gasto Público Federal. IV) De la Contabilidad y V) De las Responsabilidades; y de cuatro artículos transitorios.

65] *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1976.

66] *Ibidem*. 30 de diciembre de 1977.

67] *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1980.

68] *Ibidem*. 14 de enero de 1985.

69] *Ibidem*. 26 de diciembre de 1986.

La ley original data del año de 1976, constaba de 44 artículos y los capítulos I, II, III y IV; por medio del Decreto del 29 de diciembre de 1977 se le adicionó el capítulo V formado por los artículos 45, 46, 47, 48 y 49 que se intituló como el de "Responsabilidades". Mediante el decreto del 28 de diciembre de 1980 se reformaron los artículos 44, 45, 46 y 48, adicionándose el artículo 47 y recorriendo en su orden los artículos 47, 48 y 49, pasando a ser 48, 49 y 50 respectivamente para quedar como se encuentra en la actualidad; además sufrió varias reformas a las que no se hace referencia por no tener relación con el tema a tratar.

Aún cuando suene repetitivo, es necesario mencionar que de todos los capítulos de la ley, el único que se analiza es el V relativo a las Responsabilidades, en el que se menciona que: la Secretaría de Programación y Presupuesto era la encargada de aplicar la ley en los casos de responsabilidades de los servidores públicos que incurrieran en actos que afectaran a la Hacienda Pública, a la del Departamento del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Al ser reformada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación absorbió las facultades que anteriormente

correspondían a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por ello, se estableció en la ley orgánica de la ley en estudio que esta dependencia dictaría las medidas administrativas sobre responsabilidades que lesionaran a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, o al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley, así como que los funcionarios y personal de las entidades también serían responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufriera la Hacienda Pública Federal por actos u omisiones que les fueran imputables o por incumplimiento o inobservancia de las obligaciones derivadas de ésta con motivo de su cargo o función.

Los tipos de responsabilidad a que se refiere, son los mismos que en otras leyes estudiadas: Responsabilidad Directa, Responsabilidad Subsidiaria y Responsabilidad Solidaria; y como ellas, se dispone el embargo precautorio para que los responsables de los actos u omisiones, garanticen en forma individual los daños y perjuicios que por su negligencia, ineptitud, dolo o mala fé hayan ocasionado al Erario Federal, a los que harán referencia los pliegos preventivos formulados, que a partir de la reforma de 27 de julio de 1984 tocó conocer a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por ser autorizada para determinar la responsabilidad definitiva y lograrse la restitución de los

daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal y demás entidades lesionadas.

El reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se expidió el 13 de noviembre de 1981 (70), consta de 186 artículos contenidos en 4 capítulos y de tres artículos transitorios, disponiéndose en el segundo que por medio de este reglamento queda abrogado el del 4 de noviembre de 1964.

El capítulo IV hace referencia a las responsabilidades y establece las reglas a seguir para determinar la responsabilidad de los servidores públicos; específicamente el artículo 158 dispone que las irregularidades que den origen a la responsabilidad, deberán consignarse en un documento denominado "Pliego de Responsabilidad" que contendrá, en el caso de los preventivos, la cantidad líquida que deberá contabilizarse de inmediato, elaborándose las pólizas correspondientes, estableciendo la responsabilidad de uno o varios servidores públicos y las condiciones que la determinen, que se deriven de las auditorías, visitas o investigaciones practicadas en las que aparezcan las irregularidades de carácter económico, así como por dependencias coordinadoras de sector o por las contralorías internas de las entidades, y la obligación de que una vez que

70] Diario Oficial de la Federación, 18 de noviembre de 1981.

se contabilice en Pliego Preventivo deberá remitirse a la Tesorería de la Federación para que ésta, a través del procedimiento económico coactivo de ejecución notifique a los responsables y los requiera de pago y, en caso de no hacerlo, embargarles bienes suficientes para garantizar el monto.

Respecto a los daños y perjuicios ocasionados al patrimonio del Departamento del Distrito Federal, esos pliegos deberán remitirse a la Tesorería del propio Departamento, acompañando copia del expediente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que los califique de manera definitiva.

IV.6) CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

Se aplica en el Distrito Federal para los delitos cometidos de la competencia de los tribunales comunes, y en toda la República para los delitos de la jurisdicción del fuero federal. Fue promulgado por Decreto el 2 de enero de 1931.

[71]

Consta en la actualidad de 410 artículos contenidos en 24 títulos y de 3 artículos transitorios, disponiendo el

71] Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 1931.

segundo, que quedará abrogado el Código Penal del 15 de diciembre de 1929, así como todas las leyes que se le opusieran, pero que tanto este Código como el de 1871 continuaría aplicándose por los hechos ejecutados, respectivamente, durante su vigencia, a menos, que los acusados manifestaran su voluntad de acogerse al ordenamiento que estimaran más favorable entre este Código y el que regía en la época de la perpetración del delito.

Originalmente el Código Penal contenía 400 artículos y el Título Décimo penalizaba los delitos cometidos por funcionarios públicos, consistentes en: I) Ejercicio indebido de funciones públicas. II) Abuso de autoridad. III) Coalición de funcionarios. IV) Cohecho y V) Peculado y Concusión; y el Título Décimo Segundo, exclusivamente los Delitos en la Administración de Justicia.

Los delitos anteriores, fueron incorporados por el legislador en las diversas fracciones del artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos de 1939, estando en vigor hasta el año de 1940, en que la Ley de Responsabilidades derogó las disposiciones del Código Penal contenidas en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal y Leyes especiales que fueran incompatibles a la Ley de Responsabilidades en su artículo 18; fue por ello que fueron puestos en libertad diversos procesados de delitos de responsabilidad oficial, porque al ser derogada la ley del 39

junto con las diversas fracciones del artículo 18, dejó de existir el tipo personal, por no encontrarse vigentes los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal, circunstancia que fomentó la corrupción e impunidad de los funcionarios públicos.

El criterio sustentado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra visible en diversas tesis, de las que se copia la siguiente para su debida comprensión: "RESPONSABILIDAD OFICIAL DE FUNCIONARIOS, DELITOS DE, NO CONFIGURADO.- El artículo 1o. de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, establece que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados; en su artículo 18, la propia ley define cuáles son los delitos oficiales, sancionando siempre conductas ilícitas vinculadas directa e indirectamente con el desempeño del cargo del activo. Por tanto, si el inculcado no realizó el delito en el desempeño de su cargo no como consecuencia del mismo, sino que simplemente utilizó los conocimientos derivados de su empleo y su presencia en la oficina correspondiente, para cometer un fraude, no le es aplicable la Ley de Responsabilidades de Funcionarios. Séptima Epoca, Segunda Parte: Vol. 40, Pág. 41. A.D. 3001/71. Jesús Franco Manzo".

Aplicando tal criterio, fueron resueltos distintos procedimientos por las autoridades federales, entre los que se encuentran: Juzgado Tercero de Distrito: Canales Cabrera, Rodolfo y González Fernández Alfonso; Juzgado Cuarto de Distrito: Mendoza Mena Ignacio, Ríos Camarena Alfredo, Vudoyra Caulenz E., Nájera Ochoa Carlos, entre otros.

La Ley de Responsabilidades del 79, siguió los lineamientos de la del 39, hace referencia a otros tipos de responsabilidades que fue necesario fueran asimiladas por el Código Penal, con el objeto de que fueran punibles, por lo que se hicieron diversas adiciones, como fueron: al Título Décimo se le adicionó el capítulo V, relativo al uso indebido de atribuciones y facultades; el capítulo VII, relativo a la Intimidación; el capítulo VIII que se refiere al Ejercicio abusivo de funciones; el capítulo IX que hace referencia al tráfico de influencias y el capítulo XIII que contiene el enriquecimiento ilegítimo. Al mismo tiempo se adicionó al Título Décimo Primero, un segundo capítulo denominado, ejercicio indebido del propio derecho.

En la actualidad nuestro Código Penal contiene toda la gama de delitos en que incurren los servidores públicos al desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de

Participación Estatal mayoritaria, Organizaciones y Sociedades asimiladas a éstas, Fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales; siendo también aplicables para los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas locales y a los Magistrados de Justicia locales por la comisión de delitos previstos en materia federal.

Los delitos que consigna son los siguientes:

- 1) Ejercicio indebido del servicio público.
- 2) Abuso de autoridad.
- 3) Coalición de servidores públicos.
- 4) Uso indebido de atribuciones y facultades.
- 5) Concusión.
- 6) Intimidación.
- 7) Ejercicio abusivo de funciones.
- 8) Tráfico de influencias.
- 9) Cohecho.
- 10) Peculado.
- 11) Enriquecimiento ilícito.

Para la individualización de las sanciones, el juez deberá tomar en cuenta: si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, la antigüedad del empleo, los antecedentes en el servicio, las percepciones, el grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y

perjuicios derivados de la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito; sin perjuicio de lo anterior, la categoría del funcionario o empleado de confianza, lo cual dará lugar a la imposición de una pena mayor.

IV.7) CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Se expidió el 23 de agosto de 1931 y publicado en el Diario Oficial el 29 del mismo mes; consta de 667 artículos, contenidos en 23 Títulos y de 15 artículos transitorios, de los que se merecen importancia para este estudio, el segundo que dispone, que se abroga el Código de Organización de Competencia y de Procedimientos en Materia Penal para el Distrito y Territorios Federales, expedido el 4 de octubre de 1929; el cuarto, que se refiere a que las causas y los recursos que se encuentran pendientes al comenzar a regir, se sujetarán a sus disposiciones; el sexto que prescribe que los términos que para interponer algún recurso estén corriendo al empezar a regir, se computarán conforme a ese Código o al abrogado, si fueren mayores los términos que en el vigente.

En el Título IX señala que son delitos oficiales, aquellos que cometen los miembros de la administración de justicia, relacionados con los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal, cuando ameriten sanción corporal de más de

quince días de prisión o destitución, pues si la sanción por aplicar fuere menor, se consideran esos actos como infracciones, que deberán ser castigadas por medio de correcciones disciplinarias por las autoridades judiciales correspondientes.

La primera reforma que se encuentra, consiste en que originalmente recibió el nombre de Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, pero al dejar de existir los Territorios en el país, redujo su nombre a Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Como el Código Penal, ha sufrido determinadas adiciones derivadas del Decreto del 31 de diciembre de 1936 por el cual se otorgaron facultades al Ejecutivo para legislar en materia penal y procesal penal, con base en ello, al expedirse la Ley de Responsabilidades del 21 de febrero de 1940 que derogó la del 39, consignaba en el artículo 2o. los procesos que se encuentren pendientes en primera instancia al entrar en vigor esta Ley por delitos o faltas oficiales a que se refiere el artículo 20, capítulo II, en los que ya se hubiera citado para la celebración de la audiencia de derecho, con objeto de dictar la sentencia de fondo, se continuarán hasta su legal terminación, con arreglo a las disposiciones vigentes antes de la publicación de esta Ley. En todos los demás, presentadas las conclusiones del Ministerio Público si fueren acusatorias, y en su caso, las del acusado y su defensor, se

procederá conforme a las disposiciones del artículo 73 y del Título Quinto, capítulo III de esta Ley; y en el 6o. por el que se derogaban en cuanto se opusieran a la Ley, todas las leyes y disposiciones de carácter general relativas a responsabilidades oficiales.

Debido a la inclusión, surgió la misma polémica entre prestigiados juristas, como en el caso del Código Penal, ya que todos los procesos que se encontraban pendientes de concluirse en primera instancia, al entrar en vigor la ley en cuestión se tuvieron que someter a las disposiciones derivadas de la Ley de Responsabilidades y no a las contenidas en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, estos problemas se suscitaron también en la Ley de Responsabilidades del 79, la que resultó prácticamente inaplicable.

IV.8) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde 1917 señalaba originalmente en el primer párrafo del artículo 123 que: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo, y

disponía en sus treinta fracciones la forma de armonizar las relaciones derivadas de ese tipo de convenciones. (72)

El precepto ha sido modificado en quince ocasiones, esgrimándose siempre el cruce dialéctico entre la norma y la realidad, pretendiéndose ajustar la una a la otra. Dada su importancia en relación a este trabajo, me voy a referir exclusivamente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de diciembre de 1960, que establece dos apartados: el A, que regula los contratos de trabajo en general y se encuentra formado por todas las fracciones del texto original, y el B, que incorpora al texto constitucional las relaciones entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y los Territorios Federales con sus trabajadores por medio de catorce fracciones, que recogieron elementos de la legislación burocrática cardenista.

Con el objeto de reglamentar las disposiciones contenidas en el ya citado apartado B, se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963. (73)

Consta de 165 artículos, contenidos en diez títulos y siete artículos transitorios. De su estudio, el lector se percata

72] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-1917*. Ed. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1977.

73] *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*. Ed. Ediciones Delma. México. 1993.

de que va dirigida exclusivamente a regular las relaciones laborales entre los titulares y los trabajadores de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de las Juntas de Mejoras Materiales, del Instituto Nacional de la Vivienda, de la Lotería Nacional, del Instituto Nacional de Protección a la Infancia, del Instituto Nacional Indigenista, de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, de la Comisión Nacional de Valores, de la Comisión Nacional de Tarifas de Electricidad y Gas, del Centro Materno-infantil "Maximino Avila Camacho", del Hospital Infantil y de todos los organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

La ley contempla dos grupos de trabajadores: los de confianza y los de base. Esta distinción se apoya en las funciones que desempeñan; los primeros son los que integran la planta de la Presidencia de la República y cuyo nombramiento requiere la aprobación expresa del titular del Poder Ejecutivo y que desempeñan sus funciones conforme a un catálogo General de Puestos del Gobierno federal, que ejercen funciones de Dirección y que como consecuencia de sus atribuciones, de manera general se les confiere representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento; de Inspección, vigilancia

y fiscalización a nivel jefaturas y subjefaturas; de manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación y destino; de Auditoría, a nivel de auditores y sub-auditores generales, y al personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeña tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o del área de Auditoría; que ejercen control directo de adquisiciones, cuando tengan la representación de la dependencia, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras; los encargados de almacenes e inventarios, cuando son responsables de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios; los que tienen a su cargo la investigación científica, cuando implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se le lleve a cabo; que tienen funciones de Asesoría o Consultoría cuando se proporciona a Secretarios, Sub-Secretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales y Directores Generales de las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades; también se considera de confianza al personal adscrito a las Secretarías Particulares o Ayudantías: los Secretarios Particulares del Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo General o sus equivalentes en las Entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios de la Presidencia de la República; los Agentes del Ministerio Público Federal y del

Distrito federal y los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas. En el Poder Legislativo, serán de confianza: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director General de la imprenta y encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso en la Cámara de Diputados. En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Sub-Contador Mayor, los Directores y Sub-directores, los jefes de departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de estos funcionarios. En la Cámara de Senadores: el Oficial Mayor, el Tesorero y el Sub-tesorero. En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Los trabajadores de base, son las personas que prestan sus servicios en las dependencias del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, que no se incluyen en la enumeración anterior, en virtud de una relación jurídico-contractual establecida entre los titulares de las dependencias y organismos, ya sea física, intelectual o de ambos géneros en virtud del nombramiento expedido y que son inamovibles.

Merece atención especial el título segundo, que se refiere a los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, en donde se consigna primeramente que los trabajadores sólo prestarán sus servicios por virtud de un nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo, o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo; que podrán prestar sus servicios los mayores de dieciséis años; que no obliga a los trabajadores a prestar sus servicios cuando se trate de una jornada mayor a la permitida por la ley, de labores peligrosas e insalubres o nocturnas para los menores de edad; a percibir salario inferior al mínimo establecido que recibirán a más tardar quince días después de que hayan iniciado el servicio. El nombramiento una vez aceptado, obliga al trabajador a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que de él se deriven, debiendo desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos, observar buenas costumbres dentro del servicio, cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo, guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo, evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros, asistir puntual y oportunamente a sus labores, no hacer propaganda de ninguna clase dentro de los lugares de trabajo y asistir a los institutos para obtener

capacitación para mejorar su participación y eficiencia; obviamente que quien falte al cumplimiento de tales obligaciones será objeto de correcciones disciplinarias y de sanciones a las que se refiere el Título Décimo, del que centramos especial atención como se dijo, por señalar el tipo de correcciones y sanciones que impone el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, consistentes en: I) Amonestación. II) Multa inferior a cien pesos antiguos y III) Suspensión del empleo con suspensión de sueldos hasta por tres días.

Por medio de los transitorios, se abroga el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y las disposiciones que se opongan a la ley, con excepción de las dictadas en favor de los Veteranos de la Revolución como servidores del Estado. Se autoriza al Tribunal de Conciliación y Arbitraje para conocer los asuntos que quedaron pendientes por el Tribunal de Arbitraje hasta su terminación. Se dispone que los trabajadores de confianza que fueran titulares de una plaza tendrán derecho de regresar a su plaza original, reconociéndoles su antigüedad.

Resulta pertinente hacer el siguiente comentario: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contiene las normas que regulan las relaciones laborales establecidas entre los titulares de las dependencias del Gobierno y sus trabajadores, señalando las obligaciones a cargo del trabajador, pero haciendo también el señalamiento de las

normas obligatorias que deberán observar los titulares.

Los servidores públicos habían sido menospreciados por todas las legislaciones anteriores, tan es así, que las comisiones encargadas de la discusión y redacción del artículo 123 constitucional, no hicieron una diferencia específica entre obreros y empleados públicos, los consideraron con el nombre de "trabajadores" y al juntarlos hicieron un amalgama de difícil diferenciación, se ignoraba si tenían los mismos derechos, si unos eran trabajadores de primera y otros de segunda o viceversa, circunstancia que era aprovechada en los conflictos laborales que surgían.

Lo cierto es que, la inclusión del apartado B en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivada de la reforma del 5 de diciembre de 1960, que posteriormente dió lugar a la promulgación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, señaló las diferencias en cuanto a su designación y trajo nuevos horizontes de seguridad para los servidores públicos, porque fueron igualados en lo general a los trabajadores, en cuanto a jornada de trabajo; días de descanso; igualdad de salarios sin tomar en cuenta el sexo; derechos escalafonarios; a asociación de defensa de los intereses comunes; seguridad social; asistencia médica para el trabajador y sus familiares; derecho a habitación; la inclusión de un tribunal especial para dirimir las controversias suscitadas entre la

entidad gubernamental y sus trabajadores, con excepción de los militares, marinos y miembros de la seguridad pública que se regirían también por sus propias leyes. Y en particular, el goce de vacaciones por periodos que nunca serían menores de veinte días; derecho a jubilación; el derecho de los trabajadores de confianza para disfrutar al igual que los demás de los beneficios de protección al salario y seguridad social, pero sin contar con las prerrogativas de los trabajadores de base; derivado todo ello, de las manifestaciones de cultura, de las referencias históricas adecuadas y concretas ajustadas a la realidad social siempre cambiante.

IV.8.1) PROCEDIMIENTO PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS.

Se presentará la demanda por escrito o verbalmente por medio de comparecencia en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; la contestación se efectuará en la misma forma y una vez que se produce, se señalará fecha para que se lleve a cabo la audiencia, en donde se recibirán las pruebas y alegatos de las partes y de inmediato se pronunciará la resolución, salvo que cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso, se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas, se dictará el laudo.

Cuando la dependencia pretenda dar por terminados los efectos

derivados del nombramiento, presentará por escrito la demanda acompañada del acta administrativa y de los documentos en los que se acrediten los hechos que la sustenten. Dentro de los tres días siguientes se correrá traslado al demandado, quien contará con nueve días hábiles para producir su contestación, acompañando las pruebas que tenga en su poder o señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los que no posea y proponiendo la práctica de las pruebas durante la audiencia. Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas, se citará una audiencia dentro de los quince días siguientes, en donde se desahogarán las pruebas ofrecidas, se pronunciarán los alegatos por las partes y se dictarán los puntos resolutive del laudo, salvo que para mejor proveer se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas, se dictará el laudo dentro de los quince días siguientes.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán inapelables y deberán ser cumplidas desde luego por las autoridades correspondientes.

IV.9) OTRAS DISPOSICIONES.

Las diversas leyes que han sido señaladas, junto con una diversidad muy amplia, ya que en la mayoría de los ordenamientos legales existen sanciones para aquellos servidores que al hacer su aplicación se abstienen de hacerlo

correctamente o cometen algún acto sancionado por la ley, vienen a constituir el marco jurídico entre ellas. Pueden señalarse: la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983; Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, con publicación en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1983; Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1974; Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación constituye el órgano central de la Administración Pública, al globalizar los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental, al vigilar el exacto funcionamiento y operación de las unidades, dando con ello legalidad, exactitud y oportunidad en el manejo de los recursos materiales del Estado.

Con todo ello, se dignifican las responsabilidades y mandatos de la función pública, con la pretensión de que exista transparencia en los deberes genéricos y específicos de los servidores públicos.

C A P I T U L O Q U I N T O

REPERCUSIONES SOCIALES DERIVADAS DE LOS DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Se ha pretendido, que el sistema federal de responsabilidades de los servidores públicos, constituya un moderno y estructurado marco disciplinario, con el propósito de que quienes sirven a la sociedad, desempeñen sus empleos, cargos o comisiones, con apego estricto a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En nuestro Estado de Derecho, los poderes públicos desarrollan su quehacer en un ámbito determinado por la Ley, y responden ante ella por el uso de las facultades que se les confieren, responsabilidad que se da en la práctica, si las sanciones por incumplimiento son adecuadas y no dan cabida a la impunidad.

La función pública debe traducirse en el manejo escrupuloso de los recursos a su cuidado y en la realización total de las tareas encomendadas, sólo así, se cumplirá al mandato social que obliga a satisfacer las necesidades colectivas.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, es un instrumento acorde con las necesidades sociales, que

regula en forma estricta las actividades de quienes sirven al país en la función pública.

En el desarrollo del trabajo, es posible percatarse, que permanentemente la ley es revisada para evaluar su correspondencia con la realidad, lo que pone de manifiesto, la necesidad de adecuarla. A iniciativa del Gobierno Federal, previo debate y aprobación, fue expedido por el Congreso de la Unión, el 22 de julio de 1992, el Decreto que reforma, adiciona y deroga, diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la exposición de motivos, se señalan los objetivos fundamentales de la iniciativa, con el objeto de que los Poderes de la Unión, en relación con las responsabilidades en que incurran los servidores públicos, cuenten con órganos y sistemas propios; que se perfeccione y fortalezca el régimen disciplinario en la función pública, y que las adecuaciones propicien mayor claridad en el texto de la ley, con el objeto de que al repercutir en el ámbito social, se vean coronadas con resultados positivos, y con ello, disminuya la corrupción y la pérdida de confianza en que incurren los servidores públicos.

V.I) POR JUICIO POLITICO.

Es un proceso encargado en un órgano definido que determina

que la conducta de un servidor público, ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos determinantes de su calidad como tal y que por tanto, debe dejar de serlo.

Este juicio político, se finca en contra de los Diputados, y Senadores al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los Secretarios de despacho, a los Jefes de Departamentos Administrativos y al Jefe del Departamento del Distrito Federal; a los Magistrados y Jueces Federales, a los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, a los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. También en contra de los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y magistrados de los Tribunales de justicia también locales, éstos, por violaciones graves a la Constitución y leyes federales, así como por la desviación en el manejo de fondos y recursos federales.

Aunque ya quedó anotado en páginas anteriores, insisto en que para que se promueva un juicio político, se requiere que la conducta del acusado, coincida con actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, o de su buen despacho.

Sin embargo, mi opinión personal, es que la sociedad ve las cosas con cierto escepticismo, porque en un sistema de Presidencialismo Dictatorial como el que impera en el país, no se aplica la Ley de Responsabilidades en los términos previstos por el legislador, pues no obstante los latrocinios que cometen algunos gobernadores, y servidores públicos, jamás se ha seguido juicio político en su contra no obstante haber dilapidado los fondos del Erario Público. Basta leer diariamente las noticias publicadas en los periódicos, para enterarse que los servidores públicos que han sido designados por nombramiento o por elección popular, desvían en beneficio propio, los fondos que reciben de Pronasol, y cabría formular la siguiente pregunta: ¿a ellos se les ha seguido algún juicio político?, nunca, porque no obstante la solicitud de los diversos partidos, las Cámaras se limitan a rendir su veredicto tajante, en el sentido de que "no hay lugar a seguir juicio político en su contra". La actuación gubernamental se limita a destituir al funcionario de su puesto, nombrar un gobernador interino, como ha ocurrido en este sexenio que pocos gobernantes se han salvado de la remoción, o a cesar al servidor público desleal, y a algunos todavía se les premia con el otorgamiento de una nueva comisión.

V.2) POR RESPONSABILIDAD CIVIL.

Ulpiano, concebía a la justicia con la siguiente sentencia:

"Justitiae est constans et perpetuas voluntas ius sum cuique tribuendi" y advertía "que para merecer la calificación de justo, no basta serlo, pues es preciso conformar la conducta al Derecho de manera constante", es decir, que se requiere vivir honestamente y no hacer daño a otro.

Estos principios que han sido admitidos desde siempre, en todo el orbe, han dado origen a la institución denominada como Responsabilidad Civil, que en el transcurso del devenir de la existencia, se han ido precisando sus conceptos, determinando su alcance y creando también nociones que la adecúan a las nuevas necesidades reflejadas en la sociedad.

La Responsabilidad Civil, es una constante del Derecho, se presenta con caracteres, enfoque y regulaciones diversas en sus distintas ramas. En el ámbito del Derecho Civil, la responsabilidad ha sido considerada desde dos puntos de vista: a) cuando se produce como consecuencia del incumplimiento de un contrato y b) cuando sin que exista alguna relación jurídica entre el autor del daño y la persona dañada, un tercero queda obligado a la reparación, lo que ha dado lugar a la Responsabilidad Objetiva.

La responsabilidad civil, consiste en la obligación que tiene el sujeto activo del contrato de indemnizar a su contraparte por los daños y perjuicios causados por su falta de cumplimiento; el que no ejecuta su obligación asumida en el

contrato, o retarda su cumplimiento, se abstiene de conducirse como debía hacerlo, cometiendo con ello una falta, caso en que el acreedor sólo tiene que demostrar la existencia de la obligación y su inejecución, o bien la mora del deudor, para establecer una causa extraña liberatoria.

La falta de cumplimiento puede derivar de dos sucesos: el dolo y la culpa; existe dolo, cuando el deudor no cumple con su obligación deliberadamente y existe culpa, cuando el incumplimiento se deriva por la negligencia de alguna de las partes, sin que exista ánimo de perjudicar al otro.

Cuando alguna de las partes viola la cláusulas del contrato y no les da cumplimiento, debe erogar una indemnización en favor de la otra que consiste regularmente en el pago de una suma de dinero equivalente al interés del acreedor, ya sea por el retardo en la ejecución, o por el perjuicio causado por la inejecución, amén de que a veces se llegan a causar daños extrapatrimoniales, como el daño moral, que también deben ser reparados, aún tratándose de la responsabilidad extracontractual a que se refiere el artículo 1910 del Código Civil.

El estado, como persona moral, es responsable de los actos cometidos por sus servidores, así lo dispone el artículo 1928 del ordenamiento antes citado, y tiene la obligación de responder por los daños causados por las personas que de él

dependen, en el ejercicio de las funciones que les han sido encomendadas; esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva en su contra, cuando el servidor responsable carezca de bienes a los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

El servidor público, al desplegar su actividad, incurre en infinidad de ocasiones en responsabilidad, porque al efectuar su actividad o abstenerse de hacerlo, causa perjuicios a otros, en tal supuesto se hace acreedor al pago de los daños y perjuicios ocasionados por su irresponsabilidad o ignorancia, la que puede hacerse extensiva hasta en contra del Estado.

El agente del Ministerio Público que al realizar una averiguación previa concluye solicitando al juez competente la detención de una persona por considerarlo presunto responsable de un delito, su superior que admite como buena la determinación y remite el expediente a la autoridad penal sin encontrarse reunidos los requisitos de presunta responsabilidad y cuerpo del delito y el Juez penal que sin llevar a cabo un estudio conscienzudo ordena la aprehensión, lo que ocasiona que el sujeto, sea detenido, tenga que pagar una fianza en caso de que el delito alcance una penalidad máxima de cinco años de acuerdo con la media aritmética para obtener su libertad, o que por falta de efectivo tenga que

estar recluido por un término mínimo de setenta y dos horas para que lo dejen en libertad por falta de méritos; las tres autoridades cometen actos irreparables, que quizá puedan ser valuados en dinero, pero que cotidianamente reciben como pago la frase "perdone usted, la justicia es ciega". La responsabilidad derivada de la violación de garantías en agravio de una persona, que se encuentra regulada por el Código Civil, es letra muerta, las REPERCUSIONES en el ámbito social son contrarias a la interpretación de la ley, porque no se conoce que alguna persona haya sido indemnizada por las vejaciones causadas y que alguna autoridad hubiera condenado a los funcionarios ignorantes e irresponsables o al Estado, debido a la insolvencia de los autores, de los daños causados.

La reacción de la sociedad para con la ley de responsabilidades es negativa, porque nunca se hace efectiva; esta responsabilidad civil, y los obligados al pago se cubren de impunidad.

V.3) POR RESPONSABILIDAD PENAL.

Reacciones semejantes causa en la sociedad, la aplicación de la Ley de Responsabilidades en el marco criminal.

La responsabilidad penal, dentro del universo integral de las responsabilidades de los servidores públicos, es aún materia

virgen, se podría decir que infantil dentro del Derecho mexicano, que no cede a la modernidad porque los legisladores se aferran a las doctrinas imperantes, por temor a derrumbar estructuras que se encuentran ampliamente probadas.

Además de que la Ley Federal de Responsabilidades, se abstiene de distinguir los delitos y los confunde con faltas oficiales o administrativas cometidas en el ejercicio de las funciones públicas, estableciendo diversas sanciones acordes a la gravedad de la infracción.

El legislador moderno, al redactar los tipos y señalarles las penas aplicables, abandonó el sentido represivo de la ley penal, para convertirse en un derecho preventivo, que procura el reencuentro del delincuente con el conglomerado social al que pertenece.

Así vemos que de los 35 tipos penales que contiene la ley, en 22 es posible obtener la libertad provisional bajo fianza, lo que representa un síntoma de civilización y avanza, ya que promete garantizar al Estado, una efectiva protección por la vía de la inhabilitación y a la sociedad el camino de los sustitutivos penales. En los otros trece tipos penales, también procede la libertad bajo fianza, siempre que el monto del daño, o de lo obtenido, no rebase la cantidad equivalente a quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

La impresión que obtiene la sociedad en cierto modo, deja una grata imagen, porque se puede concebir que el país cuenta con un instrumento delicado, que debe desfilarse al final cuando tiene que enfrentar la corrupción e ineficacia de quien tiene el deber de cumplir y lealmente desde el poder público, pues el anhelo de la sociedad, no consiste en contar con el mejor, el más depurado sistema punitivo, sino que éste deje de tener razón de ser algún día por no existir sujetos de aplicación. Sin embargo, la concepción del legislador que por cierto es muy loable y basada en derecho moderno, es sólo teórica, porque en la realidad se ve que los servidores públicos de categoría se levantan grandes fortunas durante un sexenio, a los de mediana categoría, sólo les queda el "año de Hidalgo" y a los de ínfima, no se les permite ni siquiera el "año de Carranza" porque lo que dejan, ni siquiera alcanza.

V.4) POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

El sistema de responsabilidades administrativas señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, viene a constituir un Código Ético de la conducta que deben observar éstos, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o sea el conjunto de obligaciones establecidas por el legislador a las que se sujetan los servidores.

En el artículo 47 de la ley, se consigna una miscelánea de ellas, señalándose cada una de las condiciones que se deben asumir en el ejercicio de la función para lo que les fue otorgado el nombramiento, asimismo, en la Ley se establecen las sanciones a las que se hacen acreedores aquellos que las incumplan, lo que da origen a la imposición de penas, que de acuerdo con la dimensión de la falta, puede llegar hasta el cese.

Este Código Etico, sin duda ha causado una reacción positiva en los distintos sectores sociales, ya que esperan, que con el señalamiento de las obligaciones y las sanciones a que se diera lugar, se mejorará la conducta de todos aquellos que prestan un servicio, dependiente de la Administración Pública Federal, del Departamento del Distrito Federal, de los organismos centralizados y descentralizados y de los diversos gobiernos locales de la Federación, que en ciertos aspectos tienen que asumir las normas que en la Ley se contienen.

Para los servidores públicos también ha causado magnífica impresión, porque es la primera vez en la historia de nuestro país, que se ha establecido un código de tal magnitud, lo que permite avanzar en una creciente y necesaria confianza en el servicio público, que sin duda será una de las bases más sólidas para salir de la crisis que nos afecta, pues se entiende que los miles de servidores públicos a los que se les paga por administrar los recursos del Estado, deberán

hacerlo en una forma honrada y apegada al derecho.

V.5) POR RESPONSABILIDAD LABORAL.

Se señaló anteriormente que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue promulgada para regular las relaciones jurídicas laborales, establecidas entre los titulares de las diversas dependencias e instituciones gubernamentales y los trabajadores de base a su servicio.

Llama mi atención el señalamiento de la Ley, ¿que acaso los trabajadores de base son de primera y los de confianza de segunda?. Es cierto que los segundos se encuentran comprendidos dentro del régimen establecido en el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero ¿porqué se hace esta distinción?.

Platón en la concepción de su República ideal, hacía el señalamiento de tres clases de ciudadanos: los gobernantes, los guerreros y los artesanos. Aristóteles centró su doctrina en el problema de la igualdad y así lo exponía: "los iguales deben ser tratados como iguales y los desiguales como desiguales"; quizá el legislador se imbuyó del pensamiento de esos pilares de la filosofía universal, y llevó a cabo su distinción, más esos principios quedaron dispersos en la

nebulosidad de los tiempos, porque en la actualidad todos somos iguales y la ley debe aplicarse en forma general, a la manera de Juan Sin Tierra en el siglo XI de la era actual, que esbozó el pensamiento de que "todos los ingleses deben ser juzgados de igual manera por las leyes de su tierra".

Pero en fin, estas divagaciones no son de tomarse en cuenta, por señalarse como mero antecedente, la verdad es que, principalmente entre los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley de Responsabilidades no ha tenido demasiada aceptación, porque además de las obligaciones que les señala como imperativo, crea el Registro Patrimonial y la continua vigilancia de la SECOGEF, que con su espada desenvainada está apuntando continuamente a aquellos que en una forma u otra se desvían en el cumplimiento de sus obligaciones para con el Estado.

V.6) CAUSAS GENERADAS POR ALGUNAS RESPONSABILIDADES.

Se pueden señalar como causas generadas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las siguientes:

1.- El conjunto de normas que contiene esta legislación, constituye la suma de elementos para integrar un Código de Etica del servicio público, que quizá por el rápido desarrollo de nuestro Derecho, en el transcurso del tiempo sea posible lograrlo, como existe en otros países.

2.- Tanto la legislación actual, como un Código para el futuro, se proponen establecer normas que regulen la actuación de los servidores públicos, para lograr una mayor eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos.

3. Es propósito fundamental en todas las sociedades humanas, combatir la inmoralidad política y administrativa, y sancionar los actos u omisiones de los servidores públicos, porque nada perjudica tanto al desarrollo de una Nación, que el mal funcionamiento de los servidores, provocado por la inmoralidad administrativa.

4.- Es tarea prioritaria del Estado, la protección de todos los derechos consignados en nuestra Ley Fundamental.

5. La SECOGEF juega un papel muy importante, porque atiende las quejas presentadas por los particulares, investiga los actos en ellas consignados, las omisiones y conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplica las sanciones que las leyes señalan y en su caso, presenta denuncias al Ministerio Público, prestándole la colaboración necesaria para que integre su averiguación.

Todo lo anterior ha tenido magnífica aceptación dentro de los distintos sectores del país y se espera que en un futuro no

lejano, este organismo cumpla con las funciones para las que fue creado.

V.7) LA CORRUPCION Y LA PERDIDA DE LA CONFIANZA.

Para nadie es desconocida la crisis por la que atraviesa nuestro país, la que en su mayor parte ha tenido su origen en la corrupción.

El problema en cuestión es de difícil investigación, porque resultan casi nulas las fuentes en donde es posible nutrirse, porque nadie se atreve a dar información respecto a una conducta indebida, y al dialogar sobre el tema con los propios actores, se niegan a dar información respecto a su conducta para no comprometerse o porque al hacerlo cometen un acto de deslealtad para con sus superiores.

La corrupción es un hecho de índole social, entendiéndose como tal, sus causas, se desarrollo y su consecuencia, como pruebas de su trascendencia en todas las etapas de la historia, tan añeja como el oficio más antiguo, la prostitución, que en cierto modo es también una forma de corrupción, porque la determinan los mismos factores y tienen un mismo punto de contacto, el lucro.

Se ha definido como: "el uso o abuso de una posición o autoridad, directo o indirecto, financiero o no" [74]

Ceniceros [75] se refiere a la corrupción usando distintos vocablos: prevaricato, soborno y cohecho y tomando como base el significado de este último, nos dice: "que se deriva del cultivo o laboreo de tierras, para expresar la acción conjunta o simultánea de la tierra y del hombre para producir frutos o la cosecha apetecida". Cohecho, igual al hecho de cosechar la tierra, y cosechar, sinónimo de alzar la tierra o dar la última vuelta a la tierra. Y así el sembrador prepara la tierra para el fin de cultivo, el corruptor prepara con dádivas y promesas al juez o funcionario público, para abusar de su oficio para un tráfico punible.

Canabellas [76] estima como tal, el acto de quienes estando revestidos de autoridad pública, sucumben a la seducción; así como los actos realizados por aquellos que tratan de corromperlos.

[74] ROGOBIN, Charles H. *Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Crimen Económico en contra de los Gobiernos.* - Washington U.S.A. 1983.

[75] CENICEROS, José Angel. *Corruptores y Sobornados.* Revista Jurídica Veracruzana. Tomo III. Pág. 410, número 3. Septiembre 1942. Jalapa, México.

[76] CANABELLAS, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual.* Pág. 533. Ed. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires 1962.

Escriche, [77] la define en la siguiente forma: "El crimen de que se hacen culpables los que estando revestidos de alguna autoridad pública, sucumben a la seducción"; como igualmente, "el crimen que cometen los que tratan de corromperlos, de suerte que la corrupción puede considerarse como activa y como pasiva: activa, de parte de los corruptores, y pasiva, de parte de los corrompidos".

Atendiendo a las anteriores definiciones, debemos entender que la corrupción abarca conductas consistentes en: sobornar, cohechar y prevaricar, más, si nos trasladamos al contenido de nuestro Código Penal, encontramos otras conductas que se convierten en delitos que se consideran corrupción como: el uso indebido de atribuciones y facultades, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito.

Siguiendo estos lineamientos, cabe notar que la corrupción no se comete únicamente en la Administración Pública, sino en la iniciativa privada, por ejemplo: El jefe de Compras de un almacén de autoservicio, acepta poner a la venta determinados artículos prefiriéndolos sobre otros de igual o mejor calidad, a cambio de una cierta comisión; aún cuando el delito se tipifica como fraude, no deja de entrar dentro del terreno de la corrupción.

[77] *ESCRICHE*, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Pág. 524. Ed. Porrúa S.A. México 1979.

Con lo hasta aquí apuntado, estoy en posibilidad de formar una propia definición de la corrupción, explicándola en la siguiente forma: "El acto o serie de actos realizados por aquellos que pueden tomar una decisión y prefieren hacerlo indebida o ilegalmente con el objeto de obtener un beneficio y beneficiar al que la propicia, en perjuicio de una o varias personas". Es decir que tanto el que da como el que recibe, para obtener o propiciar un beneficio, tratase de servidores públicos, o de cualquier persona, entran a ese círculo enfermo de corrupción.

Así como existía la corrupción en el panorama universal, en nuestro país, también es un mal antiguo; relata Blanco Moheno [78] que cuando Hernán Cortés le quemaba los pies al rey Cuauhtémoc para que confesara el lugar en donde había escondido el tesoro, no pudo aguantar los dolores propiciados por las quemaduras y confesó, conocido el secreto, Cortés acudió a rescatarlo y lo guardó para sí.

Otro caso de corrupción, señalado por el mismo autor, era el que se propiciaba con los juicios de residencia, a que estaban sujetos los empleados del reino español, designados para ejercer sus funciones en las colonias; estos juicios fracasaban en su mayoría, por la corrupción que existía entre

[78] BLANCO MOHENO, Roberto. *La Corrupción en México*. Págs. 11 a 15 y 225 a 259. Ed. Bruquera. México 1980.

juzadores y cotroladores.

Los antecedentes habidos en la Colonia, más los casos cometidos por el Generalísimo Don José María Morelos y Pavón por su propia experiencia, le deben haber impulsado para incluir en su mensaje denominado "Los Sentimientos de la Nación" las bases de la moral social y el buen servicio, ya que él mismo se denominaba "siervo de la Nación".

La corrupción no se desarrolló en el país en formación, cuando México se hizo independiente ya se encontraba en el período de la pubertad, fue por ello que en el Decreto de Apatzingán de 1814 para la libertad de América, se establecieron normas sobre las responsabilidades, sanciones, procedimientos y tribunales en donde se juzgaran las causas derivadas del ejercicio indebido del servicio público.

En la Constitución de 1857 se incluyeron en el Título Cuarto, las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos; más adelante, el 3 de noviembre de 1870, Benito Juárez como Jefe del Ejecutivo Federal promulgó la Ley Orgánica del artículo 103 de la Constitución, relativa a los delitos oficiales de los Altos Funcionarios.

La Constitución vigente recoge los principios de la de 1857 y en base en ella, han sido promulgadas las distintas Leyes de Responsabilidades, ordenamientos expedidos para pretender

aliviar el cáncer heredado.

Cuando Don Lázaro Cárdenas expropió el petróleo, nuestro país fue considerado una potencia mundial en ese aspecto; se utilizó un modelo económico de crecimiento, que a la postre resultó negativo, porque fomentó el aumento de la corrupción a niveles nunca vistos en nuestro país, influenciada por la perniciosa intervención de las compañías multinacionales, que pretendían obtener rápidos negocios, en un país que se desenvolvía económicamente como la espuma. Las caravanas de comerciantes pululaban, ofreciendo lo que fuera para obtener un beneficio, desde una concesión mercantil, posiciones políticas, hasta permisos para fundar campos subversivos, todo, para conservar el control económico y político de la Nación en auge. Todo se valía, en México todo se lograba con dinero, porque gran parte de los funcionarios eran corruptos.

La herencia de la Colonia dejó frutos porque fue bien administrada, ocasionándose la crisis que ahora estamos sufriendo.

Es imposible admitir que si en los altos niveles existe la corrupción, ésta no pueda germinar en peldaños más bajos. El barrendero al que hay que darle una cuota por barrer la basura de la parte de acera que nos corresponde; al agente de tránsito por abstenerse en levantar una infracción por pasarse el alto; el motociclista por no llevarnos al corralón

por no respetar el "hoy no circula", o porque el auto despidе gases contaminantes; los empleados que rellenan las ánforas de votos electorales; el juez que pronuncia una sentencia fuera de todo derecho, etc.

Todos ellos propician la falta de credibilidad y la confianza hacia un sistema obsoleto. Todos los sectores sociales se quejan de él, con excepción de una pequeña cúpula que forman los del sector privilegiado, que siguen las mismas conductas, dar o recibir.

Estamos en crisis por falta de confianza, el país es un polvorín, esperando únicamente que alguien encienda la mecha, porque el pueblo tiene hambre y sed de justicia, pero como parte fundamental de un sistema, todavía quiere crecer, quiere tener confianza, quiere un México mejor.

Se requiere para ello, más que un conjunto de drásticas leyes punitivas, una nueva concepción del orden, basada en el progreso, que los servidores públicos, en el ejercicio de sus atribuciones oficiales y los ciudadanos que habitan en toda la faja terrestre mexicana, actúen ambos con honestidad, esfuerzo y trabajo, ánimo de superación constante, caminen juntos para construir una Nación mejor, que a la vez será más fuerte para evitar que individuos enmascarados, o sin máscara, violenten el polvorín y originen una conflagración, como estuvo a punto de ocurrir en los primeros días del año.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La vida de los hombres se encuentra sujeta a una deuda para con ellos y para con el núcleo social dentro del que se desenvuelven, la que se liquida por medio de sus actos conductuales que forman su autoidentidad, que de acuerdo con su valoración, se manifiesta por medio de la función pública que ejecutan, cuando se encuentran capacitados para asumir los cometidos públicos, porque la relación de Derecho que sostienen frente al Estado les da poder de decisión derivado del imperio de la ley; honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, que al ser observados, se premian con el reconocimiento de sus congéneres o con su repudio por no seguir la conducta debida, lo que se traduce en el fincamiento de responsabilidades civiles, políticas, administrativas, laborales o penales.

SEGUNDA.- Desde el inicio de las más antiguas civilizaciones, la responsabilidad de los servidores públicos, ha sido objeto de estudio, imponiéndoles sanciones cada vez más severas, pero salpicadas también de acciones justas, que a través de las historias de los tiempos han ido formando un Código que podría llamarse de Etica del Servicio Público.

TERCERA.- En México, no nos hemos quedado a la zaga, desde que aparecieron los primeros pobladores en el Territorio de Anáhuac fue exigible responsabilidad a aquellos individuos

que en una u otra forma intervenían en la administración de la Hacienda Pública, aplicándose sanciones muy severas, tomándose en cuenta el monto del ilícito y la persona que lo cometía. En la época colonial, aparece un órgano por demás temido, la Audiencia, creado en la Península para investigar los manejos de la Real Hacienda en donde se imponían sanciones, que en casos esporádicos consistieron hasta en la pena de muerte. El sistema continuó aún después de que los mexicanos se liberaron del yugo español, porque el país en gestación carecía de leyes propias. Cuando fue adquiriendo su propio perfil, se empezaron a elaborar diversos ordenamientos supremos, culminando con la inclusión de los artículos 108 a 114 en la Constitución de 1917. En ese ordenamiento constitucional se denota un tratamiento sistematizado del régimen de responsabilidades, dando lugar al nacimiento de las leyes reglamentaria de 1939 que aún cuando presenta ligeras diferencias se fueron afinando para obtener una aplicación más justa.

CUARTA.- La ley que nos rige en la actualidad, consideró no sólo a los funcionarios, sino a los servidores públicos en general sin llevar a cabo una distinción, es por ello que en el año de 1982 cambió su denominación a "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", ya que se considera que la responsabilidad de los servidores públicos de cualquier nivel, genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, con los que se atacan los principios de los

sistemas democráticos y el sistema político adoptado por los mexicanos.

Se pretende con la ley avanzar hacia un Código de Etica del Servicio Público, pues el conjunto de preceptos jurídicos reunidos orgánica y metódicamente establecen normas que regulan la actuación de los servidores públicos, para lograr con ello una mayor eficiencia en el funcionamiento de los servicios públicos.

Se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, con la potestad de sujetar a los servidores públicos a investigación, cuando presenten signos exteriores de riqueza que sean ostensibles y notoriamente superiores a sus ingresos lícitos, la cual llega hasta el cónyuge y a los dependientes económicos directos.

QUINTA.- Con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se trata de contar con los instrumentos necesarios para evitar la formación de un complejo burocrático que ostente el poder de las decisiones públicas, enfrentando los fenómenos del abuso, la irresponsabilidad, la corrupción y la complicidad de un aparato burocrático, porque nada perjudica más la vida de una Nación, que el mal funcionamiento del los servicios públicos provocados por la inmoralidad administrativa.

SEXTA.- El individuo a quien por alguna razón se le aplica esta ley, es estigmatizado, pierde confianza e imagen ante el medio social en que se desenvuelve, e incluso, ante la sociedad misma, y esto le provoca una gran dificultad para volver a incorporarse a algún otro labor.

SEPTIMA.- La familia de un individuo implicado en algún proceso, sufre también los efectos del mismo, ya que en la mayoría de los casos, la persona que incurre en responsabilidad es el sostén de la familia, y, como se explicó en el párrafo anterior, le resulta sumamente difícil poder incorporarse a un nuevo empleo.

OCTAVA.- Ahora bien, sin duda alguna, ante el fincamiento de responsabilidades, otra esfera que se ve afectada, es el grupo en el poder, y para muestra, la historia contemporánea misma, la cual ha reflejado la pérdida de credibilidad de la sociedad en el grupo que ostenta el poder en nuestros días.

NOVENA.- La sociedad misma es la gran derrotada ante el fincamiento de responsabilidades, ya que generalmente éste se traduce en un menoscabo en los bienes de la Nación. Creo yo que este punto es de suma importancia, ya que el servidor público es un mandatario de su sociedad, y el incurrir en responsabilidades, refleja el poco nacionalismo que puede tener.

DECIMA.- Como punto final me gustaría establecer, que si bien, el entorno del sistema de responsabilidades gira alrededor de los excesos practicados en algún tiempo por diversos servidores públicos, en el presente, ésto se está erradicando, ya que cada vez los servidores públicos contamos con un mayor sentido de servicio, cultura y educación, por lo que creo que en muchos casos es injusto presuponer que todo servidor público, durante algún momento de su carrera, incurre en responsabilidades.

BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACIONES CONSULTADAS.

1. **PSICOLOGIA CONTEMPORANEA Y CONDUCTA EFICAZ.** COLEMAN C., JAMES Y CONSTANCE L., HAMMEN. ED. EL MANUAL MODERNO. MEXICO 1977.
2. **FILOSOFIA DEL DERECHO.** GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. ED. PORRUA S.A. QUINTA EDICION. MEXICO 1986.
3. **DERECHO ADMINISTRATIVO.** FRAGA, GABINO. ED. PORRUA S.A. CUARTA EDICION. MEXICO 1948.
4. **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (TEXTO ORIGINAL).**
5. **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION,** 28 DE DICIEMBRE DE 1982.
6. **TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.** ACOSTA ROMERO, MIGUEL. ED. UNAM. MEXICO 1975.
7. **CODIGO DE HAMMURABI.** LARA PEINADO, FEDERICO. ED. NACIONAL. MADRID 1982.
8. **HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES DE LA ANTIGÜEDAD.** EILUL, JACQUES. ED. AGUILAR S.A. MADRID 1970.
9. **EL DERECHO PRIVADO ROMANO.** MARGADANT S., GUILLERMO FLORIS. ED. ESFINGE. MEXICO 1960.
10. **LA EDAD MEDIA.** ROMERO, JOSE LUIS. ED. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO 1949.
11. **HISTORIA UNIVERSAL.** GOETZ, WALTER Y OTROS. TOMO III. ED. ESPASA CALPE. MADRID 1955.
12. **EL JUICIO DE AMPARO.** BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. ED. PORRUA. MEXICO 1992.
13. **HISTORIA GENERAL.** SIERRA, JUSTO. ED. S.E.P. MEXICO 1924.
14. **RESUMEN INTEGRAL DE MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS.** RIVA PALACIO, VICENTE. DUODECIMA EDICION. TOMO I. ED. COMPAÑIA GENERAL DE EDICIONES S.A. MEXICO 1970.
15. **LOS INDIOS DE MEXICO Y NUEVA ESPAÑA.** CASAS, FRAY BARTOLOME DE LAS. ED. PORRUA S A. COLECCION "SEPAN CUANTOS". MEXICO 1987.
16. **HISTORIA GENERAL DE LAS COSAS DE LA NUEVA ESPAÑA.** SAHAGUN, FRAY BERNARDINO DE. ED. PORRUA S.A. COLECCION "SEPAN CUANTOS". MEXICO 1989.

17. INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO. MARGADANT S., GUILLERMO. ED.ESFINGE. MEXICO 1988.
18. POLITICA INDIANA. SOLORZANO Y PEREIRA. TOMO II. ED. IMPRENTA REAL DE LA CAZETA. MADRID 1776.
19. EL PODER JUDICIAL. PALLARES, JACINTO. IMPRENTA DEL COMERCIO DE NAVOR CHAVEZ. MEXICO 1874.
20. RESUMEN INTEGRAL DE MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. ZARATE, JULIO. TOMO III. ED. COMPAÑIA GENERAL DE EDICIONES S.A. MEXICO 1970.
21. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1870-1976. TENA RAMIREZ, FELIPE. ED. PORRUA. SEPTIMA EDICION. MEXICO 1976.
21. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. BARRAGAN BARRAGAN, JOSE Y OTROS. ED. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. UNAM. MEXICO 1985.
22. RESUMEN INTEGRAL DE MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. OLIVARRA Y FERRARI. TOMO IV. DUODECIMA EDICION. ED. COMPAÑIA GENERAL DE EDICIONES S.A. MEXICO 1970.
23. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS. ED. IMPRENTA DE IGNACIO CUMPLIDO. MEXICO 1857.
24. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. CARDENAS, RAUL F. ED. PORRUA S.A. MEXICO 1982.
25. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 21 DE FEBRERO DE 1940.
26. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 4 DE MARZO DE 1980.
27. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 30 DE DICIEMBRE DE 1982.
28. SERVIDORES PUBLICOS Y SUS NUEVAS RESPONSABILIDADES. CARREÑO CARLON, JOSE. ED. INAP. MEXICO 1984
29. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 29 DE DICIEMBRE DE 1976.
30. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 16 DE ENERO DE 1989.
31. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 21 DE FEBRERO DE 1989.
32. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 25 DE MAYO DE 1992.
33. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 29 DE DICIEMBRE DE 1978.
34. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 31 DE DICIEMBRE DE 1976.
35. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 30 DE DICIEMBRE DE 1977.
36. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 30 DE DICIEMBRE DE 1980.

37. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 14 DE DICIEMBRE DE 1985.
38. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 26 DE DICIEMBRE DE 1986.
39. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 18 DE NOVIEMBRE DE 1981.
40. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 14 DE AGOSTO DE 1931.
41. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 31 DE DICIEMBRE DE 1982.