



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“LA GESTION PUBLICA Y SUS
RESPONSABILIDADES.”

T e s i s

Que Para Obtener el Título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración
Pública
con Especialidad en Administración Pública
Presenta

JOSE LUIS VEGA CALLES



México, D. F.

2000

278427



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CAPITULO II

OBLIGACIONES Y SANCIONES DEL SERVIDOR PUBLICO

1.	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL...	103
2.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	105
3.	SUJETOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	107
1.	CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.	108
2.	DEFINICION DE SERVICIO PUBLICO.	109
3.	CARACTERISTICAS DEL SERVICIO PUBLICO.	109
4.	CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.	110
5.	SANCIONES ADMINISTRATIVAS.	115
	DELITOS, FALTAS Y SANCIONES COMETIDOS POR LO SERVIDORES PUBLICOS	116

CAPITULO III

MODALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO

1.	MODALIDAD DE LA RESPONSABILIDAD.	155
A).	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	161
	JUICIO POLITICO	168
B).	RESPONSABILIDAD PENAL	170

INDICE

	Página
AGRADECIMIENTOS	1
INTRODUCCIÓN	5

CAPITULO I

GESTION PUBLICA Y SUS RESPONSABILIDADES

1. ANTECEDENTES	8
1.1 CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA	8
1.2 DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA	18
1.3 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES	27
1.4 CONSTITUCION DE 1857	33
1.5 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	37
2. REFORMAS AL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	40
3. MODERNIZACION ADMINISTRATIVA	89
3.1 CONCEPTO DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA	91
3.2 ALGUNAS REFERENCIAS	92
4. EL PODER DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA...	100

C) RESPONSABILIDAD CIVIL.	177
--------------------------------	-----

CAPITULO IV

COORDINACION Y CONTROL DE GESTION EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

A) ADMINISTRACION PUBLICA LOCAL Y CONTROL DE GESTIÓN....	191
B) EL CONTROL DE GESTION EN EL MUNICIPIO.	197
a) ASPECTOS GENERALES.	198
b) MEDIOS INTERNOS DE CONTROL.	200
MEDIOS EXTERNOS DE CONTROL DE LA GESTIÓN.	201
C) COORDINACION GENERAL DE DELEGACIÓN.	204
D) UBICACION DE LOS MUNICIPIOS DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL.	207
E). EL MUNICIPIO COMO ORGANO POLITICO-ADMINISTRATIVO DENTRO DEL ESTADO, PERO SIN DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA DEL EJECUTIVO.....	209
A. AUTONOMIA DEL MUNICIPIO.	213
B). ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL.	214
CONCLUSIONES.	218
BIBLIOGRAFÍA.	221

A Dios:

Por estar conmigo en todo momento.

A mis Padres:

Ing. Jose Luis Vega Alarid.
Sra. Maritza Marcela Calles Hurtado.

Con amor y agradecimiento.

**A la Universidad Nacional
Autónoma de México:**

Por haberme concedido el privilegio
de prepararme y egresar de sus aulas.

A todas aquellas personas que de alguna u. otra forma han contribuido en mi formación.

INTRODUCCION.

La profesionalización de la gestión pública debe ir aparejada con las necesidades del ciudadano, aquellos que servimos en la administración pública debemos apegarnos a la normatividad jurídica existente; cualquier persona que se encuentre desempeñando un puesto, cargo o comisión dentro de la administración pública en cualquiera de sus niveles debe apegarse a lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; independientemente de las circunstancias económicas, políticas y sociales por las que atraviesa nuestro país, es necesario que los servidores públicos tomen plena conciencia de que la función pública que desempeñan no solamente implica cumplir con las actividades encomendadas, sino que deben tener una mentalidad que les permita corregir conductas o actos de corrupción dentro de la misma.

El sentido de responsabilidad es un factor fundamental que el servidor público debe tomar en cuenta para el cumplimiento de sus funciones, ya que tiene la obligación de responder a los actos propios o derivados del cargo en todos los casos y sólo de esta manera, asumiendo la responsabilidad, se podrá lograr una administración clara, honesta y eficiente para la ciudadanía.

Por tal motivo, considero que para combatir las deficiencias, actos delictivos y de corrupción dentro de la Administración pública, existe la necesidad de una estricta aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y no solamente se reciban falsas promesas de combate a las conductas ilícitas cometidas por los actos de altos funcionarios y demás empleados del Estado, sino que se actúe conforme a Derecho, de no ser así sólo se fomentará la corrupción.

Otra de las causas principales para llevar a cabo la elaboración de este trabajo, es que es de suma importancia que las personas que tienen encomendado prestar sus servicios como empleados o servidores públicos, lo hagan de una manera responsable, atenta, respetuosa, eficiente y eficaz lo cual dará como resultado el éxito en la finalidad de la Administración pública, que es la de brindar un buen servicio a la sociedad.

CAPITULO I

1. ANTECEDENTES.

1.1 Constitución Política de la Monarquía Española.¹

Poco antes del nacimiento del derecho constitucional, en España imperaba el régimen absolutista, en el cual todo el poder recaía en una sola persona, el abandono y abolición de las Cortes, tres siglos de esclavitud y el más horroroso despotismo fue la tradición inmediata al nacimiento del Derecho Constitucional Español. El principio tradicional era que "los reyes sólo a Dios deben la corona y el cetro, la voluntad del príncipe es la ley universal del pueblo, los soberanos son dueños de vidas y de haciendas y pueden disponer de ellas, exigir

¹ PROMULGADA EL 14 DE MARZO DE 1812 Y PUBLICADA EL 28 DE MARZO DEL 1812.

contribuciones, hacer las leyes y variarlas y gravar a los vasallos y pueblos a su arbitrio".²

España hasta fines del siglo XVIII era una monarquía de derecho divino: cuyo personaje era el rey, en el cual residía la soberanía, el rey personalmente sagrado e inviolable, sin ficción, era fuente de todo poder y Derecho y soberano irresponsable.

La Revolución francesa influyó de manera importante en la iniciación del Derecho Constitucional español al instaurarse en el régimen, no sólo por las ideas generadoras de la misma sino por la ideología en ella imperante.

Posteriormente, cuando la hacienda española estaba en bancarota y su gobierno dominado por la iglesia católica, llega Napoleón Bonaparte a España, destrona a Carlos IV, y hace abdicar al

² DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, SERAFIN ORTIZ RAMMIREZ, MÉXICO, D.F. 1961 PAG.64

hijo de éste, Fernando Séptimo, nombrando rey de España a su hermano José Bonaparte. Inmediatamente convocó en Bayona a una junta de notables personalidades españolas para que elaboraran una constitución, la primera en España, denominada Constitución de Bayona , Francia, de 1808.

Su contenido fue inspirado en las doctrinas de la Revolución Francesa; creó con ello una nueva dinastía, la de la familia de Napoleón; mantenía la unidad religiosa; implantaba los derechos del hombre; establecía que las Cortes estuvieran compuestas por individuos del clero, nobleza y pueblo; regulaba las relaciones con otros reinos y las provincias del reino; determinaba las condiciones del orden judicial y establecía o imponía una alianza defensiva y ofensiva entre Francia y España.

Por otra parte, en el continente americano mientras que José Ma. Morelos realizaba una difícil y patriótica campaña por la independencia de México, el Grupo de Don Ignacio López Rayón (abogado y antiguo secretario del cura Hidalgo) seguía en acuerdos con las autoridades de la Península tratando de lograr reconocimiento a un Gobierno criollo que mantuviese la dependencia de España.

"Mientras una parte de los mexicanos luchaba contra el Gobierno Virreinal con palos y piedras, otra aceptaba la invitación del nuevo gobierno peninsular nacido de la lucha contra Napoleón, de elegir diputados para un Congreso que se reuniría en Cádiz en 1811".³

En los dominios españoles de América hubo gran interés acerca de lo sucedido en Cádiz, pues era la primera vez que se tomaba en cuenta a los criollos.

³ DERECHO CONSTITUCIONAL, FELICIANO CALZADA PADRON, EDITORIAL HARLA, S.A. DE C.V. MEXICO, 1990.,PAG. 53.

Al congreso llegaron representantes de todo el imperio español y se le dio el nombre de las Cortes de Cádiz, al cual acudieron 17 representantes de la Nueva España, dichas Cortes produjeron un documento que se promulgó el 14 de marzo de 1812 denominándolo Constitución Política de la Monarquía Española. Estos diputados asistentes al Congreso exigieron que los españoles y los hispanoamericanos fueran iguales ante la ley; que se suprimieran las castas (la discriminación a quienes eran hijos de las mezclas entre españoles, indios y negros); justicia pareja; apertura de cambios, industrialización; gobierno de México para los mexicanos; escuelas; libertad de imprenta; y declaración que la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

Dicha Constitución adoptó el principio de la división de poderes que en dicho ordenamiento se denominaban potestades, considerando que la potestad de hacer las leyes residía en las Cortes con el Rey. que

la potestad de ejecutar las leyes residía en el Rey, y que la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales residía en los Tribunales establecidos por la ley.

Estimaba que la persona del rey era sagrada, inviolable y no estaba sujeta a ninguna responsabilidad, tenía el tratamiento de Majestad Católica, su autoridad se extendía a todo cuanto conducía a la conservación del orden público.

Además de la prerrogativa que competía al rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le correspondían como principales, las facultades siguientes:

PRIMERA: Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que creyera conducentes para la ejecución de las leyes.

SEGUNDA: Cuidar de que en todo el reino se administrara pronta y cumplidamente la justicia.

TERCERA: Declarar la guerra, hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes.

CUARTA: Nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta de Consejo de Estado.

QUINTA: Proveer todos los empleos civiles y militares.

Las restricciones de la autoridad del Rey eran las siguientes:

PRIMERA: No podía el rey impedir, bajo ningún pretexto la celebración de las cortes en las épocas y casos señalados por la constitución, ni suspenderlas ni devolverlas, ni de manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones.

SEGUNDA: No podía el rey ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes, y si lo hiciere abdicaba la corona.

TERCERA: No podía el rey enajenar, ceder, renunciar, o en cualquier manera traspasar a otro la autoridad real, ni alguna de sus prerrogativas. Si por cualquier causa quisiera abdicar el trono en el inmediato sucesor, no lo podía hacer sin el consentimiento de las Cortes.

CUARTA: No podía el rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña que fuera, del territorio español.

QUINTA: No podía el rey hacer alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.

SEXTA: No podía tampoco obligarse por ningún tratado a dar subsidios a ninguna potencia extranjera sin consentimiento de las Cortes.

SEPTIMA: No podía el rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las Cortes.

Estas son de las principales restricciones de la autoridad del Rey.

LO ANTERIOR FUE TRANSCRITO DE LA CONSTITUCION DE CADIZ⁴

La Carta de Cádiz tuvo una repercusión innegable en la vida política de la Nueva España precisamente durante el período en que la efervescencia por la independencia se tradujo en diversos acontecimientos de sobra conocidos. Fue la proclamación de la libertad

⁴ PROMULGADA EL 14 DE MARZO DE 1812 Y PUBLICADA EL 28 DE MARZO DEL 1812.

de imprenta, aunada a la abolición del tribunal de la Santa Inquisición lo que fomentó acuciadamente y por modo intenso y diversificado las publicaciones de los partidarios de nuestra emancipación política tendiente a socavar al gobierno virreinal.

Dicha Constitución significó para las primeras jornadas constituyentes de México un documento orientador de los debates en las asambleas respectivas, considerándola el jurista Tena Ramírez, con toda razón, dentro del conjunto de leyes fundamentales de nuestro país "por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales no menos que por la importancia que se les reconoció a la etapa transitoria que procedió a la organización constitucional del nuevo Estado".⁵

⁵ DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. SERAFIN ORTIZ RAMIREZ, MEXICO, D.F. 1961., PAG. 432.

1.2 Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, promulgada el 22 de octubre de 1814.

En 1810, el cura Don Miguel Hidalgo se levanta en armas en el pueblo de Dolores proclamando la independencia, negando la forma monárquica de gobierno y por la libertad ante la tutela del gobierno Español.

Con el fusilamiento de Don Miguel Hidalgo en 1811, Ignacio López Rayón se hace cargo del movimiento insurgente y en agosto de 1811, instaló en Zitácuaro, Mich., la Suprema Junta Nacional Americana que debía gobernar la Nueva España.

Extinguida la Junta de Zitácuaro, el 14 de septiembre de 1813, el general José María Morelos convoca en Chilpancingo a un Congreso, presentando ante los constituyentes el histórico documento conocido

como "Los sentimientos de la Nación" ⁶ precedido de 23 puntos que resumen su ideario político y estampa su más clara visión respecto al concepto de soberanía entorno del cual sostuvo entre otros, los siguientes postulados:

"Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación gobierno o monarquía, y que así se sanciona, dando al mundo las razones.

La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el cual sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella, en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias, sus vocales y éstas a los demás que debían ser sujetos sabios y de probidad.

Que la patria no será del todo nuestra y libre, mientras que no se reforme al gobierno, abatiendo al tiránico, sustituyendo el liberal y

⁶ DERECHO CONSTITUCIONAL. FELICIANO CALZADA PADRON, EDITORIAL HARLA, S.A. DE C.V. MEXICO, 1990. PAG. 58

echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra nuestra patria.

Que la esclavitud se prohibiera para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales.

Que en la nueva legislación no se admitiera la tortura.

Que las tropas extranjeras o de otro reino no pisaran nuestro reino y si fuera en ayuda no estuvieran donde la Suprema Junta".

El 22 de octubre de 1814 José María Morelos promulgó en Apatzingán la primera Carta Magna del México republicano, con el título de Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.⁷

⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA, LIBRO 2 NUESTRA CONSTITUCION , HISTORIA DE LA LIBERTAD Y SOBERANIA DEL PUEBLO MEXICANO, DE LA CONSTITUCION DE CADIZ A LA DE LA REPUBLICA FEDERAL DE 1824. MÉXICO D.F. 1990.

En esta Constitución se establecían las mismas ideas referidas en los puntos señalados anteriormente, ampliándolos con otros de no menor importancia tales como: el "Gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos unidos voluntariamente en sociedad",⁸ por lo tanto, tenía el derecho de establecer el gobierno que más le conviniera, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

Instituyó el sufragio sin distinción de clases manifestando que la ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común, la cual debía ser igual para todos.

Estableció la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, puesto que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consistía en el goce de estos principios, declarando que

⁸ DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. SERAFIN ORTIZ RAMIREZ, MEXICO, D.F. 1961., PAG. 75

ningún ciudadano podía obtener más ventajas que las que merece por servicios hechos al Estado.

Se consideraban tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley, ninguno debía ser juzgado ni sentenciado sino después de haber sido oído legalmente.

El valor histórico de la Constitución de Apatzingán es indiscutible, no sólo porque fue la primera Carta Magna propia que conociera nuestra patria, sino porque permitía vislumbrar la vida del México soberano e independiente que haciendo eco de los pronunciamientos más avanzados de la jurisprudencia francesa, estableció la soberanía como facultad fundamental del pueblo, declaraba que la autonomía del país en lo que toca al gobierno, era absoluta y señalaba también que la ley es una e igual para todos.

En suma, la Constitución de Apatzingán se convertía en el derecho más soberano de la nueva nación mexicana que al delegar en los constituyentes el primero de los actos que daban vida jurídica a la república independiente, se convertía en dueña y señora de sí misma.

Además de España, otros países europeos querían apoderarse de México, para explotar sus riquezas, en esa época los mexicanos se encontraban divididos, porque no estaban de acuerdo con la forma del gobierno que debían de adoptar, unos querían la república y otros la monarquía.

De estos últimos, unos preferían que reinara algún príncipe español y otros que fuera coronado Iturbide. España no aceptó enviar un Príncipe al trono de México y bajo la presión de un grupo de simpatizantes de Iturbide el Congreso declaró emperador a éste, con el nombre de Agustín I.

Muchos mexicanos se oponían a ésto y algunos diputados conspiraron en su contra, y de esta manera el emperador disolvió, el Congreso.

Poco antes de la caída de Iturbide, el Primer Congreso Constituyente se reinstaló, y el 24 de febrero de 1823 declaró las Bases Constitucionales de esta fecha.

El 5 de noviembre de 1823, el Segundo Congreso Constituyente inició sus labores, y pocos meses después, el 31 de enero de 1824, expidió el Acta Constitutiva, primera ley fundamental del pueblo mexicano, estableciendo la forma federal y enumerando los Estados de la Federación. En este documento se da principio a la historia de nuestro Derecho Constitucional.

Constitución Federal de 1824.

El segundo Congreso expidió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en este documento se estableció la Independencia para siempre, de la Nación Mexicana, también manifestó que la Nación tendría como religión la católica prohibiendo el ejercicio de cualquier otra, adoptó para su gobierno la forma de República representativa popular federal, y que el Supremo Poder de la Federación se dividiera para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁹

El poder Legislativo se deposita en un congreso general, compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, los diputados serán elegidos por dos años y en proporción a los ciudadanos, y los Senadores, dos por cada Estado.

⁹ PUBLICADA EN D.O. EL 4 DE OCTUBRE DE 1824.

El Poder Ejecutivo se deposita en un solo ciudadano que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder Judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

El Gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, debiendo organizar su gobierno sin oponerse a esta Constitución.

Esta constitución, que sirvió de modelo a códigos posteriores, recogió en su seno preceptos de las Constituciones de Cádiz y de la Norteamericana, de la primera toma la forma y de la segunda trasplanta al medio de aquella época el sistema de Gobierno Federal.

1.3 Siete Leyes Constitucionales.

Antonio López de Santa Anna, en su carácter de Presidente de la República, ordenó la disolución del Segundo Congreso Constitucional, convocando a elecciones de otro, que sería el Tercero, el cual se reunió el 1º. de enero de 1835, conformando este nuevo Congreso con mayoría de miembros conservadores.

El 4 de este mismo mes, las dos Cámaras (Senadores y Diputados) abrieron sus sesiones.

En diciembre de 1835 se expidieron las "Bases para la nueva Constitución", con las que se puso fin al Gobierno Federal y se ponían las bases de un centralismo atenuado, estableciendo que el Poder Ejecutivo de los Departamentos, antes Estados, residiría en el Gobernador, nombrado por el Ejecutivo Supremo de la Nación y a propuesta de las Juntas Departamentales, las cuales serían elegidas

popularmente, el consejo del gobernador, estarán sujetas al Congreso General y responsables ante él.

El Poder Judicial se ejercería en los departamentos hasta la última instancia por tribunales y jueces residentes en ellos, nombrados y confirmados por la alta Corte de Justicia de la Nación, con intervención del supremo Poder Ejecutivo, de las Juntas Departamentales y de los Tribunales Superiores y para perfeccionar esta centralización se estableció que las leyes para la administración de justicia, en lo civil y en lo criminal serían las mismas en toda la Nación. Estas bases se expidieron el 23 de octubre de 1835.

El 20 de diciembre de 1836, se sancionaron y publicaron las Siete Leyes Constitucionales, en esta Constitución se adoptó la forma de gobierno republicano, democrático y central.¹⁰

¹⁰ PUBLICADA EN EL D.O. EL 20 DE DICIEMBRE DE 1836 Y SUS BASES ORGANICAS DE 1843.

La PRIMERA LEY trata de la nacionalidad, de la ciudadanía y de los derechos y obligaciones de unos y de otros. También en esta Constitución por primera vez se enumeraron y sistematizaron algunos derechos individuales, que más tarde habrían de formar parte de los derechos del hombre.

La SEGUNDA LEY, ha sido la más combatida por haber establecido el Supremo Poder Conservador, el cual se depositaba en cinco individuos, removibles uno cada dos años y electos por las Juntas Departamentales.

Podía excitado por los otros tres poderes dictan la nulidad de las leyes, como los actos del Ejecutivo y las sentencias de la Suprema Corte de Justicia, declarar imposibilitado físicamente al Presidente de la República, obligar al mismo Presidente a remover a todo ministro, suspender las sesiones del congreso y las audiencias de la Suprema

Corte, y dar o negar sanción a las reformas que se prepusieran a las Siete Leyes Constitucionales.

También establecía que este Supremo Poder no era responsable de sus operaciones más que ante Dios y la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

La TERCERA LEY se refiere al Poder Legislativo, a sus miembros y a cuanto dice lo relacionado a la formación de leyes.

Establece el bicameralismo, mencionando que el ejercicio del poder legislativo, se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras.

La CUARTA LEY se refiere a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, el que se depositará en un Supremo Magistrado que se

denominará Presidente de la República, y durará en su encargo 8 años, su elección será indirecta en Junta del Consejo y Ministros, el Senado la Alta Corte de Justicia, cada uno de estos organismos designará una terna que será enviada a la cámara de Diputados, quien escogerá a tres individuos de los especificados en dichas ternas, y remitirá la terna resultante a todas las Juntas Departamentales. Estas elegirán a uno de los tres y el que obtenga mayoría de votos será el nuevo presidente.

La QUINTA LEY se refiere a la organización del Poder Judicial de la República, manifestando que se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los Juzgados de Primera Instancia.

Los miembros de la Corte Suprema serán designados por elección, lo mismo que los ministros de los Departamentos.

La SEXTA LEY se refiere a la división territorial, manifestando que la República se dividirá en Departamentos, éstos en Distritos y éstos a su vez en Partidos. El gobierno de los Departamentos estaba a cargo de un Gobernador, con sujeción al gobierno general, quien los nombraba a propuesta en terna de las Juntas Departamentales.

En cada cabecera de partido había un subprefecto nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador.

La SEPTIMA LEY habla de las variaciones de las leyes constitucionales, las cuales podían hacerse pasados seis años de la publicación de esta Constitución. Establecía además que sólo al Congreso General tocaba resolver las dudas de artículos constitucionales.

Con esta Constitución, nadie quedó conforme, ni el mismo Santa Anna, manifestando esta inconformidad con pronunciamientos y revueltas sociales.¹¹

1.4 Constitución Política, promulgada el 5 de febrero de 1857.

El 18 de febrero de 1856 se verificó la solemne apertura del Séptimo Congreso Constituyente con asistencia del Primer Magistrado D. Ignacio Comonfort, acompañado de su ministerio manifestando en su discurso inaugural que con la misma lealtad que había sostenido el Plan de Ayutla, sostendría el Congreso Constituyente como la legítima emanación de la voluntad nacional.

¹¹ IDEM

El 5 de febrero de 1857, fue firmada la Nueva Constitución, la cual tenía un carácter eminentemente liberal, democrático e individualista, estableciendo los derechos del individuo por medio de la institución más novedosa de la época: el Juicio de Amparo.

Abolió completamente el fuero eclesiástico, negó a las corporaciones civiles y eclesiásticas capacidad para adquirir o administrar bienes raíces, en su primer capítulo de los derechos del hombre, reconociendo que éstos son la base y el objetivo de las instituciones sociales.

Esta Constitución manifestaba que no hay ni se reconocieron en la República títulos de nobleza, declarando la igualdad de todos ante la ley.

Su forma de gobierno era la Republicana, representativa, democrática y federal, residiendo la soberanía esencial y originariamente en el pueblo. Adopta el principio de la división de Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder Ejecutivo estaba en manos del Presidente de la República y durante su ausencia lo sustituiría el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Cabe mencionar que las facultades del Presidente se encontraban limitadas, por lo que el Poder Legislativo adquiría un mando y una autoridad mayor que el Presidente.

El poder Judicial se depositaría en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito.

Apenas había jurado Comonfort la Constitución se dio cuenta de que las reformas contenidas en ella eran incompatibles con la paz de la Nación y que la Constitución misma era un serio obstáculo para la

acción del Gobierno. Era una constitución formada sobre la base de la teoría pura de la división de Poderes y no había tomado en cuenta la realidad mexicana y las necesidades del pueblo, había puesto el sufragio a disposición de todas las clases, sin comprender que los ciudadanos no tenían ninguna preparación cívica, había puesto el Ejecutivo en manos del Legislativo, tomando en cuenta la amarga experiencia de que los ejecutivos anteriores se habían extralimitado en sus funciones. Ante el exceso de poderes del Legislativo, al Ejecutivo le quedaban solamente dos caminos: someterse al legislativo o dar un nuevo golpe de Estado, abolir la Constitución, o bien gobernar sin ella.

Las ideas liberales contenidas en la Constitución de 1857, provocaron que los conservadores se levantaran en armas. Presionado por éstos, el Presidente Constitucional, Ignacio Comonfort, desconoció la Constitución y después intentó negociar con los sublevados, pero finalmente renunció a la Presidencia y salió del país.

**1.5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
promulgada el 5 de febrero de 1917.**

Al igual que Comonfort, Juárez se dio cuenta de que era sumamente difícil gobernar con la Constitución de 1857. Y desde el principio de su gobierno procuró ajustes y – en algunos casos – llegó a operar fuera de ella, primero porque no era adecuada al medio y luego debido a las circunstancias por las que atravesaba el país. Pues bien sabido es que tan luego como Juárez se hizo cargo del Ejecutivo se desató la guerra de tres años y posteriormente vino la intervención francesa.

En esas condiciones no era posible que el Gobierno se acogiera en su totalidad al mandato ortodoxo de la Constitución. Desde el golpe de Estado de Comonfort, en 1857, hasta el triunfo de la guerra de tres años, Juárez gobernó sin la Constitución, y no porque no fuera respetuoso de la ley sino porque para cumplir con ella tenía que hacerla

a un lado y gobernar sólo en nombre de la ley. No se sirvió de la Constitución como instrumento de gobierno sino como la enseña del partido reformista identificado al cabo con el consentimiento nacional.

La nueva Constitución se promulgó el 5 de febrero de 1917¹², en ella se incorporaron ideas de todos los grupos revolucionarios. Retomó las libertades y los derechos de los ciudadanos, así como los ideales democráticos y federales de la de 1857.

Declara que la educación primaria debe ser obligatoria y gratuita. Además debe ser laica, ajena a toda doctrina religiosa, para garantizar la libertad de los cultos.

¹² PUBLICADA EN EL D.O. DEL 5 DE FEBRERO DE 1917, FE DE ERRATAS DEL 6 DEL MISMO MES Y AÑO, ENTRO EN VIGOR EL 1º DE MAYO DE 1917.

Dicha constitución también estableció que las riquezas del suelo, el subsuelo, las aguas y los mares de México son de la Nación, reconoció los derechos sociales, ya que en su artículo 123 brinda protección a los trabajadores, estableciendo que la duración del trabajo diario no debe ser de más de ocho horas, en lugar de las doce o quince que se trabajaba antes, y que debe haber un día de descanso obligatorio a la semana.

Prohíbe que las mujeres y los niños se ocupen de las labores inadecuadas para su sexo y edad. También reconoce que los trabajadores tienen derecho a formar sindicatos y a hacer huelgas .

La constitución sigue los principios y lineamientos de su predecesora del 57, agregando algunas protecciones, no del todo, al ejecutivo frente al Congreso, beneficios sociales a los trabajadores y campesinos y nueva modalidad a la propiedad.

2. REFORMAS AL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA.

Como consecuencia de los principios y programas planteados por la Revolución Mexicana y desenvueltos con notable capacidad de respuesta, frente a una realidad en permanente transformación, el desarrollo del país a lo largo del presente siglo, ha presenciado y favorecido la evolución de las instituciones y de los procesos políticos, económicos y sociales. Por el mismo impulso se han llevado adelante, en diversa medida y con distintos resultados y esfuerzos para perfeccionar y modernizar la administración.

A partir de la Constitución Política de 1917, la sociedad mexicana ha avanzado en el propósito de afianzar una nueva concepción social del Estado y del Derecho, y de establecer los canales institucionales para la organización y participación populares en las tareas del desarrollo y en la renovación del modelo de vida nacional.

México, como todos los países que han experimentado un acelerado proceso de desarrollo, cambiantes condiciones de la vida moderna que plantean nuevos problemas cuantitativos y cualitativos, han vuelto a menudo inoperantes e ineficientes las normas y los procedimientos tradicionales en materia de prevención, procuración y administración de justicia; han acentuado los obstáculos para el acceso a ésta por parte de los ciudadanos, especialmente aquellos grupos de población económica y socialmente menos favorecidos y han determinado frecuentes cuestionamientos, inquietud, desconfianza y desigualdad en torno a la impartición de justicia.

No obstante el progreso alcanzado en materia de derechos individuales y sociales, las constantes reformas introducidas durante muchos años, merced al evidente dinamismo del sistema jurídico mexicano, nuestro derecho actual parece haber quedado rezagado, al menos en algunas de sus ramas y con frecuencia resulta insuficiente o inadecuado para cumplir satisfactoriamente su función como medio de

desarrollo en la libertad y como recurso de control social, apoyando en las instituciones y en las personas que asumen la delicada responsabilidad de la prevención de conflictos, la procuración y la administración de la justicia.

Esto sustenta la necesidad de que el Gobierno Federal atiende dentro del ámbito de su competencia, de realizar una completa revisión de orden jurídico vigente.

Esta necesidad se da por la razón de que existen procedimientos y normas a menudo desconocidas para la generalidad de los habitantes, tecnicismos excesivos, escaso número de órganos de justicia en proporción al volumen de los asuntos que deben atender, así como la selección, formación y actitudes deficientes por parte de muchos servidores públicos.

En los debates jurídicos y políticos que tuvieron lugar tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, se obtuvo consenso en cuanto a la substitución del término "funcionario" por la de "servidor", pues, se dijo que no es la función la que distingue a quien cumple cometidos institucionales del gobierno, sino precisamente el servicio a los demás. La función ha llevado aparejada la idea de distinción, prerrogativa y privilegio, mientras que el servicio constituye el elemento total de la solidaridad con que han de guiarse las conductas colectivas.

Sin embargo, la discusión surgió en cuanto a los efectos que esta denominación pudiera acarrear según la diversa naturaleza que adopta el servicio a la sociedad y la representación de la misma.

En consecuencia con ello se introdujeron a la iniciativa presidencial modificaciones tendientes a precisar que en el caso de los representantes de elección popular y de los integrantes de los Poderes

Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, únicamente serían reputados como servidores públicos para los efectos del Título Cuarto, a fin de superar controversias respecto a la categoría jurídica de dichos servidores.

Por otra parte, al discutirse la iniciativa de reformas al Código Penal sobre los delitos cometidos por los servidores públicos, y también sobre la discusión previa que se había tenido en cuanto al Título Cuarto de la Constitución, se ampliaron los tipos penales de abuso de autoridad, cohecho y peculado, también se tomaron como delictivas las conductas que vienen propiciando la complicitad burocrática y empresarial, y otras conductas o formas de corrupción como lo es el uso indebido de atribuciones y facultades, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencia y el enriquecimiento ilícito, así también se hicieron modificaciones para dar cauce a otras inquietudes surgidas sobre el Título Cuarto.

En el caso del delito de deslealtad, fue suprimido en virtud de que las múltiples acepciones de la palabra pudieran dar lugar a confusión e inseguridad, al delito de coalición de servidores públicos, se le agregó disposición expresa en el sentido de que éste no se comete por los trabajadores que ejerciten sus derechos constitucionales y hagan uso del derecho de huelga, y del texto, incluido por la Cámara de Diputados en el artículo 213 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal que prevé que para la individualización de sanciones, el juez tomará en cuenta las diferencias socioeconómicas de los servidores públicos de alto rango y de confianza.

La nueva formulación del título cuarto, conjuntamente con las reformas legales y las nuevas leyes secundarias consecuentes iniciadas por el Expresidente Miguel De la Madrid en 1982 al inicio de su gobierno constituyen pasos fundamentales para ordenar el marco jurídico, a fin de que la sociedad pueda contar con instrumentos para

que la corrupción no derrote sus derechos, para vencer el riesgo de la consolidación de un complejo burocrático empresarial que llegue a ostentar el poder real de las decisiones públicas desde el interés privado, y para enfrentar los fenómenos de corrupción derivados tanto de la tradicional concepción patrimonial del cargo público, como de los abusos y complicidades de la burocracia y el capital en la etapa del desarrollo monopólico.

El desarrollo político del país permitirá seguir ampliando y mejorando los controles sociales sobre los actos del poder y dependerá de la movilización de la sociedad, el que la moral pública y la moral social se vean correspondidas con la nacionalidad que integre lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

El punto de partida del Expresidente De la Madrid es el reconocimiento crítico de la existencia, en grados preocupantes, del fenómeno de la corrupción en la vida nacional. Manifestando en su

campaña que "una sociedad que tolera, que permite la generalización de conductas inmorales o corruptas, es una sociedad que se debilita, es una sociedad que decae"¹³

De esta visión del fenómeno de corrupción se deriva una concepción política apartada de maniqueísmos y de la cómoda elusión de responsabilidades sociales, la que se realiza a través del expediente fácil de la identificación individualizada de culpables.

Aquí y en cualquier país, la inmoralidad pública se origina en la tendencia a la privatización del poder en todas las escalas desde el agente o inspector que asume el cargo como patrimonio individual y usa la fuerza pública como instrumento de extorsión y de fuero personal, a los cuadros medios que negocian con la obra pública o

¹³ SERVIDORES PUBLICOS Y SUS NUEVAS RESPONSABILIDADES, JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU, IMPRESIONES ESTHER, S.A. DE C.V., MEXICO, D.F. 1984., PAG. 15.

hacen asunto privado el acto de autoridad, hasta el enquistamiento en los altos niveles de grandes intereses particulares.

De aquí los motivos y desde esta perspectiva los propósitos de la legislación iniciada por el Expresidente De la Madrid, a partir de las reformas al Título Cuarto Constitucional.

La nueva visión pública de las responsabilidades de los servidores públicos obedece a cambios operados en la economía y la sociedad mexicana. Es cierto que la corrupción directa en el sector público es la forma más intolerable de inmoralidad social, pero no es sostenible que sólo los funcionarios sean los responsables del destino de los fondos públicos, sino también "los particulares que se benefician con subsidios o con exenciones, así como también con permisos, con concesiones, o autorizaciones".¹⁴

¹⁴ IDEM. PAG. 33

El Expresidente De la Madrid reiteró que con el escándalo y el amarillismo se ha pretendido desnaturalizar el proceso de renovación moral, debilitar por el desprestigio, la gestión gubernamental; ocultar las verdaderas causas de corrupción y sus verdaderos promotores y beneficiarios; los intereses privatizantes y privados que presionan desde fuera e incluso actúan desde dentro de la administración pública.

Se ha pretendido así dejar intocados los aspectos estructurales de la corrupción, encubriéndola con nuevas capas enmascaradas con supuestos lances contra la misma corrupción.

Frente a estas distorsiones resulta indispensable recuperar el sentido esencial de la lucha contra la corrupción, por la vía del derecho.

Retomando la visión del Expresidente De la Madrid en su sentido propositivo, plantea adecuar el marco jurídico de las responsabilidades públicas a las transformaciones del país.

Se trata de contar con un marco jurídico en este campo que responda a la realidad del estado social del derecho al que ya no le sirven los resabios del estado liberal, a la realidad y al tamaño de una economía mixta que actúa bajo la rectoría, promotoría y gestoría del Estado, con todas sus consecuencias en la distribución de responsabilidades de la etapa del desarrollo monopólico, siendo una visión no parcial, sino articulada de la corrupción, de los instrumentos para combatirla y del Estado de la Administración pública.

Exposición de motivos del Presidente Ernesto Zedillo para llevar a cabo las reformas de los artículos 108, 110 y 111 del Título Cuarto Constitucional.

Primeramente se propone modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones administrativas que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal. El mismo estaría integrado por siete miembros, y lo presidiría el ministro

que resulte electo para estar al frente de la Suprema Corte. De los seis miembros restantes del Congreso, dos serán designados por la Cámara de Senadores, uno electo por los jueces de Distrito, otro por los magistrados de circuito y dos designados por el Presidente de la República. Salvo en el caso del Presidente de la Suprema Corte, los miembros del Congreso durarán en un cargo cinco años, llevándose a cabo su renovación de manera escalonada.

Se plantea que los integrantes del Consejo estarán impedidos durante el ejercicio de su encargo o mientras gocen de licencia, para aceptar o desempeñar cualquier tipo de empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados de carácter científico, académico o docente y para litigar ante los tribunales federales durante el año siguiente a la conclusión de su encargo.

Debido a la importancia de las funciones que habrán de realizar en lo tocante a la integración, administración y vigilancia de una buena

parte de un poder del Estado, se propone modificar los artículos 110 y 111 constitucionales, a fin de hacer a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sujetos de juicio político y otorgarles la correspondiente inmunidad procesal.

Entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal que deben ser destacadas, se encuentran las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados. Es decir, las cuestiones relativas a la carrera judicial.

Con el enorme crecimiento del número de órganos del Poder Judicial de la Federación que hubo a comienzos de la década pasada y que llegó a ser en promedio de veintiún tribunales y juzgados por año, la designación de sus titulares significó un problema y se dio cabida a la improvisación del personal. A fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quienes habrán de impartir justicia, mediante esta reforma se pretende elevar a rango constitucional la carrera

judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes.

De acuerdo con la adición que se propone el artículo 94, al Consejo le corresponderá también la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que éstos deban conocer. Ello es así en tanto que estas tareas implican la distribución de las cargas de trabajo y la ubicación geográfica de los órganos, cuestiones que requieran de un conocimiento primordialmente administrativo.

El Consejo deberá realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de esos funcionarios.

Esta última será una de las competencias del Consejo de la Judicatura Federal que mayores beneficios habrá de reportar a la impartición de justicia federal, pues facilitará que se detecten las anomalías, los delitos o el cabal cumplimiento de las tareas por parte de los jueces, magistrados y personal.

Igualmente en el artículo 100 se propone que el Consejo de la Judicatura Federal tenga competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del que para sí mismo elabore la Suprema Corte de Justicia. Esta dualidad en lo que hace a la formulación del presupuesto es necesaria en tanto que, de ninguna manera, la Suprema Corte de Justicia puede quedar subordinada al Consejo de la Judicatura Federal.

Para desarrollar el cúmulo de atribuciones que se propone conferir al Consejo, la iniciativa plantea que en el artículo 100 quede prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta

manera el órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación podrá ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.

La iniciativa de reformas que presenta el Presidente Ernesto Zedillo, incluye también dos modificaciones a los regimenes de los poderes judiciales de los estados y del Distrito Federal.

La situación que guardan el gobierno y la administración del poder Judicial de la Federación, tiene una enorme simetría con lo que acontece en los ámbitos estatales y del Distrito Federal.

El enorme cúmulo de funciones descritas propicia, al igual que en el ámbito federal, que los magistrados distraigan buena parte del tiempo que deberían dedicar a las funciones jurisdiccionales. Por ello si los motivos que justifican la separación funcional y orgánica de las atribuciones jurisdiccionales y administrativas en el Poder Judicial de la

Federación subsisten también en el ámbito local, resulta necesario llevar a cabo la consiguiente reforma respecto de estos últimos.

En cuanto al régimen judicial del Distrito Federal, se plantea incluir en la fracción VII del artículo 122, constitucional, las disposiciones necesarias para crear el correspondiente Consejo de la Judicatura, a efecto de que asuma las funciones administrativas que por su naturaleza le son encomendados.

Como consecuencia de las propuestas planteadas, la iniciativa pone a la consideración del Constituyente Permanente la conveniencia de modificar el párrafo tercero del artículo 108, el segundo del 110 y el quinto del 111 constitucionales a fin de hacer sujetos respectivamente, de responsabilidad, del juicio político y de inmunidad procesal, a los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Con la posibilidad de que las entidades federativas adopten la figura de los consejos de las judicaturas, se sientan las bases institucionales para el establecimiento y desarrollo de la carrera judicial, la cual ha encontrado en muchos casos, grandes obstáculos por la falta de un órgano específicamente dedicado a ella.

Con su cabal instrumentación se dará respuesta a un reclamo general en la sociedad para elevar el nivel profesional y garantizar la solvencia moral de jueces y magistrados. El establecimiento de concursos de oposición para la designación, el ascenso y la adscripción de los funcionarios judiciales ha probado ser un método idóneo.

Ante la certeza de que las leyes vigentes habían sido desvirtuadas por la realidad y ya no ofrecían bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción; de que las bases constitucionales resultaban insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público, subordinen el interés particular a los intereses colectivos

superiores de la sociedad, y que estas disposiciones habian pretendido regular procedimientos de remota aplicación, el Presidente de la República inició una reformulación del Título Cuarto Constitucional que comprende los artículos del 108 al 114, así como las reformas consecuentes a los artículos 22 y 73 fracción VI Base 41, 74 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se empezó por cambiar el encabezado mismo del Título para substituir el de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos por el de "Responsabilidades de los Servidores Públicos", a fin de enfatizar la naturaleza común del servicio a la sociedad, independientemente de la jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Al mismo tiempo se diferencian las responsabilidades políticas de las penales y las administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes.

Contenido de las reformas de los artículos 108 al 114 del Título Cuarto Constitucional, durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid.

ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL

En este artículo se asentó un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales y se incluyeron a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales como sujetos de responsabilidad a violaciones del pacto federal y a sus leyes, y se extendió a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados a las Legislaturas Locales la responsabilidad por aplicación indebida de fondos y recursos federales, bajo el supuesto de que la descentralización no debe de servir de excusa para la inmunidad de ninguna autoridad que maneje recursos económicos de la Federación.

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

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta constitución

y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

Nota Explicativa:

Este artículo pretende garantizar el estricto cumplimiento de las obligaciones que competen a los altos funcionarios de la Federación, así como el eficaz desempeño de los deberes inherentes a sus respectivos cargos y los declara responsables por faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas. Asimismo los responsabiliza por los delitos del orden común que lleguen a cometer. Sea que se trate de estos últimos o de delitos

oficiales, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministerios de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República pueden ser enjuiciados, pero sólo ajustándose al procedimiento especial que la propia Constitución prevé en los demás artículos que integran el Título Cuarto.

Este procedimiento obedece a la necesidad de otorgar a dichos funcionarios federales de una especial inmunidad o fuero temporal, durante el desempeño del cargo.

También declara responsables a los Gobernadores de los Estados y Diputados Locales, en virtud de posibles violaciones que cometieran a la Constitución y leyes federales.

Por lo que se refiere al Presidente de la República, y en vista de la necesidad de que se mantenga la estabilidad política indispensable

para la buena marcha del país, este artículo limita su responsabilidad al delito de traición a la Patria y a los de carácter grave del orden común.

El artículo 108 se relaciona, entre otros, con el 13 Constitucional, que establece que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales y que ninguna persona o corporación puede tener fuero, con el artículo 21, que dispone que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio público y a la Policía Judicial, con el 74, fracción V, que faculta a la cámara de diputados para intervenir en las acusaciones contra funcionarios públicos, con el 76, fracción VII, que otorga al Senado facultad exclusiva para erigirse en Gran Jurado a fin de conocer de los delitos oficiales mencionados expresamente por la Ley Fundamental, y con los demás que integran el citado Título Cuarto Constitucional.

ARTICULO 109 CONSTITUCIONAL

En este artículo se trata de superar una antigua controversia de política y doctrina sobre la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre "delitos y faltas oficiales" y "delitos comunes". Así se establece con claridad que corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlos por cualquier delito cometido por los servidores públicos, sea con motivo de un empleo, cargo o comisión o no, con lo que se propone eliminar cualquier forma de tratamiento discriminatorio entre el régimen penal aplicable a los gobernantes y a los gobernados, se establecen vías políticas y administrativas distintas y autónomas entre sí para sancionar el incumplimiento de las obligaciones en esta materia, con la garantía de que no podrán imponerse dos veces a una misma conducta sanciones de igual naturaleza, y le otorga rango constitucional a la figura del

"enriquecimiento ilícito" de los servidores públicos para resolver las dudas existentes sobre el imperativo de sancionarlo.

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad, con las siguientes prevenciones.

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

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

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

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por si o por interpósita persona, aumenten, sustancialmente

su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.

Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

Nota explicativa:

Este artículo establece la intervención que a la Cámara de Diputados le corresponde para declarar si ha o no lugar a proceder en

contra de los altos funcionarios a quienes se le imputa la comisión de delitos del orden común.

Este precepto resulta aplicable tratándose de los funcionarios federales que menciona el artículo 108 en la propia Constitución o bien de los gobernadores de los Estados y de los Diputados a las legislaturas locales que, sin tener el carácter de federales, pueden incurrir en violación a la Constitución o leyes de naturaleza federal, en cuyo caso también tiene intervención la Cámara de Diputados.

Por la importancia del cargo que desempeñan y para evitar que su labor se entorpezca por acusaciones enderezadas maliciosamente, la Constitución supedita las acusaciones a la previa calificación de la Cámara de Diputados erigida en gran Jurado, por considerar que así es el propio pueblo a través de su legítima representación, quien tiene a su cargo esa calificación.

Por otra parte reserva a los Tribunales Comunes la acción en contra del inculpado una vez que este haya cesado en su funciones, bien sea por acuerdo de la propia Cámara o por que hubiera transcurrido el tiempo señalado para el cumplimiento de su cargo.

La parte final del precepto establece que cualquier ciudadano, bajo su responsabilidad y mediante la presentación de pruebas podrá denunciar las conductas ilícitas a las que se refiere el presente artículo.

ARTICULO 110 CONSTITUCIONAL.

El artículo 110 agrega a los existentes como sujetos de responsabilidad política, a otros servidores públicos que determinen la Ley de Responsabilidades, misma que, con esa base constitucional, incorporó a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal los Directores Generales a sus equivalentes en los organismos

descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, así como los fideicomisos públicos.

Por otra parte este artículo elimina la deformación conceptual de la institución del Gran Jurado, precisando, en el juicio político, que la Cámara de Diputados actúe como "jurado de acusación" y la cámara de Senadores como "jurado de sentencia" terminología más adecuada a las instancias instructoras y enjuiciadoras propias de la tradición jurídica.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y Jueces de

Distrito, los magistrados y jueces del Fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

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

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

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

Nota explicativa:

Este artículo establece las restricciones al fuero constitucional de que gozan los altos funcionarios y asienta el principio de que la

inmunidad persigue que el cargo público se desarrolle en forma ininterrumpida por lo que los funcionarios sólo podrán gozar de ella mientras dure el ejercicio de aquel.

Este artículo se relaciona con los demás que integran el Título Cuarto Constitucional, y de manera particular, con el artículo 62, que prohíbe a los diputados y senadores propietarios, el desempeño de comisiones o empleos de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin previa licencia de la respectiva Cámara, con el artículo 100, relativo a las licencias de los ministros de Suprema corte de Justicia de la Nación y, finalmente con el artículo 101, que impide a ciertos funcionarios del Poder Judicial aceptar y desempeñar empleos o cargos de la Federación, de los estados o de las particulares, salvo los honoríficos.

ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL

El artículo 111, establece las bases del procedimiento del juicio de procedencia, a fin de prevenir que la acción penal no se utilice con fines políticos, y elimina las prerrogativas de los servidores públicos frente el resto de la población para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran.

Además establece que la sanción económica por los frutos mal habidos de la conducta ilícita sean hasta tres tantos del mismo.

Se trata de que no resulte costeable la conducta ilícita, como alguna vez ha ocurrido, además de que se evite premiar la corrupción castigando desproporcionalmente el lucro indebido de menor cuantía.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la cámara de Diputados declarará por mayoría de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen en arreglo a la ley.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen en arreglo a la ley.

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

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

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

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo con tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se tratase de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

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

Los sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión al autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido.

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

Nota explicatoria:

El artículo 111 de la Constitución de 1917, establece el procedimiento especial a que deberá ajustarse al juicio de responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación, cuando se trate de delitos oficiales, que son los que se cometen con motivo y en ejercicio de las funciones que les son propias.

En dicho procedimiento, interviene la Cámara de Diputados como parte acusadora y la de Senadores como Gran jurado. La resolución que se dicte es inatacable.

Si el funcionario es declarado culpable, se le privará de su puesto en forma definitiva y quedará inhabilitado para obtener otro empleo

por el tiempo que la ley determine. Si el mismo hecho tiene señalada legalmente pena diversa, el acusado quedará a disposición de las autoridades judiciales comunes para ser juzgado y castigado, en su caso.

Este artículo establece un juicio de carácter eminentemente político, en el que intervienen órganos distintos de los jurisdiccionales, que determina la responsabilidad política de los altos funcionarios.

ARTICULO 112 CONSTITUCIONAL

El artículo 112, consigna expresamente que es necesario el juicio de procedencia cuando los servidores públicos cometan delitos durante el tiempo en que se encuentren, separados de su encargo.

Artículo 112. Este artículo establece que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando algunos

de los servidores públicos a que se hace referencia en el párrafo primero del artículo 112 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

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

Nota explicativa:

Este artículo establece que no será necesario el juicio de procedencia cuando alguno de los servidores públicos mencionados en el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito separado de su encargo.

ARTICULO 113 CONSTITUCIONAL

El artículo 113 señala las sanciones de orden administrativo y prevé que éstas se establezcan tanto de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable, como con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones.

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

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

La responsabilidad de los delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Nota explicativa:

Este artículo establece que la responsabilidad de los funcionarios públicos, cuando se derive de delitos y fallas oficiales, solo podrá

exigirse durante el periodo en que ejerzan su encargo, y dentro de un año después.

ARTICULO 114 CONSTITUCIONAL

El artículo 114 amplía los plazos de prescripción a los consignados en la ley penal y establece que nunca sean inferiores a tres años.

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

La responsabilidad por los delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo

con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los cargos a que hace referencia el artículo 111.

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

Nota explicativa:

Este artículo dispone que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en el que el servidor público se encuentre desempeñando su cargo y dentro de un año después.

Las sanciones serán aplicadas en un periodo no mayor de un año a partir de que se inicia el procedimiento.

También establece que cuando los actos u omisiones sean graves, los plazos de prescripción nunca serán inferiores de 3 años.

Contenido de las reformas a los artículos 108, 110 y 111 del título Cuarto Constitucional, en la administración del Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo.

ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta

Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

ARTICULO 110 CONSTITUCIONAL

Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los Magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal

mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL

Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema corte de Justicia de

declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

3. MODERNIZACION ADMINISTRATIVA.

La reforma, modificación, reorganización, reestructuración, mejoramiento y modernización de la administración, al igual que el establecimiento de un sistema de responsabilidades, honradez y vocación de sus servidores, han sido propósitos de los gobernantes y exigencia de los administradores.

No bastan la convicción ideológica, ni la emoción política para servir a México, si no hay eficacia y eficiencia administrativa, se peca de demagogia o de ingenuidad. Es por esta razón que la modernización de México sigue requiriendo de la modernización administrativa.

México ha visto ampliada su administración pública conforme han crecido las responsabilidades del Estado en la realización efectiva del proyecto nacional. El gobierno tiene por disposición Constitucional, la responsabilidad de la rectoría del Estado, pero no basta afirmar y

defender esta responsabilidad a nivel de mera teoría política. Si el Estado no sabe construir y desarrollar una administración pública eficaz, está faltando a su propia responsabilidad.

La administración pública no puede poblarse de administradores sin compromiso nacionalista, no debe el administrador tolerar, en un país de carencias y desigualdades el desorden, la descoordinación, la improvisación, y mucho menos la desviación de recursos que deben ir dirigidos a la sociedad mexicana.

Si no se logra fortalecer la responsabilidad de los servidores públicos, y también los sistemas que permitan detectar a los pseudo servidores que siguen existiendo dentro de la administración pública, la voluntad política no podrá prosperar y por lo tanto no podrá arraigarse.

3.1 Concepto de Modernización Administrativa.

La modernización administrativa implica cumplir con prioridades partiendo de los recursos con que se cuenta. Es actuar con eficiencia, renovar los mecanismos productivos, aumentar la racionalidad del aparato estatal y de la sociedad entera. Es esencia de una revisión de estrategias, es crear nuevas bases para cobrar un nuevo impulso, para ir mas allá de lo hecho y acelerar el cambio hacia los objetivos sociales. Es crear cambios a la organización, a los métodos y procedimientos , y a los usos administrativos.

Un programa de modernización administrativa halla ineludiblemente su eje en el mejoramiento de los empleados públicos; debe acabar con el enfoque patrimonial de la función pública y con el uso privado de los recursos estatales, así como el reparto de cargos y salarios con criterios de patronazgo o clientela política

3.2 Algunas referencias.

El derecho para el arreglo de la Administración de la Hacienda Pública de 16 de noviembre de 1824, precepto que "el gobierno tiene facultad de enviar visitadores a los puntos que crea convenientes con las facultades necesarias para residenciar a los empleados de la federación, examinar sus cuentas, suspender con arreglo a la ley, y entregar al Tribunal competente a los que resulten culpables".¹⁵

El 31 de julio de 1861, Don Benito Juárez, expresó haberse ocupado "en purificar la administración pública del virus de corrupción que hace tiempo la tiene inficionada".

Sebastián Lerdo de Tejada consideró, al jurar como Presidente el 1º de diciembre de 1872, "como objetos preferentes del Gobierno el orden y moralidad en la administración".

¹⁵ SERVIDORES PUBLICOS Y SUS NUEVAS RESPONSABILIDADES, PAG. 43

Por su parte Carranza, al dirigirse al congreso el 1º de septiembre de 1918, destacó que "con la creación del Departamento de contraloría se ha dado un gran paso en el perfeccionamiento de la Administración pública, lo mismo en lo que toca a la fiscalización del manejo de fondos y bienes de la nación, que en lo concerniente a métodos sencillos y prácticos dentro de la contabilidad del Erario."¹⁶

En el año de 1934, Lázaro Cárdenas destacó que los servidores públicos debían ser "responsables por su preparación, de la eficiencia, de la rapidez y de la honestidad con que los negocios públicos deben despacharse". Posteriormente en 1938, subrayó que "necesitamos precisar ideas, dictar normas y exigir responsabilidad efectivas para que la administración pública sea honesta, eficiente, económica y de acuerdo con nuestra categoría de pueblo pobre."¹⁷

¹⁶ IDEM, PAG. 46

¹⁷ IDEM, PAG. 48

Manuel Avila Camacho, en el año de 1940, especificó que "la eficiencia en el trabajo y la moralidad de los servidores públicos deben responder a las exigencias del pueblo". También precisó que "los funcionarios designados, tienen bajo su cuidado la atención, trámite y resolución de los problemas encomendados a cada una de sus ramas (de la administración pública) y a ellos compete en primer término la responsabilidad del buen éxito en las resoluciones que se dicten".

En 1952, Adolfo Ruiz Cortines, aludió a la responsabilidad de los servidores públicos en los términos siguientes: "La colectividad en general debe coadyuvar para que los funcionarios y empleados públicos procedan con la más absoluta honradez, y así lograr la moral administrativa y pública de México".¹⁸

¹⁸ IBIDEM, PAG. 50

Gustavo Díaz Ordaz, en el año de 1964, manifestó su propósito de "iniciar una reforma a fondo de la administración pública, que sin tocar la estructura jurídica o política, tal como lo consagra la constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. Se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz que sirva para mejorar a los intereses del país".

Por su parte el Presidente Miguel Alemán manifestó que "consecuentemente con nuestra dedicada determinación de lograr la moralización pública y el estímulo de quienes colaboraron en la administración, igualmente someteré al conocimiento de la Representación Nacional Legislativa de la reforma de los artículos de la Constitución General de la República, que se refieren a la responsabilidad de los funcionarios, con objeto de que todos sepamos que al mismo tiempo que el pueblo se siente satisfecho de nuestro

comportamiento, tendrá la seguridad de que sabremos responder de nuestra conducta."¹⁹

Sobre los servidores públicos, Luis Echeverría dijo, en el año de 1976, que "la carrera del funcionario es incompatible con la del negociante. La obra máxima de la nación requiere depurar la conducta, perfeccionar la organización y acrecentar la eficacia de la autoridad, en todos sus niveles". La reforma Administrativa, no consiste sólo en modificar leyes y procedimientos: debe ante todo generar un cambio de mentalidad en los servidores públicos.²⁰

José López Portillo reafirma que "la moralidad y la eficacia de los funcionarios públicos, asegura la marcha de nuestras instituciones y es sustento del consenso colectivo de confianza que impulsa la acción". Manifestó que "la nueva Ley de Responsabilidad se aplica inexorablemente para proteger a la sociedad de los abusos de

¹⁹ IDEM, PAG. 49

²⁰ IBIDEM, PAG. 51

funcionarios inmorales que investidos de poder, llevan acabo en perjuicio del Erario Federal."²¹

Miguel De la Madrid Hurtado, destacó que la "renovación moral de la sociedad será compromiso y norma de conducta de su gobierno y aclaró que la guía fundamental de esta renovación moral será el Derecho, síntesis de la moral social, de la moral republicana, democrática y revolucionaria que hemos venido formando los mexicanos."²²

Reconoce que para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas. Además son necesarias una voluntad política firme y una administración eficaz. Pero si las leyes e instituciones que se han dado en el pueblo no reflejan esa voluntad

²¹ IDEM, PAG. 53

²² IBIDEM, PAG. 54

política, y no abren camino para esa eficacia administrativa, la voluntad será derrotada, y el camino estará cerrado."

Mencionó llevar a cabo una reforma a las leyes y sistemas para prohibir que los funcionarios responsables aprovechen su posición para promover, directa o indirectamente, a través de otros funcionarios, de amigos o parientes, negocios en obras públicas, compras o aprovechamiento de plusvalías o acciones del gobierno.

Carlos Salinas de Gortari manifestó "que los servidores públicos deben de estar en la vanguardia del cambio de actitudes que exige la modernización popular nacionalista de México".²³

²³ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, INFORME DE EJECUCION PAG.53 PRIMERA EDICION NOV. 1994.

El compromiso de los servidores públicos debe ser comprometido con las causas del pueblo, con el vigor que emana el servicio y con la fuerza que impulsa nuestra aspiración de mejorar los niveles de vida de todos los mexicanos”.

También señaló que se encontrarán las vías para fortalecer el nivel de vida y capacitación de los servidores dentro del Estado. Por esas dos vías se encontrará una mejor circunstancia para los trabajadores al servicio del Estado, y una mejoría para todos los mexicanos, con lo cual se logrará el respeto que requiere el trabajo profesional de los servidores públicos, y que es, en un concepto moderno, trabajo indispensable dentro de las tareas de una sociedad organizada.

El actual presidente, Ernesto Zedillo, manifestó “que su gobierno, no es para amasar riqueza, y quien aspire a eso deberá hacerlo fuera de

su administración y con apego a la ley, ya que su objetivo es cumplir estrictamente con ésta y gobernar para todos sin favoritismos²⁴.

También declaró que la presente administración castigará a funcionarios públicos corruptos, de igual forma mencionó que no va a permitir desviaciones, solicitando a la población que le informe de toda acción de corrupción para castigar con todo el peso de la ley a quienes no cumplan con apego a la misma.

4. EL Poder Disciplinario de la Administración Pública.

El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anomalías en los servicios

²⁴ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

públicos, encausando la acción administrativa con eficiencia y moralidad.

El poder disciplinario es interno a la administración, a diferencia del derecho penal administrativo que es externo de la administración y comprende a otras personas.

Por este medio se asegura el cumplimiento de la relación jerárquica y de los deberes que impone la función pública. Con nuestro sistema laboral administrativo, estas sanciones que se producen por las faltas en el orden interno, pueden ser impuestas a) Unas directamente por la propia administración pública; y b) Otras a solicitud de ella ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La doctrina administrativa reconoce diversos casos de sanciones disciplinarias, siendo las más importantes las siguientes,

apercibimiento, multa, traslado de destino de residencia, suspensión de empleo, pérdida de un derecho en el escalafón y cese.

No debe confundirse el poder disciplinario con el derecho penal aunque los dos tengan como carácter el de ser procedimientos de represión para fines sociales.

El Derecho Penal se aplica a todos los servidores públicos, el poder disciplinario sólo a los funcionarios y miembros en las fuerzas armadas.

Las sanciones del primero son más graves que las del segundo, las sanciones penales deben estar precedidas de las garantías constitucionales, en cambio, el poder disciplinario implica procedimientos más atenuados, con una estimación discrecional, salvo los casos en que la ley por el rigor de las medidas disciplinarias como el cese, la acompaña de un procedimiento para imponerla.

CAPITULO II

1. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El artículo 90 de nuestra Carta Magna establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Para cumplir con sus facultades y obligaciones constitucionales, el Ejecutivo federal, se organiza en diversas instituciones que en conjunto conforman la Administración Pública Federal. Estas instituciones se clasifican en dos grandes grupos con características y propósitos bien diferenciados.

El primer grupo es el de las dependencias de la Administración Pública Centralizada que se integra por 17 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

En su artículo 37 la citada ley orgánica enumera los asuntos que corresponden a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El control interno del Ejecutivo federal está a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el ámbito de actuación de este autocontrol de la administración pública se realiza en diferentes vertientes, ya que abarca desde los actos de verificación, vigilancia, recomendaciones, evaluación y corrección, hasta la imposición de sanciones administrativas.

2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Tomando como punto de partida las reformas al Título Cuarto constitucional y a fin de de actualizar los sistemas que rigen la conducta de los empleados gubernamentales, durante el régimen de De la Madrid se emitió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que por primera vez distinguió entre las responsabilidades penales, civiles, políticas y administrativas.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece las bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como para garantizar su buena presentación.²⁵

Dichas bases son indispensables en tanto la responsabilidad de los servidores públicos 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.

Esta ley define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlos, las sanciones, los procedimientos para prevenirlos y corregirlos.

²⁵ PUBLICADA EN EL D.O. EL 28 DE DICIEMBRE DE 1982.

3. Sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personal que manejen o apliquen recursos económicos federales, de conformidad con el artículo segundo de la misma Ley consecuente se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, en general de toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza de la Administración Pública Federal, o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, tal y como lo dispone el párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados

de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales (párrafo tercero del artículo 108 constitucional).

1. CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.

Servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada, en la del Distrito Federal, Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstos 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.

2. DEFINICION DE SERVICIO PUBLICO.

El servicio público es una actividad técnica de la Administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad de interés general, sujeta a un régimen de derecho público.

3. CARACTERISTICAS DEL SERVICIO PUBLICO.

El servicio público constituye sólo una parte de la actividad estatal al lado de la de policía que limita y regula la actividad de los particulares y la de fomento, vigilancia y control de la misma.

El servicio público considerado como una parte tan sólo de la actividad del Estado, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de satisfacer a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y

aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.

4. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Tratándose de clasificaciones, la mayoría de ellas obedece a circuitos subjetivos, sobre cuales son las bases más firmes de clasificación y acerca de los puntos de vista que servirán por ella.

- a) Por razón de su importancia en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado. También se les puede denominar servicios públicos nacionales porque son destinados a satisfacer necesidades de toda la nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos,

tales como servicios de defensa nacional, policía, administración de justicia, etc.

- b) Necesarios y voluntarios, según las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos.

- c) Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés público general (alcantarillado, agua, energía, eléctrica, instrucción primaria-secundaria, etc.); los segundos, su uso queda a libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles).

- d) Por razón de competencia, se dividen en exclusivos y concurrentes.

Los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas (policía, defensa nacional,

correos, telégrafos); Los concurrentes se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular (educación, beneficencia, asistencia social).

- e) Por la persona administrativa de quien depende, se dividen de acuerdo con nuestro marco jurídico en: federales, estatales y municipales.

- f) Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categoría, todos pueden hacer uso de ellos (ferrocarriles, correos, telégrafos), los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia, beneficencia).

- g) Por la forma de aprovechamiento, hay servicios de los que se benefician los particulares mediante prestaciones concretas y determinadas, y otros que se aprovechan, es decir, que satisfacen

de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo, el servicio de alumbrado público.

- h) Por las maneras como se satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.

- i) Por su composición: pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos mixtos, cuando son servicios públicos montados según normas de Derecho Privados es muy importante hacer un breve análisis sobre el precio de los servicios públicos.

Los grandes servicios de defensa nacional, educación primaria, policía, etc., son gratuitos, hay otros, sin embargo, en que se presta una actividad directa que requiere generalmente una compensación especial, llamada tasa, que es la cantidad de dinero que percibe el Estado (Federación, Estado, Municipio o ente Descentralizado) en virtud o con motivo de la prestación de un determinado servicio en uso

público o de una ventaja diferencial proporcionada por ese mismo servicio.

La fijación del precio que paga el usuario por el servicio público generalmente se hace a través de las tarifas, en las cuales se deben tener en cuenta un sinnúmero de circunstancias.

Respecto a la situación jurídica del usuario del servicio público hay varias tesis; la explican como acto contractual; contrato de adhesión; o como acto derivado de la ley o del reglamento, a este respecto, Villegas Besavilbaso opinó que "En suma, la relación jurídica entre el usuario y el servicio público está regida por la ley principalmente, o por el reglamento del servicio, esto explica que el estatus del usuario sea reglamentario.

En todo aquello que no esté previsto por la ley o el reglamento, la obligación tiene caracteres contractuales. La manifestación de voluntad del usuario no se entiende más allá de ese estatus y su adhesión al mismo, voluntariamente presume un consentimiento no viciado.²⁶

5. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos especifica como sanciones administrativas las siguientes:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;

²⁶ MIGUEL ACOSTA ROMERO
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
EDITORIAL PORRUA, S.A.
MEXICO, 1993
PAG. 833

- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

DELITOS Y SANCIONES COMETIDAS POR SERVIDORES PUBLICOS

Para la individualización de las sanciones previstas en el Título Décimo del Código Penal Federal, el juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

5.1 Ejercicio indebido de servicio público.

Artículo 214 del Código Penal. Este artículo establece que, comete el delito de ejercicio indebido del servicio público, el servidor público que:

- I. Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales;
- II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.
- III. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la

Administración Pública Federal Centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior o lo evite si está de sus facultades.

IV. Por si o por interpósita persona, substraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de lo que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión, y

V. Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumplimiento su deber, en

cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones, u objetos o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Sanciones:

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II se le impondrán de tres a un año de prisión, multa de treinta a trescientas veces al salario mínimo diario vigente e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro cargo público.

Al infractor de las fracciones III, IV y V, se le impondrán de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces al salario mínimo vigente y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

5.2 Abuso de autoridad.

Artículo 215 del Código Penal, establece que cometen el delito de abuso de autoridad de los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes:

- I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto, reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;
- II. Cuando ejerciendo sus funciones hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la insultare;
- III. Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga la obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;

- IV. Cuando estando encargado de administrar justicia, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él;
- V. Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente, se niegue indebidamente a prestarle auxilio;
- VI. Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y reclusorios preventivos o administrativos, sin los requisitos legales, reciba como detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente, niegue que está detenida o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;

- VII. Cuando se tenga conocimiento de una privación ilegal de la libertad y no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente: si esto estuviere en sus atribuciones;
- VIII. Cuando haga que se le entreguen fondos, valores y otras cosas que no se le hayan confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente;
- IX. Cuando en ejercicio de sus funciones, otorgue empleo, cargo o comisiones públicas, o contratos de prestación de servicios profesionales o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerables, a sabiendas que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;
- X. Cuando por cualquier pretexto obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste o dádivas u otro servicio.

XI. Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público o persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Sanciones:

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, se le impondrán de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

5.3 Coalición de servidores públicos.

Artículo 216 del Código Penal

Cometen este delito los que teniendo este carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen un ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan del derecho de huelga.

Sanciones:

Al que cometa este delito, se le impondrán de dos a siete años de prisión y multa de treinta a trescientos veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal, y destitución de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

5.4 Uso indebido de atribuciones y facultades.

Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

- I. El servidor público que:
 - a) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;

- b) Otorgue permisos, licencias, o autorizaciones de contenido económico;
 - c) Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos;
- II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hace referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas, y
- III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hicieron un pago ilegal.

Sanciones:

Al que cometa este delito se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientos veces al salario mínimo diario vigente, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciendan las operaciones, exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo vigente, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de treinta a trescientos veces el salario mínimo diario vigente, y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

5.5 Concusión.

Artículo 218 del Código Penal, establece que comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que le señalaba por la ley.

Sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el momento de

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el mercado de cometerse el delito, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

5.6 Intimidación.

Artículo 219 del Código Penal, comete el delito de intimidación:

- I. El servidor público que por si o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta

- I. El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y

- II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior, realice una conducta ilícita que lesione los intereses de las personas que las presente o de algún familiar.

Sanciones:

Al servidor público que cometa este delito se le impondrá de dos a nueve años de prisión, una multa de treinta a trescientas veces el

salario mínimo diario vigente y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

5.7 Ejercicio abusivo de funciones.

Artículo 220 del Código Penal dice que comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

- I. El servidor público que otorga indebidamente contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que le produzca beneficios económicos o a algún familiar, socio o tercero que tenga vínculos afectivos con él.

- II. El servidor público que obtenga algún beneficio económico indebido o alguno de sus familiares o socios valiéndose de la

información que tenga por razón de su empleo, cargo o comisión públicos.

Sanciones:

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones no exceda del equivalente a quinientas veces de salario mínimo diario vigente se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones exceda de quinientas veces de salario mínimo diario vigente, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a doce años de desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

5.8 Tráfico de influencia.

Artículo 221 del Código Penal tipifica que comete el delito de tráfico de influencia

- I. El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión públicos;
- II. Cualquier personal que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a lo antes mencionado;
- III. El servidor público que indebidamente solicite o promueva cualquier resolución o realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para alguna de las

personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

Sanciones:

Al que cometa este delito se le impondrán de dos a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente y destitución e inhabilitación de dos a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

5.9 Cohecho.

Artículo 222 del Código Penal, establece que comete el delito de cohecho:

- I. El servidor que solicite o perciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; y

- II. El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva de las personas que mencionan en la fracción anterior para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad exceda de quinientas veces el salario mínimo se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito, el dinero o dádivas entregadas, las cuales se aplicarán en beneficio del Estado.

5.10 Peculado.

Artículo 223 del Código Penal, comete el delito de peculado:

- I. El servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa

perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular,

- II. El servidor que indebidamente utilice fondos públicos y otorgue alguno de los actos al que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones.

- III. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal tenga en su custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, les de uso propio o ajeno a una aplicación distinta a la que se destinó.

- IV. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público, tenga en su custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, les dé uso propio o ajeno a una aplicación distinta a la que se destinó.

Sanciones:

Cuando el monto de lo distraído de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

5.11 Enriquecimiento ilícito.

Artículo 224 del Código Penal, se considera enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos de los cuales se conduzca como daño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incorre en responsabilidad penal, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley a sabiendas de esta circunstancia.

Sanciones:

Se decomisarán en beneficio del Estado los bienes cuya procedencia no se acredite de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

6. LOS DELITOS COMUNES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

6.1 Delitos de orden común por los Altos Funcionarios de la Federación.

Son aquellos en que incurren con motivo del ejercicio de la función que se ha denominado protegida por el fuero.

La inmunidad o fuero durante el tiempo de su encargo, significa una protección que la ley concede a los funcionarios de acuerdo con su alta investidura.

Los delitos del orden común son los delitos ordinarios del orden federal o del orden local.

En estos casos interviene la Cámara de Diputados exclusivamente para desaforar, desproveer del fuero ligado a la alta investidura y poner al servidor público a disposición de las autoridades competentes.

El desafuero pone al funcionario a disposición del ministerio público y de las autoridades judiciales competentes para ser juzgado legalmente por los delitos del orden común, y sancionados en su caso.

Si el acusado es absuelto del delito que se le imputa, se le debe restablecer en las funciones que desempeñaba si son de elección popular y no ha terminado el mandato ; en los demás casos, como se trata de empleados de confianza queda a ellos resolver sobre esta situación.

Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto al ejercicio de sus funciones propias, se observará la regla del artículo 109 constitucional.

6.2 Delitos del orden común de los demás funcionarios y empleados.

Fuera de los casos señalados de los altos funcionarios que gozan de una garantía o fuero especial, los demás servidores del Estado, en los delitos comunes que cometan no se requiere, para su consignación, de ningún procedimiento de desafuero.

Este grupo de funcionarios, que forman la casi totalidad de la Administración, deben responder directamente de los delitos que cometan y que pueden ser:

Delitos comunes que son de la competencia de los tribunales del orden común. Delitos federales que son de la competencia de los tribunales federales en toda la República.

Se llaman delitos especiales a aquellos delitos del orden común que se comenten por los funcionarios y empleados públicos. La calidad de los funcionarios sirve de elemento para tipificar determinados delitos o para determinar su gravedad.

El Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de Fuero Federal señala diversas categorías delictivas, bajo el rubro de delitos cometidos por funcionarios públicos, de los cuales se hace mención anteriormente.

7. DELITOS Y FALTAS OFICIALES DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO.

El delito oficial se configura con los siguientes elementos:

- a) Un acto ú omisión cometido por un funcionario o empleado público;

- b) En el ejercicio de ese mismo cargo;

De acuerdo con el artículo 41 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es competencia de los jueces de Distrito y del Distrito Federal en materia penal (y de los jueces de distrito foráneos) conocer de los delitos del orden federal.

Los delitos del orden federal son:

- a) Los previstos en la leyes federales y en los tratados;
- b) Los señalados en los artículos de 2 al 5 del Código Penal;
- c) Los oficiales o comunes cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las Delegaciones de la República y Cónsules Mexicanos,

- d) Los cometidos en las embajadas y delegaciones extranjeras,
- e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;
- f) Los cometidos por un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- g) Los cometidos en contra de un funcionario o empleado federal, un ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas,
- h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado,

- i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;
- j) Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultades reservadas a la Federación.
- k) Que puede redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:
- l) Aún cuando no hayan tenido antes carácter de delictuosos.

La Constitución y la Ley de Responsabilidades, consideran dos grupos:

- 1.- Delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios;
- 2.- Delitos y faltas oficiales cometidas por los demás servidores del Estado.

Faltas Oficiales:

Las infracciones a la constitución o a las leyes federales no comprendidas en esta Ley se conceptúan como faltas oficiales.

Las faltas oficiales se sancionarán con suspensión del cargo en cuyo desempeño hubieran sido cometidas, por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses.

DELITOS OFICIALES COMETIDOS POR ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO.

Para efectos de la Ley de Responsabilidades se conceptúan como altos funcionarios de la Federación el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República.

También quedan comprendidos en esta Ley los gobernadores y diputados a las legislaturas de los Estados.

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

Los Diputados y Senadores propietarios, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las legislaturas locales gozan de fuero constitucional desde el día de su elección.

Los Diputados y Senadores suplentes disfrutarán de él durante el tiempo que sustituyan a su respectivo propietario.

El artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que; son delitos de los altos funcionarios de la federación:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

- III. El ataque a la libertad de sufragio:
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. La violación de garantías individuales;
- VI. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII. Las omisiones de carácter grave.

Sanciones a los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios:

Destitución del cargo o privación del honor de que se encuentra investido;

Inhabilitación para obtener determinaciones empleos, cargos y honores, por el término señalado en la fracción anterior.

I) DELITOS Y FALTAS OFICIALES DE LOS DEMAS SERVIDORES DEL ESTADO.

La Ley de Responsabilidades determina como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La imposición de las sanciones a los delitos o faltas oficiales, debe entenderse sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito, en su caso el derecho de la Federación o de los particulares para hacerla efectiva o para exigir ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado por daños y perjuicios, al cometer los hechos u omisiones que se le imputen.

Esta responsabilidad será exigible siempre que se comprueben los daños y perjuicios ocasionados con dichos actos u omisiones, aún cuando se absuelva al inculcado en el procedimiento penal.

J) PERSPECTIVAS DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

La reestructuración de la administración pública pretende que esta actúe con eficacia, con la finalidad de aprovechar lo mucho que se ha logrado, rectificar lo que no ha funcionado y hacer los cambios indispensables.

El aparato público se conducirá conforme a la previsión, el orden y la más estricta responsabilidad de los servidores públicos. La renovación moral de la sociedad es una demanda reiterada de todos los mexicanos, demanda y compromiso que se traduce en el ámbito de la Administración pública en dos medidas fundamentales: La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio público de carrera.

CAPITULO III

MODALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO

1. Modalidad de la Responsabilidad.

La falta de cumplimiento de los deberes que se derivan de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la administración pública y de terceros.

El funcionario y el empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por ésto, están obligados a responder de sus actos públicos, la responsabilidad en la función pública es la obligación en la que se encuentra el servidor del Estado que ha

infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta o por haber causado una pérdida o un daño.

El trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una eficacia y justa administración. Esto provoca los siguientes tipos de responsabilidades:

a) Responsabilidad Civil

b) Responsabilidad Penal

c) Responsabilidad Política, y

d) Responsabilidad Administrativa

a) La Responsabilidad Civil es la que se rige por la legislación común. Se dice que se está incurriendo en responsabilidad civil cuando el incumplimiento de las obligaciones públicas se traduce en menoscabo en el patrimonio del Estado. En ese caso se trata de una responsabilidad exclusivamente pecuniaria, que se establece con el único fin de reparar al Estado los daños sufridos.

Se consideran como responsabilidades de este tipo aquellas que provengan de faltas o errores cometidos en el manejo de fondos o bienes que traigan aparejadas la pérdida o menoscabo de dichos bienes. O las que se originan por satisfacer las prestaciones derivadas de contratos celebrados con el Gobierno Federal o sus dependencias y las que emanen de la comisión de un delito.

b) Responsabilidad penal, que en aplicación del principio de igualdad ante la ley, está sujeto a la ley penal, sin más requisito, cuando

se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicta la Cámara de Diputados.

c) Responsabilidad política, derivada de las conductas que afectan a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho y cuya sanción es la destitución e inhabilitación. Al efecto, la Cámara de Diputados se erige en Jurado de Acusación, instruye el procedimiento y sostiene la causa ante el Senado que, erigido en Jurado de Sentencia, resuelve en definitivo.

Como innovación se incluye, entre las conductas que pueden redundar el perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, la que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa, es decir, las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

A diferencia de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes penales y que son adjudicadas a través de tribunales penales comunes previa la sustanciación de un proceso penal , por otro lado en el caso del juicio político las infracciones y sanciones políticas correspondientes se encuentran previstas por la propia Constitución y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 93 de la Constitución ordena "Los Secretarios de Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a su secretaría."²⁷

²⁷ DERECHO ADMINISTRATIVO, ANDRES SERRA ROJAS, IMPRESORA GALVE, S.A., MEXICO, D.F. 1972, PAG. 484

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a su secretaria.²⁷

La primera parte de este precepto se cumple con la redacción de una memoria o informe general de actividades que anualmente se elabora. En cuanto a la segunda parte, cualquier discrepancia entre las Cámaras y un Secretario de Estado engendra una situación política de hecho, más no un proceso de responsabilidad política.

d) Responsabilidad Administrativa, es en la que se incurre por actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia necesarias para el buen servicio público.

²⁷ DERECHO ADMINISTRATIVO, ANDRES SERRA ROJAS, IMPRESORA GALVE, S.A., MEXICO, D.F. 1972, PAG. 484

La responsabilidad Administrativa es independiente de la naturaleza penal, política, civil o laboral.

Esta responsabilidad se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter disciplinario.

A) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En primer lugar se hace un breve análisis de la expresión renovación moral de la sociedad como directiva de acción ética y política, y su inserción a nivel ya instrumental en nuestro sistema jurídico, y posteriormente desarrollaremos el análisis de la expresión "responsabilidad administrativa", con la que se encuentra tan estrechamente ligada, pues ésta última no es más que la traducción de la otra.

a) Renovación moral de la sociedad

La renovación moral de la sociedad es una demanda política efectiva de los mexicanos, es la conciencia de que no podemos tolerar el estado de cosas en que vivimos, es reconocer de que si se deja prosperar todavía más fenómenos de inmoralidad social, fenómenos de corrupción, nuestra nación perderá vigor y eficacia y se estará incurriendo en riesgos de desintegración, de violencia.

No puede ser tarea exclusiva de un gobierno emprender la renovación moral de la sociedad, si no cuenta con una conciencia activa, responsable, crítica y solidaria, en una tarea que compete a todos los mexicanos.

La moralidad social implica la supeditación de cualquier interés particular al interés nacional: el sentido de responsabilidad que debe prevalecer en todos y cada uno de los mexicanos para cumplir como

empleados públicos frente a la sociedad y tener como valor moral el respecto a la verdad.

b) Responsabilidad Administrativa.

La responsabilidad administrativa a nivel instrumental es el resultado de la noción general de renovación moral de la sociedad, que traducida en acción política tuvo como consecuencia instrumental la nueva legislación sobre la materia, destacando la reforma al Título Cuarto Constitucional y la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La responsabilidad administrativa es en la que se sujeta la conducta de los servidores públicos a través de la prescripción de obligaciones que con motivo del empleo, cargo o comisión que desempeñen en el servicio público, deberán observar.

Esta responsabilidad se origina por la comisión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinario, pero si la falta cometida asume un carácter más grave se aplican penas expulsivas o depurativas más severas, como lo es la suspensión o el cese.

c) Responsabilidad administrativa en la Legislación Mexicana

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos su Título Tercero se denomina responsabilidades administrativas, en la cual en su artículo 47 se establece el código de conducta ético en el servicio público, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo , en primer lugar de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las

dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de los que otras leyes dispongan.

En la anterior legislación se caracterizaba que en la mayoría de los casos la responsabilidad de un funcionario público se reducía a la devolución del monto de la responsabilidad incurrida, y adolecía gravemente de la configuración técnica de las sanciones, por lo que no se hablaba de obligaciones, y si se hacía, éstas sólo existían gramaticalmente, pero no formalmente.

En la Nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se consigna específicamente que por responsabilidad de un servidor público, deberá entenderse que se trata del incumplimiento de una o más de las obligaciones en el servicio público y cuyo

cumplimiento se constituye en el hecho condicionante de una consecuencia jurídica, que en este caso, es la aplicación de una sanción.

De tal suerte que la nueva legislación sobre la materia, no sólo tiene naturaleza restitutoria reflejada en el aspecto retribuido del pago de daños y perjuicios al patrimonio del Estado, cuando éste ha sido lesionado por la conducta ilícita, sino que también tiene naturaleza sancionadora que produce la configuración técnico jurídica de verdaderas obligaciones y no meras declaraciones gramaticales, que habrán de llevar a la práctica las autoridades administrativas encargadas de aplicarlas.

Así, las obligaciones prescritas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si bien su cumplimiento salvaguarda los principios que deben regir el buen y adecuado funcionamiento del servicio público, su cumplimiento genera la aplicación de una sanción, pero como culminación de un proceso de

investigación y posterior a la sustentación de un procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa, es decir, de un procedimiento en el que se determina si realmente hubo incumplimiento o no, cargo del servidor público.

A diferencia de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes penales y que son adjudicadas a través de tribunales penales comunes previa la sustanciación de un proceso penal, por otro lado en el caso del juicio político las infracciones y sanciones políticas correspondientes se encuentran previstas por la propia Constitución y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

JUICIO POLÍTICO

Mención aparte merece el juicio político, el cual encuentra su sustento jurídico en el artículo 110 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismos que señalan quienes podrán ser sujetos de juicio político: senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la asamblea del Distrito Federal, el Jefe de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procuradora General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de circuito y los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal electoral, los

Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los tribunales superiores de Justicia locales y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

El juicio político implica, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o habilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben

respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al Congreso de la Unión la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida, función esta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política.

Se puede afirmar que a través del juicio político se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se implica una sanción eminentemente política pro conducto de un órgano también político.

B) RESPONSABILIDAD PENAL.

Cuando durante el ejercicio del cargo se cometan delitos, se origina la responsabilidad penal debiendo ser consignados los responsables a las autoridades judiciales correspondientes.

Los funcionarios y empleados públicos son responsables de los delitos o faltas en que incurran, ya sean delitos comunes federales, delitos comunes en general, o delitos oficiales cometidos en el ejercicio de la función pública.

El ejercicio de la acción penal es un servicio de seguridad y de orden. El catálogo general de las penas ha sido reunido substancialmente en la codificación penal, no siendo una legislación reglamentaria de texto constitucional específico, por lo que su ejercicio se da en tanto la norma penal es vulnerada mediante una conducta típica, antijurídica y punible.

Requieren juicio de procedencia para proceder contra ellos, los diputados y senadores del Congreso de la Unión; los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los secretarios de Despacho; los jefes de Departamento Administrativo; el Jefe de Gobierno del

Distrito Federal; el Procurador General de la República y el Procurador de Justicia del Distrito Federal.

La negativa de la Cámara de Diputados en el juicio de procedencia no causa en ningún caso impunidad, dado que por un lado, el propio artículo 111 Constitucional, establece que si la resolución de la Cámara de Diputados fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación, y por el otro, el artículo 114 Constitucional, prevé que el servidor se extienda en dicho ejercicio por tiempo suficiente para lograr la prescripción de la acción penal y de paso cancela la absurda disposición de que los delitos prescribían en un año para los servidores públicos: la responsabilidad por los delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público

será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los cargos a que hace referencia el artículo 111 Constitucional.

Cabe hacer mención que el constituyente del 17, confundió la terminología de los principios fundamentales de la teoría del delito, de la pena y del delincuente, pero gracias al poder revisor que recientemente reformó el Título Cuarto de la Constitución se dio solución a este conflicto terminológico y conceptual.

Actualmente con claridad que no permite desvíos, se distingue entre tres tipos de infracciones: la falta política, la falta administrativa y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal.

Por lo que se refiere a delitos cometidos durante el tiempo del encargo, es lo que debe entenderse como delitos comunes, los cuales son susceptibles de ser cometidos en cualquier momento durante el tiempo del encargo sin requerirse ninguna circunstancia o modalidad (homicidio, robo violación, etc.) esto es, los comete el servidor público en tanto es sujeto general del derecho penal y no como trabajador del Estado.

El Constituyente de 1917 adoptó la fórmula que hoy conocemos y que respetó el poder revisor en 1982. La traición a la patria es evidentemente el delito previsto en el Código Penal con tal denominación; único delito oficial que podía cometer el titular del Poder Ejecutivo en el ejercicio de su cargo.

La responsabilidad penal en el nuevo régimen se da en Términos del Código Penal Federal y Leyes Penales especiales por la comisión de delitos.

Tratándose de servidores que no gozan de fuero constitucional, el Ministerio Público podrá actuar de inmediato. En los casos de servidores que tengan inmunidad en razón de su cargo, habrá de seguirseles previamente el juicio de procedencia a que se refiere el artículo 111.

A diferencia del juicio político que es substanciado por ambas cámaras, la de diputados como órgano de acusación y la de senadores como órgano de sentencia, el juicio de procedencia es unicameral, sólo interviene la cámara de Diputados, a fin de garantizar rapidez y eficiencia política.

El enriquecimiento ilícito en materia de responsabilidad penal consiste en el hecho de que los servidores públicos durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o

se conduzcan como daños sobre ellos, sin que puedan justificar su lícita procedencia.

Viene a sustituir esta disposición y su correlativa en el Código Penal, a la del enriquecimiento inexplicable, que fue creada en la Ley de Responsabilidades de 1980.

Nunca tuvo el carácter de delictuoso que hoy se le da, ya que la propia ley establecía que en las diligencias correspondientes no se encontrase la comisión de algún delito, tendría el carácter de simples investigaciones.

Debido a que el enriquecimiento inexplicable nunca tuvo el carácter de delito en la legislación anterior, sectores importantes y calificados en la doctrina opinaron que el decomiso de los bienes del servidor público, que se aplicaba como sanción administrativa, resultaba anticonstitucional.

El nuevo artículo 224 del Código Penal, con una depurable técnica legislativa, mejora su redacción y prevé severas sanciones, además del decomiso, que a su vez se incorporó al listado de penas y medidas de seguridad contenido en el artículo 24 del propio Código.

En el resto de los casos, figuras de alta gravedad, uso indebido de atribuciones y facultades, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, la libertad provisional procederá siempre que el monto del daño, o de lo obtenido, según el caso, no rebase la cantidad aproximada de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

C) RESPONSABILIDAD CIVIL.

En el ámbito del derecho civil la responsabilidad ha sido considerada en dos vertientes: una, cuando ella se produce como consecuencia del incumplimiento de un contrato, y otra, cuando la

producción de un daño se da sin que exista una previa relación jurídica entre el autor del mismo y la persona dañada.

La responsabilidad civil proviene del incumplimiento de un contrato o del retardo en el cumplimiento del mismo, y consiste en la obligación que tiene el incumplimiento de indemnizar a su contraparte de los daños y perjuicios que se le hubieren causado.

Como elementos constituidos de la responsabilidad contractual se señalan los siguientes. a) La existencia de un daño o de un perjuicio causado al acreedor por la inexecución de la obligación o por el retardo en su cumplimiento; b) La imputabilidad al deudor de la conducta que origina los daños o perjuicios originados, y c) Un vínculo de causalidades entre los actos realizados por el deudor y los daños producidos al acreedor.

Se entiende por daño a la pérdida o menoscabo que el contratante haya sufrido en su patrimonio, por la falta de cumplimiento de una obligación.

Se reputa perjuicio a la privación de cualquiera ganancia ilícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya que se hayan causado o que necesariamente deben causarse. Esto es, entre la inexecución o retardo en el cumplimiento de la obligación y los daños y perjuicios debe existir una relación de causalidad.

Si la obligación queda definitivamente inejecutada, puede obtenerse una indemnización compensatoria, que en su forma ordinaria no es sino el pago de una suma de dinero estimada como equivalente al interés del acreedor en una ejecución en naturaleza que no es posible.

A la indemnización que se debe al acreedor por el simple retardo en la ejecución, se le llama indemnización moratoria, porque es debida por la demora.

Es la evaluación en dinero del interés que el acreedor tiene en que la obligación sea ejecutada en la época en que debe serlo.

La indemnización puede ser a la vez por el perjuicio causado por la inejecución misma y por el que resulta del retardo de la ejecución.

La responsabilidad civil regida por el código Civil, se limita a los actos ilícitos no delictuosos, ya sea cuando el ilícito civil, constituye al mismo tiempo un delito, será aplicable la ley penal.

Bajo la denominación de estos ilícitos se comprenden tanto aquellos realizados con el ánimo de dañar, actos dolosos, como los que responden a la idea de culpa.

No sólo puede originarse la denominación civil por los actos que una persona realiza y que como hechos propios le son imputables, sino que hay ocasiones en que se genera por hechos de otras personas.

Tal es el caso de la responsabilidad que nuestro Código impone a quienes ejercitan la patria potestad, por los actos ejecutados por los menores que están bajo su poder y que habitan con ellos, a los directores de colegios, talleres u otros establecimientos mercantiles. En los casos indicados el legislador supone una falta de vigilancia o una culpa en la elección.

La reparación del daño comúnmente debe hacerse mediante una compensación en dinero, pues mientras no se encuentre un equivalente más adecuado, no puede rechazarse. Si la indemnización en numerario no puede restablecer por sí el equilibrio perturbado de nuestro bienestar, si puede procurar la adquisición de otros bienes satisfactorios que mitiguen el daño. Tratándose de daños que afecten el decoro, el

honor o la reputación de una persona, parece conveniente que si así lo pide la víctima, se repare públicamente el daño a través de los medios informativos, pues tal vez se logre una mejor reparación por este medio.

Para que exista la obligación de reparar un daño, no basta con que alguien se queje de haber sido lesionado por el hecho de otro; deberá necesariamente probar para tener derecho a la reparación, que ese daño ha constituido una falta por parte de su autor, que el hecho es imputable al demandado, que es dañoso para el demandante y que existe una relación de causalidad entre el acto ilícito y el daño cuya reparación se pide.

No solamente las personas físicas pueden ser sujetos de responsabilidad civil, lo son también las personas morales y entre ellas el Estado.

En forma general, el artículo 1918 del código Penal dispone que las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.

El Estado como persona moral es responsable por los actos de sus funcionarios, y conforme al artículo 1928 del Código Civil, tiene la obligación de responder de los daños causados por sus servidores en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas.

Esta responsabilidad, según la ley civil, es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños causados.

Las responsabilidades de los funcionarios del Estado frente a la Administración pública se encuentran minuciosamente reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En ella

se establecen sanciones de carácter administrativo, que incluyen la reparación de los daños y perjuicios que la conducta ilícita del funcionario pueda causar al Estado.

La Responsabilidad Administrativa agota el campo de las indemnizaciones debidas por los servidores públicos a la administración; equivaldría en cierto modo a la responsabilidad que por incumplimiento de contrato señala el ordenamiento civil, y que opera en los casos de relación previa entre el dañante y el dañado.

Al cumplir el servidor público con la reparación del daño causado a la administración pública, queda sin materia cualquier reclamación que con carácter civil pudiera internarse por la misma causa.

La responsabilidad civil de los funcionarios presenta en la realidad administrativa diversas formas: según que la persona lesionada y que reclame la reparación al funcionario, sea un tercero o el propio Estado.

No se debe actuar lo mismo contra un funcionario, que en contra de un mozo de una dependencia.

Sin embargo, la responsabilidad civil de los funcionarios no puede ser tan absoluta como la de los simples particulares, porque el particular obra por su cuenta y el funcionario en ejercicio de sus funciones.

El funcionario tiene que actuar en un mundo de disposiciones diversas. Que hace a veces excusable su culpa, cualquier hecho administrativo por sencillo que sea puede tener consecuencias

incalculables, finalmente una responsabilidad demasiado pesada paralizaría la iniciativa del funcionario.

La Administración tiene derecho a exigir que los servidores públicos:

1. Respondan por los daños o perjuicios de los bienes estatales;
2. Respondan por los daños o perjuicios que ocasionen al patrimonio de los particulares, cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores.

Esta responsabilidad de lesividad al patrimonio del Estado se traduce por lo regular, en la indemnización de daños o perjuicios, aunque con frecuencia se dispersa en la jerarquía administrativa o se reduce a meras sanciones disciplinarias.

Los funcionarios con manejo de fondos deben otorgar garantías por los perjuicios pecuniarios que sufra el Estado.

CAPITULO IV

COORDINACION Y CONTROL DE GESTION EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

Las tres instancias de gobierno deben cumplir con sus funciones de manera coordinada, a fin de que el seguimiento y control de gestión garantice, al mismo tiempo, eficiencia, honestidad, libertad y responsabilidad.

Resulta indispensable la actividad permanente del Estado, para conocer, interpretar y definir los cambios sustanciales que se producen en la sociedad para legitimar y actualizar los contenidos de la ley que sirven de moderadores éticos de la acción de las autoridades y de la administración pública, más aún cuando se proceden claras manifestaciones de insuficiencia de los controles sociales para impedir la impunidad de los comportamientos que lesionan la confianza en la

administración, la seguridad y protección del interés ciudadano y la eficiencia de la acción pública.

En el régimen gubernativo mexicano existen tres áreas de gobierno: municipio, estado y federación; fijándose por consiguiente el reparto de jurisdicciones de facultades y de competencias establecido en la Constitución.

El sistema federal que se ha dado en nuestro país ha sido a consecuencia de la voluntad de todos los Estados de unirse, de fortalecerse y defenderse mediante un pacto en el que se establece la forma de gobierno, se de su Carta Fundamental y se repartan sus competencias.

El artículo 124 de la Carta Fundamental estipula que la competencia y facultades de los servidores federales deben estar contenidas en la constitución y los que no lo están se entenderá que quedan reservadas para los Estados, es decir, claramente señala el

ámbito o los radios de acción de las autoridades locales y las federales, la competencia de unos y de otros para que los órganos de gobierno puedan desarrollar sus actividades dentro del marco constitucional legal.

La Ley de Planeación, precisa los aspectos de la coordinación que habrán de contribuir a la congruencia y fortalecimiento de la planeación de todo el país: la participación estatal en la planeación nacional, a través de la consulta; los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales para llevar a cabo la planeación en su ámbito respectivo; los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación en sus propias jurisdicciones de las acciones a realizar en cada estado, con la participación correspondiente de los municipios y grupos sociales.

A) ADMINISTRACION PUBLICA LOCAL Y CONTROL DE GESTION

Los sistemas de control de gestión, como otros sistemas administrativos que se han ensayado con éxito, en un principio, en las grandes organizaciones empresariales y en las administraciones públicas de los países con altos índices de desarrollo, han tenido su origen en condiciones de apremio económico o de complicación y deficiencia administrativa que han obligado a buscar soluciones nuevas para permitir, ya sea los ahorros requeridos, o el impulso a organizaciones administrativas que acusan síntomas de parálisis o de clara ineficacia.

Los antecedentes de los sistemas de control de gestión en nuestro medio administrativo, se encuentran entre otras, de control de inversiones y, más recientemente, en los sistemas de evaluación relacionados con las técnicas de presupuesto por programas. Otro

antecedente los encontramos en la operación de instancias o de unidades especializadas para la atención de quejas y sugerencias.

Por lo que hace al control externo al ejecutivo, destaca la actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo, que en el ámbito de las administraciones locales ha jugado un relevante papel político y administrativo.

Los sistemas de control de gestión sirven para conseguir básicamente:

1. Mayor legitimidad para la administración pública;
2. Incremento en la capacidad de la administración para conseguir resultado al menor costo;
3. Sujeción de las actividades administrativas a los principios de cabal cumplimiento del deber y la honestidad;

4. Satisfacción de los requerimientos de innovación permanente en los procesos y procedimientos administrativos; e
5. Integración de los elementos de juicio para decidir sobre la promoción de los trabajadores y funcionarios en los órdenes profesionales y económicos.

Independientemente de la eficacia de los sistemas de control de gestión en la esfera administrativa, es claro que la sociedad lo practica de manera permanente en la medida en que pierde, mantiene o incrementa su confianza en el manejo de los asuntos públicos. Es posible que las mediaciones administrativas no registradas en la calificación que resulta del control que la comunidad consciente o inconsciente practica sobre su administración, es evidente que la respuesta se da no sólo en las elecciones con altos índices de abstencionismo sino en la reacción de desconfianza y falta de solidaridad frente a fenómenos de crisis, que no son sino las muestras que revelan los desaciertos en la gestión gubernamental que, tampoco

escapa a un fenómeno más amplio que es el de una economía nacional e internacional sujeta al arbitrio del más fuerte.

Referente a los propósitos de mejoramiento y modernización administrativa existe una distinción de principio:

- a) El funcionamiento del sistema de control de gestión no supone necesariamente la existencia de una oficina especializada, aunque, desde luego, esto puede representar ventajas.

- b) El establecimiento de mecanismos especializados de control de gestión y de oficinas dedicadas por entero a la tarea, debe decidirse en función del tamaño y complejidad del aparato administrativo de que se trate.

En todas las administraciones públicas locales se da, en una o en otra forma el control de gestión ya sea de dependencias directamente

vinculadas al titular del ejecutivo de unidades con vocación de control como son las de auditoría y las de supervisión de obras, o bien, mediante sistemas que permiten o tienden a conseguir los propósitos del sistema mencionado.

La modernización administrativa encuentra su contenido esencial en la modificación de las conductas y en los modos de trabajar de los servidores públicos, y en la adecuada ubicación de las vertientes de decisión y respuesta política y administrativa a los problemas y necesidades de la comunidad.

Las adecuaciones de normas de organización y determinación de obligaciones, responsabilidades de los servidores públicos y derechos correlativos de la sociedad, podrá significar un positivo avance en el propósito de eficacia, cumplimiento del deber y honestidad como valores que deben orientar toda actividad del servicio público.

El ejercicio del poder público obliga a cumplir con la ley y a usar los recursos públicos respondiendo no sólo de su cabal aplicación sino de su conveniente y oportuna inversión.

La administración público local está obligada a rendir cuentas a la sociedad no sólo de la congruencia contable entre el ingreso y el gasto, sino también de los costos y de los resultados que se obtienen. Ello exige combinar en forma inteligente y con enérgica decisión política los instrumentos de tecnología administrativa y las normas que aseguren ejercicio elemental del deber, el respeto a la ley, el aprovechamiento del tiempo, del trabajo, del dinero y la honestidad en la política y en la administración.

B) EL CONTROL DE GESTIÓN EN EL MUNICIPIO

El Gobierno de la República debe hacerse cargo de los problemas de nivel nacional; de coordinar y apoyar el esfuerzo de la planeación de los gobiernos de los Estados y, a través de ese sistema de organización del trabajo, fortalecer a los municipios célula básica de nuestra organización política.

Se deben establecer mecanismos en virtud de los cuales el municipio tenga una mayor participación en las decisiones de los gobiernos estatales y del gobierno federal, sobre todo respecto a las acciones que vaya a tener su ámbito territorial el municipio correspondiente.

La participación de los municipios debe transformarse en su inserción efectiva en el sistema nacional de planeación democrática, integrada a los municipios en los Comités estatales de planeación del

desarrollo y buscar la forma en que el interés municipal esté debidamente representado en las instancias consultivas o decisorias de los organismos de la federación.

Para que un municipio pueda cumplir con su responsabilidad debe ser dotado de capacidad política, administrativa, técnica y financiera, también se debe dar una participación más activa en la operación administración, conservación y prestación de los servicios públicos municipales.

a) Aspectos generales

Los avances en la democratización de la gestión municipal se aprecian con mayor calidad en los casos en que algunos sectores de la comunidad se han dispuesto a colaborar con la autoridad en la realización de obras públicas o en la realización de servicios públicos. Esta participación en el quehacer público implica un cierto grado de

organización de la ciudadanía; ya sea a través de los comités de vecinos cuando los intereses están definidos geográficamente (por ejemplo, el mejoramiento de los servicios públicos en una determinada colonia o región del municipio), o mediante los subcomités especiales del Comité de planeación municipal, cuando se trata de intereses sectoriales o temáticos (como lo es el caso de programas de protección a la niñez, de empleo, de abasto, de educación, etc.)

Al organizarse la comunidad y acordar con la autoridad la realización conjunta de determinada obra o servicio, se establecen compromisos por ambas partes, lo cual resulta adecuado para obtener el mayor rendimiento de los recursos públicos municipales, y para propiciar, en la práctica, un buen grado de control sobre la actualización de los servidores públicos por parte de los interesados.

El municipio tiene establecidos en la ley diversos medios de control de su gestión. Existen sistemas de control de gestión que maneja el Estado y otros que tiene el propio ayuntamiento.

b) Medios internos de control

El cabildo es una verdadera asamblea deliberante con plena autoridad y competencia, sus facultades y su funcionamiento están previstos a nivel constitucional y reglamentados en las leyes orgánicas de administración municipal que detalladamente dan cuenta y razón de las obligaciones y derechos de los concejales y de la persona moral misma. Este organismo es el último responsable de la marcha del municipio y en consecuencia el primer y mejor control de la gestión. Sus atribuciones van desde la elaboración de presupuestos y autorización del gasto público hasta la aplicación de sanciones, expedición de permisos, otorgamiento de licencias y toda una gama de asuntos que corresponde a la actividad del organismo.

El secretario, el tesorero y el sindico son los otros controles de gestión municipal , en cuanto a las funciones que desempeña de fedatario el primero, de custodia del tesorero el segundo y de representación legal el tercero de ellos.

La Oficialia Mayor, la Dirección de Obras Públicas y Servicios Públicos, controlan el funcionamiento municipal en sus áreas respectivas.

Medios Externos de Control de la Gestión.

Son muchos los controles a los que está sujeto un ayuntamiento mexicano por parte del estado y aún de la federación, por lo que se mencionan sólo algunos controles de los previstos por nuestra Ley Fundamental, las Constituciones Locales, Ley Orgánica de la

Administración municipal, Ley de Ingresos, el presupuesto de egresos, los Convenios de Coordinación Fiscal y los Reglamentos.

Los medios de control interno no son otra cosa que la búsqueda de la eficiencia política administrativa y los medios de control externo, son mecanismos que descentralizan y que debe seguir conservando el interés por el buen uso que se le dé a las facultades que delega a favor del ayuntamiento.

Es necesario que las administraciones municipales implanten la planeación como instrumento fundamental del gobierno, hagan coincidir su estructura programática con su estructura orgánica al identificar plenamente los programas con las unidades responsables de su realización, y fundamentalmente, desarrollen estructuras, ocupaciones que respondan a las necesidades de su organización y permitan a los servidores públicos realizar verdaderas carreras

administrativas con fundamento en la capacitación permanente y la calificación del desempeño.

El recurso más valioso con que deben contar los ayuntamientos, es su propio personal, por lo tanto, deben establecer sistemas de administración que promuevan el desarrollo de los servidores públicos y faciliten el acceso a mejores niveles de salario y a puestos de mayor jerarquía mediante el desempeño eficientemente realizado.

El sistema de administración de personal permitirá a los empleados municipales realizar un auténtico servicio civil de carrera basado en la capacitación permanente y en la calificación periódica de desempeño. El sistema de control de información será mediante el cual los usuarios del servicio público podrán canalizar sus quejas y manifestar sus inconformidades respecto de los servicios recibidos.

Los instrumentos de control de gestión serán el presupuesto por programas, la evaluación del desempeño del personal y el sistema de capacitación y procesamiento de quejas y sugerencias; y el órgano encargado de ejercer el control de gestión será la Hacienda Municipal en ejercicio de sus propias funciones.

C) COORDINACION GENERAL DE DELEGACION

Mediante estudios socioeconómicos, los cuales están contenidos en instrumentos denominados programas que el gobierno federal caracteriza a nivel estatal, regional, municipal y por sectores mediante su política económica, cuya finalidad consiste en promover el desarrollo de las áreas más atrasadas, así como también para hacerles llegar los niveles de bienestar a los que tiene derecho.

El apoyo que reciben de los comités de planeación de los estados, es que plantean los análisis socioeconómicos que tratan de

alcanzar los programas establecidos. Asimismo los que intervienen directamente y los que integran dichos comités de planeación de los estados son o están compuestos por un Consejo de coordinación que lo constituye principalmente el Gobernador del Estado y los Diputados Federales en cuyo Distrito se encuentren circunscritos total o parcialmente en el territorio de la nación.

Un secretario técnico que será un funcionario de la delegación regional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se encuentre asignado a la región.

Los titulares de los órganos de las dependencias y entidades del Gobierno Federal ubicados en la región y que se establecen en formas de residencias.

Estos comités regionales sesionarán periódicamente en las instalaciones del centro impulsor del desarrollo de la región, que es la cabecera municipal, promoverán y coadyuvarán con la colaboración de los sectores que actúen a niveles regionales estatal, en la elaboración de los planes y programas para el desarrollo del municipio de la región, así como fomentar la coordinación y cooperación de los sectores social y empresarial para la instrumentación a nivel regional de los planes del sector público, también coordinarán el control y evaluación de los planes, programas y proyectos del desarrollo del municipio en la región, buscando su adecuación a los que formulen los gobiernos federal, estatal y municipal coadyuvando al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas, formulando y proponiendo a los gobiernos estatal y municipal programas de inversión, gasto y financiamiento público.

Para la región dichas propuestas deberán presentarse a nivel de obras o servicios y claramente jerarquizados a partir fundamentalmente de las prioridades señaladas en el programa de gobierno, sujetos a los gobiernos federal, estatal y municipal, programas y acciones a concertar con el propósito de coadyuvar al desarrollo de la región.

D) UBICACIÓN DEL MUNICIPIO DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL

El Estado mexicano, desde el punto de vista constitucional es una federación constituida por las Entidades Federativas y el Distrito Federal y a la vez que existe la Federación como Estado soberano, las Entidades Federativas son autónomas para organizar su régimen interno y, dentro de ellas, existe la estructura político administrativa fundamental que es el municipio. Así se configuran las tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal.

En México existen tres ámbitos de gobierno que son:

1º.- El Estado Federal soberano, unitario, independiente, autodeterminado, formando parte de la comunidad internacional, y regulado por la Constitución en los artículos 39 a 114, así como de los diversos convenios y tratados internacionales de los que forma parte nuestro país.

2º.- Las entidades federativas que forman parte del Estado Federal, y que están enlistadas en la Constitución Política en el artículo 43 y estructuradas en el artículo 116 y en el Municipio, previsto también en la propia norma fundamental en el artículo 115, de donde la Constitución Federal establece esos tres tipos de organización a un nivel jerárquico descendente y con una diversa distribución de autonomía correspondiente al artículo 115 y estrictamente dentro del territorio municipal. Y evidentemente se trata de una coordinación de

atribuciones y competencias que en ningún momento entrañan contradicciones.

E) EL MUNICIPIO COMO ORGANO POLITICO-ADMINISTRATIVO DENTRO DEL ESTADO, SIN DEPENDENCIA, ADMINISTRATIVAMENTE, DEL EJECUTIVO.

Es conveniente aclarar, que el vocablo descentralizado puede comprender dos significaciones: la política y la administrativa, la primera corresponde a la forma del Estado y no de gobierno, y la segunda, exclusivamente a la organización de los elementos administrativos, dependientes del Poder Ejecutivo, ya sean éstos Federal, Local o Municipal.

El vocablo descentralizar tiene sentido opuesto a centralizar o concentrar, y se entiende que el Municipio es un órgano político-

administrativo concebido en la Constitución, desde el punto de vista estrictamente político no se le puede ubicar como descentralización por región, administrativamente ya que hay características teóricas comunes entre Municipio y las Entidades Federativas, resultaría que estas últimas, también serían organismos descentralizados por región, por lo que se deben considerar al Municipio como una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado Federal, pero que no tiene, como tal ninguna característica de organismo descentralizado administrativo, ya que el Municipio en sí constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar, de acuerdo con las modalidades que cada Estado adopte sobre el particular.

Al Municipio se le puede considerar dentro de la descentralización por región administrativamente debido a lo siguiente:

En primer lugar, la actividad del Municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos pues realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales, además de prestar servicios públicos y en segundo lugar no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal, de donde el Municipio es una célula político-administrativa que es la base de la organización de las entidades federativas y como tal debe considerársele.

Las características del Municipio de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 de la Constitución Política Mexicana son las siguientes:

1. El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

2. El Municipio está provisto, y su personalidad jurídica le es conferida en la propia Constitución y en las Constituciones locales, mismas en que están señaladas las bases de su régimen, además reconoce que es sujeto activo del crédito fiscal municipal.
3. Tiene patrimonio.
4. El municipio está administrado por el Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobernador del Estado, por lo que impera también el principio de no reelección inmediata.
5. Los Municipios administran libremente su hacienda formada principalmente con las contribuciones que señalan las Legislaturas de los Estados que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.

A) AUTONOMIA DEL MUNICIPIO

Como característica del municipio se señala su autonomía tanto respecto de la administración Federal como de la administración local y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento, por lo que no deben existir órganos intermedios entre el municipio y la Administración Central Federal ni con el Gobierno del Estado.

La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial y debe estar garantizada por ingresos propios que le permitan cumplir con las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la Constitución y las Leyes Locales.

B) ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL

Los municipios son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en la que los administrados pueden intervenir en la elección o designación de los órganos del Gobierno local a través del ejercicio del voto popular, característica que distingue a las estructuras descentralizadas políticas.

La descentralización político-administrativa de las entidades federativas y de los municipios, por lo que la autonomía municipal sólo se refiere a los asuntos de gobierno sobre los cuales el municipio o el estado tienen competencia, y al menos técnicamente no hay órgano jerárquico superior desde el punto de vista administrativo, pero ello no requiere decir que no exista coordinación de los municipios con la federación además de las restricciones que les impone tanto la legislación municipal como el Pacto Federal.

Es necesario aclarar que en la descentralización política existe una autonomía de decisión de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial ya sea del estado o del Municipio.

La designación de sus funcionarios político-administrativo (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo), se hace por elección popular directa en los Estados y en los Ayuntamientos.

La descentralización no sólo significa que los funcionarios localizados en los municipios y en los estados tengan más facultades sino que tiene como finalidad que exista un diálogo permanente una comunicación directa de los funcionarios del Gobierno con los campesinos de toda la República; ya que el Municipio es la instancia en la que se puede lograr el mayor contacto de la autoridad con los problemas y las necesidades que se presenten en la población.

El Municipio también dentro de su ámbito de competencia debe tener la facultad de dar servicios públicos mínimos en materia de cultura, recreación y deporte, siendo las actividades que configuran el perfil de la vida comunitaria.

También deben proveer los servicios públicos indispensables como son agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, servicio de limpieza y seguridad pública, así como tener la facultad de controlar, decidir la expansión urbana de los centros de población correspondientes.

Al municipio se le debe reconocer la capacidad de constituir, definir y operar las reservas territoriales, de otra manera la autoridad local no puede responsabilizarse de la vida misma de la comunidad.

Los municipios deben ser dotados de facultades y recursos suficientes para atender los problemas de la urbanización, la

constitución de reservas territoriales para la expansión ordenada y planeada de los asentamientos humanos, la regulación del uso del suelo y la promoción de los procesos autoconstructivos de la vivienda popular, son ejemplos típicos de las facultades que deben tener los municipios.

Entre otras materias, el municipio debe tener facultades más amplias en materia de preservación del medio ambiente y de combate a la contaminación, así como de reforestación y administración de sus recursos renovables y no renovables.

Es conveniente que al órgano tradicional del municipio, o del ayuntamiento, se le auxilie con la organización de comités de vecinos que coadyuven a diseñar las políticas y a promover las soluciones de demanda del pueblo y de sus autoridades municipales, para una mejor convivencia social, económica y política.

CONCLUSIONES

Historicamente México ha procurado que sus ordenamientos legales sean la base del pacto social y en consecuencia que sus gobernantes actuen conforme a derecho.

Los servidores públicos están sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que les impone pautas de conducta, sanciones y también su defensa.

La responsabilidad penal representa la mayor opción para sancionar la incorrecta actuación de los servidores públicos, en virtud de que establece puntualmente las conductas que deben ser sancionadas y en ella interviene el poder judicial, lo que permite mayor imparcialidad.

La nula experiencia de la aplicación de exámenes de oposición para ascender en el escalafón de la administración pública produce un resentimiento hacia las designaciones políticas en puestos claves, produciendo con ello un bloqueo que se traduce en desinterés y falta de atención de los asuntos públicos.

La Administración Pública en sus tres instancias puede mejorar, considerando que la administración federal es la más regulada, es necesario enfocarse en los ámbitos estatal y municipal.

La falta de coordinación entre las tres instancias de gobierno impide la correcta aplicación de las sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que la responsabilidad penal aparece como la mejor opción.

El exceso de leyes y reglamentos han entorpecido la actuación de Administración Pública y la complejidad de los mismos genera confusión en los servidores públicos.

Hasta ahora los diversos ordenamientos jurídicos y el poder disciplinario de la federación han sido utilizados como instrumentos de castigo para que los servidores públicos que cuestionen el sistema sean atacados.

El hecho de que el órgano supervisor del Ejecutivo Federal ha impedido la imparcialidad y correcta aplicación de sanciones.

BIBLIOGRAFIA

Andres Serra Rojas, DERECHO ADMINISTRATIVO, Mexico, D.F.,
1972, Impresora Galve, S.A.

Carlos Salinas De Gortari, MODERNIZACION CON APEGO A
NUESTROS VALORES, Diferentes Discursos De Campañas.

Castillo Garcia, Moisés (Coord.) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DE MÉXICO: CONTEXTO DE SU MODERNIZACIÓN, México,
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 1998.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL
EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA
EN MATERIA FEDERAL

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO

MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES

TOMO VII.

DIVERSOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO.

Feliciano Calzada Padron, DERECHO CONSTITUCIONAL, Mexico, D.F., 1990, Editorial Harla, S.A. De C.V.

Felipe Tena Ramirez, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 180-1992, México 1992, Editorial Porrúa

Fetscher, Iring LA TOLERANCIA, España, Editorial Gedisa, 1996

Gabino Fraga, DERECHO ADMINISTRATIVO, Mexico, 1992, Editorial Porrúa, S. A.

Jose Francisco Ruiz Massieu, SERVIDORES PUBLICOS Y SUS NUEVAS RESPONSABILIDADES, Mexico, D.F. 1984, Impresiones Esther, S.A. De C.V.

LAS SIETE TESIS RECTORAS DE MIGUEL DE LA MADRID

Miguel Acosta Romero, TEORIA GRAL. DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Mexico, 1993, Editorial Porrúa, S.A.

Miguel Acosta Romero, TEORIA GRAL. DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Mexico, 1981, Editorial Porrúa, S.A.

Serafin Ortiz Ramirez, DERECHO CONSTITUCIONAL, MEXICANO, Mexico, D.F., 1961

Thompson, Dennis F., LA ETICA POLITICA Y ELE EJERCICIO DE CARGOS PUBLICOS, España, Editorial Gedisa, 1999.