



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANÁLISIS DEL PROGRAMA DEL GOBIERNO
FEDERAL SOBRE LA RENOVACIÓN MORAL
DE LA SOCIEDAD

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

PEDRO CORDOVA ESCOBAR



MEXICO, D. F.

1989

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INTRODUCCION

=====

Preocupación constante de toda sociedad moderna, políticamente organizada, ha sido encontrar la fórmula idónea para lograr que la actuación de los gobernantes se mantengan siempre dentro de los límites de una esfera - específicamente predeterminada.

Paradójicamente, es el Estado el que expide la normatividad jurídica conteniendo su propio poder. Busca con ello garantizar a los gobernados - que contarán con un instrumento para obligar a los servidores públicos, a no salirse de un marco concreto en el desarrollo de sus funciones y que en caso de ser traspasado existen medios necesarios para corregir y sancionar esas desviaciones, de esta manera se crea un cierto clima de confianza para los gobernados y el gobierno busca afianzar su legitimidad. Sin embargo, suele suceder que cuando se llega a incurrir en abusos, los gobernados no encuentran el camino para exigir la corrección de esos desvíos, y el grupo gobernante frecuentemente olvida que existe una barrera que él mismo impuso.

En nuestro sistema político mexicano, uno de los fenómenos más notables ha sido la corrupción, que en las administraciones más recientes ha alcanzado niveles nunca vistos, a tal grado que atentan contra la estabilidad misma del sistema, cuando había sido tradicionalmente uno de sus pilares.

Esta situación ha sido reconocida por la clase gobernante la que se ha visto en la necesidad de proponer reformas al orden jurídico nacional, con el propósito de abatir dicha corrupción.

Durante la Campaña Electoral del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se propuso como una de las medidas más importantes para su gobierno la denominada "Renovación Moral de la Sociedad", se ocupaba de las actividades de los funcionarios y empleados públicos, que es vista con suma desconfianza por la sociedad en general, no sólo porque tradicionalmente se haya apartado de la legalidad, sino también porque ha sido inoperante e ineficaz, a pesar de que representa una gran carga para el país, particularmente significativa en este época de crisis económica.

El tema del presente trabajo se ve limitado al estudio del Programa -- del Gobierno Federal de la Renovación Moral de la Sociedad, que tuvo por -- objeto que los Servidores Públicos se condujeran con probidad y honradez -- en el desempeño de la Función Pública y para el caso de desviarse se les -- aplicaran las responsabilidades correspondientes con el fin de erradicar -- la corrupción dentro de la Administración Pública.

Al inicio de su Gobierno, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Reformas y Adiciones al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende del Artículo 108 al 114 inclusive, la iniciativa de una Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la del Decreto de

Reformas al Código Penal y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que da creación a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Todas estas iniciativas fueron aprobadas casi en sus mismos términos por el Congreso de la Unión. En varias de ellas, se hizo hincapié en la necesidad de instrumentar un sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos para lograr combatir la corrupción como un primer paso de la Renovación Moral.

El presente estudio tiene por objeto dar una visión global del Programa de Renovación Moral de la Sociedad, por tal motivo, primero se comentan los aspectos generales del derecho, la sociología del derecho y la moral, así como los conceptos de empleado, funcionario y servidor público y los tipos de responsabilidades; se hace un análisis de los principales ordenamientos jurídicos que sirvieron de antecedente al actual Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos; para luego referirnos a la corrupción habida en los últimos sexenios, los objetos que buscaba el programa de Renovación Moral de la Sociedad; más adelante se comentan críticamente los preceptos más destacados del Título Cuarto reformado de la Constitución Política, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y por último se cuestiona la creación y desempeño de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como los alcances reales y repercusiones de la Renovación Moral de la Sociedad.

El análisis del tema en cuestión es muy importante para cualquier persona que se interese por los problemas que vive actualmente el país, así como para los estudiosos del derecho.

Es mi deseo que esta tesis pueda servir para adentrarse en el conocimiento del tema y para la realización de futuros estudios sobre el mismo. De otro modo se pretende que de alguna forma colabore en el perfeccionamiento de los mecanismos existentes para que los servidores públicos se conduzcan con probidad y honradez, aportando algunas ideas que contribuyan a la solución del problema de la corrupción.

I.- NOCIONES GENERALES

El Derecho y la Sociología

Moral y Derecho

Derecho Público y Derecho Privado

Derecho Administrativo

Concepto de Empleado, Funcionario y Servidor Público.

Tipos de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO I.- NOCIONES GENERALES

EL DERECHO Y LA SOCIOLOGIA. -

Antes de entrar al análisis del programa del Gobierno Federal sobre la Renovación Moral de la Sociedad, es necesario partir de lo que se entiende por Derecho, Sociología y Sociología Jurídica.

Los estudiosos del derecho siempre se han preocupado por dar una definición, sin llegar todavía a un concepto universalmente aceptado, por lo -- que se presentan algunos.

El maestro Eduardo García Maynez en su obra "La Definición del Derecho" considera que no es posible obtener una definición universal de lo jurídico, por lo que propone hacerlo desde tres puntos de vista:

- 1.- Derecho formalmente válido es el conjunto de reglas bilaterales de conducta de un determinado país y una cierta época la autoridad política considera obligatorias.
- 2.- Derecho intrínsecamente válido es la regulación bilateral justa de la vida de una comunidad en un momento dado.
- 3.- Derecho positivo es el conjunto de reglas bilaterales de conducta que efectivamente rigen la vida de una comunidad en cierto momento de su Historia". (1)

(1) GARCIA MAYNEZ, Eduardo, La Definición del Derecho, Xalapa, 1960, p. 239.

Asimismo, llama orden jurídico vigente al conjunto de normas impero-
atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad --
política declara obligatorias. (2)

Los elementos esenciales del concepto del Derecho, de acuerdo al --
Maestro Trinidad García son los siguientes: a) El Derecho es un conjunto
de normas o reglas que gobiernan la conducta externa de los hombres en so-
ciedad; b) Es exclusivamente un producto social; fuera de la colectividad
humana no tendría objeto; y c) Se impone a los hombres por fuerza de la --
misma sociedad organizada en poder y aplica una sanción al que viole la --
norma jurídica. (3)

Gustav Radbruch uno de los más notables representantes del pensamien-
to Jurídico, nos dice que el Derecho puede, pues, definirse como el conjun-
to de las normas generales y positivas que regulan la vida social; deduce
de este concepto las siguientes características:

- 1.- Que el Derecho debe tener una realidad, presentar por ejemplo, la -
forma empírica de una ley o una costumbre; dicho en otros términos -
que debe ser positivo;
- 2.- Que en cuanto materialización de la idea del Derecho, debe elevarse
valorativa e imperativamente sobre el resto de la realidad; es de--
cir, que debe ser normativo.

(2) GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa
México 1978, p. 38

(3) GARCÍA, Trinidad, Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, Ed. -
Porrúa, México 1986, p. 11

- 3.- Que por proponerse la realización de la justicia, debe regular la convivencia humana; debe tener, por tanto carácter social;
- 4.- Que, por virtud de la justicia a que aspira, debe establecer la igualdad para todos a cuantos afecte; debe tener, por consiguiente, carácter general. (4)

Por último, de acuerdo a Raúl Lemus García, el término derecho, tiene -
diversas connotaciones mencionándose a continuación las más comunes:

Derecho Objetivo.- Es el conjunto de normas que regulan la conducta -
externa de los hombres en sociedad y que impone coactivamente el Estado.

Derecho Subjetivo.- Se define como la facultad o facultades que la -
norma jurídica otorga y reconoce al sujeto y que deben respetar en su ejerci
cio todas las demás personas.

Derecho Positivo.- Es el conjunto de normas jurídicas vigentes en una
sociedad en un determinado momento histórico.

Derecho Natural.- Se le concibe como un conjunto de normas ideales que
inspiran al derecho positivo, universales, con un grado elevado de permanen
cia e inmutabilidad.

Ciencia del Derecho.- El derecho como ciencia, es la rama del conoci
miento humano que estudia el conjunto de fenómenos deduciendo y formulando

(4) LEMUS GARCIA, Raúl, Derecho Romano (Sinópsis Histórica), Ed. LIMSA,
México 1977, pp. 19 y 20.

los principios o leyes a que están sujetos. (5)

De manera general se puede definir al Derecho como el conjunto de reglas de conducta externa del hombre en sociedad.

Por su parte a la sociología, la podríamos definir "como el estudio de los grupos humanos, de las relaciones sociales, de las instituciones sociales o, quizás más elaboradamente, como la ciencia que trata de desarrollar una teoría analítica de los sistemas de acción social en tanto estos pueden ser entendidos en términos de la propiedad de valores, comunes integrados". (6)

Luis Recasens Siches, considera que el objeto de la sociología es el estudio científico de los hechos sociales, los cuales incluyen: relaciones interhumanas, es decir, situaciones de relación e influencia recíprocas entre los hombres; procesos sociales o sea movimiento entre los hombres, unos respecto de otros; complejos, grupos, formaciones o estructuras integradoras por la conducta entrelazada de las personas que son miembros de tales configuraciones, entre las cuales hay laxas como la clase social o la comunidad cultural, altamente organizadas como las asociaciones, corporaciones. (7)

Asimismo, la sociología es importante para el derecho, ya que el le

(5) Ibid., p. 21

(6) CHINDY, Ely, La Sociedad, Una Introducción a la Sociología, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1981, pp. 19 y 20.

(7) RECASENS SICHES, Luis, Sociología, Ed. Porrúa, México 1982, pp. 6 y 7.

gisador necesita ese conocimiento sociológico general, ese conocimiento de la realidad concreta para lo cual va a legislar, porque las realidades sociales tienen por decirlo así, su propio peso específico, sus propias leyes fácticas, sus acciones y reacciones propias. (8)

La sociología es la ciencia que estudia los fenómenos sociales en cuanto a su realidad.

La sociología jurídica, por su parte, es una de las ramas de la sociología general. Eduardo García Maynez, define a la Sociología del Derecho, como una disciplina que tiene por objeto la explicación del fenómeno jurídico, considerando como hecho social. Es decir, el derecho para la sociología jurídica, es un fenómeno social que debe ser explicado en la misma forma en que lo son los demás productos de la vida colectiva; opinando que la consideración sociológica del derecho desentiéndase del aspecto normativo -- de éste y lo estudia como hecho, es decir, como una de las formas de manifestación de la conducta humana. (9)

Luis Recasens Siches, considera que el Derecho, ante el punto de vista sociológico se presenta como un hecho social, que es efecto de otros hechos sociales y que se hallan en interacción con otras formas colectivas; y, además, una vez ya constituido el Derecho aparece como una fuerza social que actúa a modo de factor configurante de la colectividad y que produce efec--

(8) RECASENS SICHES Luis, Ob. Cit. p. 19.

(9) GARCIA MAYNEZ Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa México 1979, p. 159.

tos sobre otras manifestaciones de la vida social. (10)

Afirma que la Sociología del Derecho se refiere a dos temas principalmente:

I.- El estudio de cómo el Derecho en tanto que hecho representa el producto de procesos sociales.

II.- El examen de los efectos que el Derecho, ya producido, causa en la sociedad. (11)

Como investigación sociológica general, la sociología jurídica estudiará en términos generales la realidad social del Derecho, analizando la disposición y el funcionamiento de los factores que intervienen en su origen y desarrollo; estudia el funcionamiento de los mecanismos productores de los hechos, la naturaleza de los factores que influyen en la formación y evolución del Derecho; las formas y complejos sociales en los cuales surge el Derecho y su relación en la realidad social con otros contenidos.

El sociólogo Emilio Durkheim dice que la sociología del derecho debe investigar:

I.- Como las Reglas Jurídicas se han constituido real y efectivamente, es decir, las causas que las han suscitado, y las ne-

(10) RECASENS SICHES, Luis, Ob. Cit. p. 581.

(11) Ibid, p. 582.

cesidades que tratan de satisfacer.

2.- La manera como funcionan en la Sociedad. (12)

La Sociología Jurídica es muy importante para el Derecho, en virtud de que se ocupa del estudio de las normas jurídicas, como hechos sociales en la realidad; los factores sociales que influyen en su creación y las consecuencias sociales que produce en la sociedad; constituye un auxiliar del legislador que tiene que ver con el proceso de creación de las normas, para que éstas sean acordes con la realidad y necesidades de la sociedad, y también del juez que tiene que aplicar el Derecho a casos concretos de la vida social.

MORAL Y DERECHO

El análisis de la moral y el derecho es importante en virtud de que los servidores públicos durante el desempeño de sus cargos deben acatar, las normas jurídicas que rigen a la Administración Pública, pero además de ben cumplir con la ética profesional que les exige actuar de acuerdo con la moral establecida; por lo que a continuación analizaremos los conceptos de ética moral, ética profesional y las diferencias entre las normas morales y jurídicas

En primer lugar, la ética es una rama filosófica que se interesa en -

(12) *Ibid*, p. 581.

la esencia del acto humano, en el cual busca su valor de bondad moral, penetrando así hasta las causas de la conducta humana; es decir es una ciencia práctica y normativa que estudia racionalmente la bondad y maldad de los actos humanos; por su parte la moral es una ciencia de las costumbres que en la actualidad se le toma como sinónimo de ética, en otras palabras la ética estudia reflexivamente el fundamento de la conducta moral; pues la moral está en el plano de hecho y la ética en el plano del deber ser. Por su parte, el hecho moral es el fenómeno que nos proporciona la realidad humana como un dato incontrovertible: existe el fenómeno que nos proporciona la realidad humana como un dato de responsabilidad y el de obediencia o desacato; el hecho moral siempre ha existido, es decir el fenómeno humano en donde se dan las cualidades necesarias para formular un juicio de valoración ética. (13)

Asimismo, el hombre entendido como naturaleza humana cuenta con valores morales. El valor moral es la adecuación entre un acto y las exigencias de la naturaleza racional y libre de quien lo ejecuta y dependen del libre albedrío; una persona actúa bien cuando actúa conforme a las exigencias de su misma naturaleza humana; por ejemplo el robar no es bueno, porque está en desacuerdo con la naturaleza humana, que pide la propiedad para poder subsistir; considerando que la forma o estructura del valor moral es la recta razón, entendiéndose la razón que funciona en cuanto tal, sin que se vea desviada de su propio por otras fuerzas o in

(13) GONZALEZ SAENZ, Raúl, Introducción a la Etica, Ed. Esfinge, México 1976, pp. 23, 28, 37 y 53.

clinaciones. Estos valores son los que dan origen a las normas morales que son el conjunto de reglas que rigen la conducta humana de acuerdo a los valores morales. (14)

Por su parte, la ética profesional exige actuar de acuerdo con la moral establecida en virtud de que al sujeto la profesión le confiere deberes y derechos especiales; además, de que tiene como finalidad el bien común, para el beneficio de la sociedad y también el beneficio propio, entendido como agrado y utilidad de la profesión, no tanto referente al provecho personal como se inclina la mayoría; por tanto, debe evitar defender causas injustas, usar la ciencia como instrumento del crimen y del vicio, hacer presupuestos para su exclusivo beneficio, proponer falsos informes, etc. (15)

Por lo que se refiere a las relaciones y diferencias entre los sistemas normativos moral y jurídico, éstos han ocupado gran parte del tiempo de los filósofos del derecho y casi no hay obra de la materia que no se tenga en analizarlos.

La diferencia esencial entre normas morales y preceptos jurídicos estriba en que las primeras son unilaterales y los segundos bilaterales; la unilateralidad de las reglas éticas se hace consistir en que frente al sujeto a quien obligan no hay otra persona autorizada para exigirle el cumplimiento de sus deberes.

(14) *Ibid.*, pp. 99 y 110.

(15) *Ibid.*, pp. 238, 239 y 241.

Las normas jurídicas son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones. Por su parte numerosos autores pretenden distinguir moral y derecho oponiendo a la interioridad de la primera la exterioridad del segundo; el anterior criterio no es absoluto, pues la moral no sólo se preocupa por el fuero interno del sujeto, ni el derecho considera únicamente la exterioridad de las actividades, aquella demanda asimismo que obremos con rectitud y hagamos cristalizar en actos nuestro propósito; y el derecho no busca de manera exclusiva la mera adecuación exterior, la simple legalidad sino que atiende también a los resortes de la conducta; a su vez a la incoercibilidad de la moral suele oponerse la coercibilidad del derecho; los deberes morales son incoercibles, es decir que su cumplimiento ha de efectuarse de manera espontánea; y las normas jurídicas toleran y en ocasiones incluso prescriben el empleo de la fuerza, como medio para conseguir la observancia de sus preceptos, y cuando éstos no son espontáneamente acatados, exige de determinadas autoridades que obtengan coactivamente el cumplimiento; en lo que atañe a las obligaciones morales no hay posibilidad semejante.

La última de las diferencias estriba en que los preceptos morales son autónomos y las normas de derecho heterónomas. Autonomía quiere decir la autolegislación, reconocimiento espontáneo de un imperativo creado por la propia conciencia y heteronomía es sujeción a un querer ajeno, renuncia a la facultad de autodeterminación normativa. De acuerdo con esta tesis los preceptos morales son autónomos, porque tienen su fuente en la voluntad de quienes deben acatarlos; las normas del derecho son,

por el contrario, heterónomas, ya que su origen no está en el albedrío de los particulares, sino en la voluntad de un sujeto diferente. (16)

Por su parte el Dr. Hans Kelsen en su obra *La Teoría Pura del Derecho* considera que, en tanto norma, el derecho es una realidad espiritual y no natural, que importa ante todo, desligar al derecho de aquel contacto en que desde antiguo fue puesto con la moral; sin negar la exigencia de que el derecho debe ser moral, es decir, bueno. Solamente rechaza la concepción de que el derecho sea, como tal, parte integrante de la moral; de que todo derecho, por tanto, sea en cuanto derecho, en algún sentido y en algún grado moral y más adelante concluye que "como categoría moral, el Derecho equivale a la justicia. Es ésta la expresión para el orden social absolutamente justo; un orden que logra perfectamente su objetivo en cuanto satisface a todos. El anhelo de justicia es psicológicamente considerado el eterno anhelo del hombre por la felicidad, que, como ser individual, no puede encontrar, y, por lo tanto, busca en la sociedad. Llámese "Justicia" a la Felicidad Social". (17)

El servidor público, en virtud del cargo que desempeña, tiene --- obligaciones que le imponen las normas jurídicas, por lo cual debe evitar violarlas, ya que en caso contrario se hace acreedor a sanciones - pero además tiene una obligación moral para con la sociedad a la cual tiene que servir, en virtud de que ésta le ha dado su confianza, para que el servidor público ejerza la función pública con honradez y efi--

(16) GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México 1978. pp. 16, 18, 20, 21 y 22.

(17) KELSEN, Hans, *La Teoría Pura del Derecho*, Ed. Nacional, México 1979. pp. 37 y 38.

ciencia, y sea un buen ejemplo para los gobernados. Así mismo, - la ética profesional le exige al servidor público que actúe de -- acuerdo con la moral establecida, ejerciendo la función pública - en beneficio de la sociedad, en virtud de que uno de los fines -- del estado es el bien común; y toda vez que por los valores mora- les el servidor público debe adecuar sus actos a las exigencias - de su naturaleza humana racional y libre, debe evitar cometer al- gún delito como es el peculado, cohecho, abuso de autoridad, trá- fico de influencia y el enriquecimiento ilícito. Porque en caso de ser corrupto, además de las sanciones jurídicas, se expone a - las de orden moral como es la censura y provoca que se pierda la credibilidad de las instituciones del Estado, y como consecuencia que en la sociedad la moral se vaya diluyendo.

Las normas jurídicas que establecen determinado deber al ser- vidor público, contienen sanciones para quien no las cumple y el procedimiento para imponer coercitivamente la norma; sin embargo éstas no lograrán su objetivo sin el acatamiento por convencimien- to ético de la norma legal, por parte del servidor público.

DERECHO PUBLICO Y DERECHO PRIVADO.

La clásica distinción entre Derecho Público y Privado, que viene del Derecho Romano, todavía perdura y es aceptada por la ge- neralidad de la doctrina moderna.

La distinción entre Derecho Público y Privado tiene razón de ser.

no sólo histórica, sino técnica. Dentro del orden jurídico existe un conjunto de normas relativas principalmente a la organización, el funcionamiento y la actividad de los entes estatales, las cuales presentan ciertas características generales que no aparecen en las demás normas, las primeras constituyen el Derecho Público; las segundas, el Derecho Privado.

El Derecho Público, se caracteriza por regular relaciones en las que uno de los sujetos, la entidad estatal, tiene preeminencia o superioridad sobre la otra, que le está subordinada, mientras que en el Derecho Privado, ambas partes están en situación de igualdad. De ahí que las normas del Derecho Público sean imperativas, mientras que en el Derecho Privado, las relaciones jurídicas sean de coordinación. (18)

Para distinguir el Derecho Público del Privado, debe tomarse en cuenta la naturaleza del interés regulado por la norma; es la vieja fórmula de Ulpiano: El Derecho Público, es el que atañe a la cosa pública y al Derecho Privado, el que atiende al interés de los particulares.

Se objeta que en realidad todas las normas persiguen un fin colectivo, de interés público, porque incluso las normas que regulan simplemente relaciones entre particulares, por el sólo hecho de proteger los intereses individuales están llenando una necesidad colectiva. Por lo tanto, no es posible introducir una separación radical entre el interés público y el privado, además el criterio del interés es vago, impreciso y también variable,

(18) SAYAGUES LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Martín Bianchi Altura, Montevideo 1953, p. 18.

por lo cual, en último término, la determinación de lo que es Derecho Público y lo que es Derecho Privado queda al arbitrio legislativo.

Cuando en una relación jurídica ó en un hecho sujeto al Derecho aparece el estado en su calidad de Poder Soberano, ésto es, de entidad superior que se impone legítimamente a los que están bajo su autoridad, tal hecho o relación pertenece al Derecho Público; éste es la rama del Derecho a que están sujetas todas las relaciones jurídicas en que interviene el Estado Soberano; es obvio que esta intervención tendrá lugar siempre por mediación de alguno de los órganos del Estado. Los actos sujetos al Derecho Público son numerosos y de muy variable naturaleza: Desde los del Poder Legislativo, como genuino representante de la voluntad nacional, al expedir leyes, hasta los del modesto funcionario o empleado que aplica una multa, ejecuta una resolución superior, contribuye a conservar el orden público o lleva a cabo, en fin, cualquiera otro acto en que obra como delegado del Estado.

Fuera de las relaciones jurídicas indicadas, hay otras en que no interviene el Estado con la calidad que hemos dicho, y en que las partes obran sólo por interés particular; en tal caso, no hay una voluntad superior que se imponga necesariamente a otras; todas las partes interesadas pueden hacer valer su voluntad dentro de los comunes límites que el Derecho fije, son estas relaciones la materia propia del Derecho Privado; corresponde a éste, por ejemplo, reglamentar las relaciones jurídicas entre dos personas que han celebrado un contrato, o las que existen entre los miembros de una familia. Cuando el Estado no obra como soberano, puede -

ser sujeto del Derecho Privado, verbigracia, cuando adquiere bienes, en virtud de contrato de compraventa o de otro que transfiera el dominio. (19)

Por último, Eduardo García Maynez, considera que ninguna de las teorías elaboradas para distinguir el Derecho Privado y el Público, resuelve satisfactoriamente el punto, y que en última instancia, todas ellas hacen depender de la voluntad estatal la determinación del carácter de cada norma o conjunto de normas. (20)

En este orden de ideas, considero que en forma general el Derecho Público, es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el estado y sus gobernados, actuando el estado en un plano de superioridad, y por su parte el Derecho Privado es el conjunto de normas jurídicas que regulan las actividades que se dan entre particulares, o particulares con el estado, en un plano de igualdad, es decir el estado actúa despojado de su autoridad.

DERECHO ADMINISTRATIVO. -

Las normas jurídicas que regulan la conducta de los servidores públicos que laboran en la Administración Pública son ordenamientos que pertenecen a la materia administrativa.

El Derecho Administrativo, es la rama del Derecho Público Interno, -

(19) GARCIA Trinidad, Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México 1986, pp. 32, 33 y 34.

(20) GARCIA MAYNEZ Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México 1978, p. 135.

constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y -- por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la Administración Pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales. (21)

De acuerdo, con el Artículo 49 de la Constitución, el Supremo Poder de la Federación, se manifiesta para su ejercicio, en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; El Legislativo, tiene la función de hacer leyes, El Ejecutivo de aplicar la legislación administrativa, y El Judicial de declarar el Derecho en los casos controvertidos.

Al Poder Ejecutivo, la Constitución en sus Artículos 80 a 93 asigna una amplia labor; Poder que se deposita en un solo individuo, llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, según lo indica el Artículo 90 de la Constitución, pero que para el cumplimiento de las funciones del Poder Ejecutivo, se apoya en el órgano que lo integra, denominado Administración Pública Federal, que será centralizada y paraestatal, que se encargará de los negocios del orden Administrativo de la Federación como lo establece el Artículo 90 Constitucional, conformándose la Administración Pública centralizada por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y la Administración Pública Paraestatal, por organismos desconcentrados, entidades paraestatales y fideicomisos públicos. Es el Derecho Administrativo, a través de su conjunto de normas el que regula su estructura,

(21) SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1980, p. 128.

funcionamiento y sus relaciones con los particulares y con los entes públicos.

Por lo anterior Andrés Serra Rojas opina que el Derecho Administrativo, es el Derecho a la Administración Pública.

El Maestro Andrés Serra Rojas, considera que la Administración Pública es una Entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentemente y eficaces del interés, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación. (22)

El Derecho Administrativo es una de las ramas más recientes del Derecho que inicia su desarrollo al acentuarse la Intervención del Estado, al asumir la atención de los servidores públicos y otras actividades; con la aparición del Estado de Derecho se regula la acción administrativa bajo el orden jurídico de un País, con el objeto de subordinar al Derecho a la Administración Pública. Son numerosas y contradictorias las definiciones que se han elaborado para determinar la naturaleza del Derecho Administrativo, pero allí donde hay Estado hay administración y allí donde hay administración hay derecho administrativo y, por tanto, siempre que haya ciencia del derecho, también habrá una ciencia del Derecho Administrativo. (23)

(22) Ibid., p. 75

(23) Ibid., pp. 126 y 128

Asimismo, Enrique Sayagues Laso, define al Derecho Administrativo, como la parte del Derecho Público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa. (24)

Por último, el Doctor Miguel Acosta Romero define al Derecho Administrativo, en sentido amplio, como el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares. Al analizar este concepto, no califica a las normas si son de Derecho Público o Privado, o derecho positivo o vigente, porque considera que la Administración Pública se regula por un sinnúmero de normas técnicas, costumbres, usos, contratos, etcétera, que constituyen, en un momento preciso, la urdimbre jurídica que sirve al estado para realizar sus finalidades; evidentemente la organización, estructura y funcionamiento del estado, y de la Administración Pública en particular, están sometidos a un conjunto de normas que parten del mismo derecho Constitucional, además de que la Administración Pública también tiene relaciones con los Poderes Legislativo y Judicial, con los Gobiernos de las Entidades Federa-tivas, con los Municipios, con sujetos de Derecho Internacional como son otros estados y organismos internacionales y por último, con los particulares en las más variadas formas y procedimientos. Opinando que todas esas relaciones son de derecho y que son administrativas, porque interviene un órgano de la Administración Pública o porque realiza a través de --

(24) SAYAGUES LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Martín Bianchi; Altura, Montevideo 1953, p. 21.

ellas una actividad que podríamos señalar como administrativa. Por exclusión de la del Poder Legislativo y la del Judicial. Al Derecho Administrativo, en sentido estricto y formal lo considera como el conjunto de normas de Derecho Público que regula al Poder Ejecutivo, Administración Pública y su actividad. (25)

Se puede definir al Derecho Administrativo como el conjunto de normas jurídicas de orden público que tienen por objeto organizar y regir a la Administración Pública.

CONCEPTO DE EMPLEADO, FUNCIONARIO Y SERVIDOR PUBLICO.-

Los conceptos de funcionario y empleado público son unos de los más imprecisos que se manejan en la doctrina jurídico-administrativa, debido a la diversidad de criterios de los estudiosos del derecho, por lo que se hace referencia a algunos.

Rafael Bielsa considera que "La realización o actuación de los fines del Estado no se concibe sin la actividad intelectual o física de personas que, en sentido lato, son sus agentes, es decir, funcionarios y empleados según el carácter jurídico de la actividad que realicen y según la naturaleza de la relación jurídica que los vincula por el Estado". (26)

(25) ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa. México 1984, pp. 9 y 10.

(26) BIELSA Rafael, Derecho Administrativo, Tomo III, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1964, pp. 1 y 2.

El jurista Gabino Fraga, señala como distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado, en que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa - que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo concurre a la formación de la función pública. (27)

Siguiendo a Rafael Bielsa, en su obra 'La Función Pública', funcionario público es todo el que, en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo o por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia constituye o concurre a constituir y expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando ésta se dirige a la realización de un fin público, actividad jurídica o social, por su parte empleado público es aquél que aporta el trabajo manual o intelectual al Estado. El funcionario público realiza una actividad pública ya sea autoridad o de gestión. (28)

Por su parte, con las reformas a la Constitución de fecha 28 de diciembre de 1982, se modifica el Artículo 108, eliminándose la clasificación de altos funcionarios, funcionarios y empleados, al considerarlos a todos por igual, englobándolos en el concepto de servidor público.

El Artículo 108 de la Constitución General de la República, establece textualmente lo siguiente:

(27) FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1980, p. 130

(28) BIELSA, Rafael, La Función Pública, Ed. Roque de Palma, Buenos Aires 1960, pp. 152, 153, 191 y 192.

"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 ó 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 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 mismos términos del primer párrafo de este Artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios"..."

Del análisis del Artículo antes citado se entiende por servidor público aquél que por disposición de la Ley, elección popular, nombramiento, designación o contrato de trabajo, ejerza o participe en el ejercicio de funciones públicas, en los Poderes de la Unión y particularmente en la Administración Pública Federal.

Por su parte, el Código Penal Federal, en su Título Décimo, denomi-

nado "Delitos de los Servidores Públicos", Artículo 122, dispone que para los efectos del mismo, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Organizaciones y Sociedades Asimiladas a éstas, Fideicomisos Públicos; en el Congreso de la Unión, en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que maneje recursos económicos federales; haciendo extensiva por otra parte la aplicación de las disposiciones de dicho Título, a los gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales; y a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos del propio Título y el subsecuente.

Coniamos que aunque la Legislación Mexicana, considera a todos los funcionarios y empleados públicos, como iguales al englobarlos en el concepto de servidor público, de hecho si existen diferencias entre ellos, pudiéndose separar los servidores públicos que tienen carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos; un ejemplo de los primeros son los cargos de Directores Generales que tienen facultades de mando y decisión, y los segundos se integran por secretarías, analistas, archivistas, abogados, arquitectos, etc.

TIPOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.-

En un estado de derecho como el nuestro, el problema de la responsabilidad se presenta cuando los servidores públicos ejercen sus atribuciones o realizan sus funciones en forma irregular, sea en la realización de actos concretizados por sus conductas, o por simples omisiones en su realización, actos u omisiones cuya irregularidad manifestada en mayor o menor

grado, podría calificar los diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, el problema de la responsabilidad de los Servidores Públicos se suscita en todos los ámbitos en que éstos puedan manifestar. De ahí, surge en razón de las funciones que realizan dichos servidores, -- distintos tipos de responsabilidad, que puede ser: 1) política, que toma su nombre del juicio político que es regulado por los Artículos 110 y 111 de la Constitución y los Artículos 5ª a 45 de la Ley Federal de Responsabilidades; 2) Administrativa que está reglamentada por los Artículos 46 a 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; - - 3) Penal, que es a la que se refieren los Artículos 212 al 224 del Código Penal; 4) Civil regida por los Artículos 1910 y 1928 del Código Civil. - La diferencia de la naturaleza de dichas responsabilidades radica en los distintos bienes o valores jurídicos que respectivamente tienden a proteger o tutelar.

"El funcionario tiene que cumplir los deberes impuestos. Su infracción trae aparejada la responsabilidad. En algunos supuestos, la violación del deber del funcionario solamente alcanza al aparato administrativo, al orden y la disciplina establecidos, a la competencia. En este -- caso se dice que el funcionario ha incurrido en responsabilidad disciplinaria. En otros casos, la actividad del funcionario puede haber causado un daño a un patrimonio. Se trataría, entonces, de la responsabilidad -

civil. Por último, el acto efectuado por el funcionario que no cumple con sus deberes puede representar una figura delictiva definida por el Derecho Penal. En este caso existe una responsabilidad penal del funcionario y deben aplicársele sanciones penales. Puede existir también un cuarto tipo de responsabilidad. La responsabilidad política que es la que alcanza al número ilimitado de funcionarios que son los Gobernantes". (29)

RESPONSABILIDAD POLITICA.-

La responsabilidad política se origina en nuestro sistema Constitucional, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y sólo alcanza a delimitados servidores públicos por razón de sus funciones; según lo establece la Constitución en su Artículo 109 fracción I, precisa que se impondrán mediante juicio político las sanciones de destitución e inhabilitación a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Magistrados del Circuito y Jue-

(29) DIEZ MANUEL María, Derecho Administrativo, Tomo III, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1979, p. 528.

ces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, Directores Generales de Organismos Descentralizados, Empresas Paraestatales, Fideicomisos Públicos, a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

De lo anterior se deduce que para que un servidor público incurra en responsabilidad política debe de ocupar un alto cargo dentro de la Administración Pública y haber incurrido en actos u omisiones que perjudiquen a la Administración Pública; Además, que el nombre de responsabilidad "Política" se denomina así, porque los sujetos que incurren en esos actos u omisiones anteriormente mencionados, se les aplica el juicio "político" que establece la Constitución, por lo que debería designarse responsabilidad de los altos Servidores Públicos.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA O DISCIPLINARIA.-

El objetivo de la responsabilidad administrativa o disciplinaria, es el conseguir el mantenimiento y mejoramiento de la función pública -- ya que las normas disciplinarias obligan al servidor público a actuar en forma honrada y eficiente.

"La administración tiene la obligación de asegurar el correcto fun-

cionamiento de los servicios a su cargo. Para lograrlo es menester que pueda exigir a los funcionarios el cumplimiento estricto de sus deberes y eventualmente sancionar a los que cometen faltas. Dentro del régimen estatutario que regula la función pública, ese poder jurídico es de principio. Tal es el fundamento y la finalidad de las potestades disciplinarias de la administración". (30)

"La falta susceptible de sanción disciplinaria es todo acto u omisión del funcionario, intencional o culposo, que viole los deberes funcionales. Para que el órgano administrativo pueda perseguir a un funcionario es preciso que ésta haya incurrido en una falta concreta". (31) Un ejemplo de esto, es cuando un servidor público no cumple con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado o realiza un acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio.

RESPONSABILIDAD PENAL.

La responsabilidad penal surge cuando los actos u omisiones de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, constituyan infracciones consideradas como delitos por el Código Penal.

"Incurren en responsabilidad penal los funcionarios que en el ejercicio de su cargo realizan actos u omisiones que constituyan delito previsto y penado por las Leyes" (32)

(30) SAYAGUES LASO Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, - Ed. Martín Bianchi, Altura Montevideo 1953, p. 325.

(31) DIEZ MANUEL María, Op. Cit. p. 583.

(32) Idem., p. 579.

En el ejercicio de sus tareas los funcionarios pueden realizar actos o hechos que aparejan responsabilidad penal; a este respecto el Código Penal contiene disposiciones expresas. (33) Como ejemplo tenemos el peculado, cohecho o el enriquecimiento ilícito de servidores públicos.

Considero que de los diferentes tipos de responsabilidades, la Responsabilidad Penal es la más importante, en virtud de que el Código Penal define concretamente los tipos de delitos en que pueden incurrir -- los servidores públicos, así como las sanciones que corresponden a cada conducta ilícita; Además que estas sanciones son más severas que las -- que se imponen en los otros tipos de responsabilidades; y se cuenta con mejores medios para su investigación y persecución, ya que esto le corresponde a la institución del Ministerio Público y por consiguiente a la Procuraduría General de la República.

RESPONSABILIDAD CIVIL.-

En el desempeño de su cargo o servicio, el funcionario o empleado -- puede causar un daño por su culpa, entonces es civilmente responsable, -- y en tal virtud, está obligado a indemnizar al damnificado, que puede -- ser la Administración Pública, y también un particular. (34)

La Responsabilidad Civil de acuerdo a nuestro sistema jurídico se dá cuando el sujeto, de acuerdo al Artículo 1910 del Código Civil, obrando

(33) SAYAGUES LASO Enrique, Op. Cit. p. 336

(34) BIELSA Rafael, Op. Cit. p. 285.

ilícitamente o contra las buenas costumbres causa daño a otro, está obligado a repararlo; que a elección del ofendido la reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior, cuando - - ello sea posible o en el pago de daños y perjuicios, según lo determina el párrafo primero del Artículo 1915.

Conforme con lo dispuesto por el Artículo 1928 del Código Civil, los servidores públicos responden directamente frente a terceros de los daños que causen en el ejercicio de sus funciones, y el Estado responde -- subsidiariamente, cuando el funcionario o empleado carezca de bienes o éstos sean insuficientes para responder del daño causado. Además la norma que se comenta debe interpretarse en el sentido de que los particulares afectados en sus bienes, podrán obtener del servidor público, la reparación del daño cuando puedan probar en el juicio correspondiente que el agente de la administración en el desempeño de su cargo, ha obrado -- ilícitamente, es decir, con culpa o dolo y esa conducta es la causa del daño que se ha producido. Conforme a las reglas procesales, la carga de la prueba del daño y de la culpa o dolo del servidor público, así como - la relación de casualidad entre daño y aquella conducta ilícita, queda - a cargo del actor en el juicio, es decir de la víctima del daño. (35)

(35) GALINDO GARFIAS, Ignacio, Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos, Revista Mexicana de Justicia, Volumen II, No. 2, México 1984, p. 50.

II.- ANTECEDENTES EN MEXICO

Las sanciones a gobernantes en la sociedad de la época prehispanica.

**Responsabilidad de los funcionarios públicos en la -
época colonial.**

Epoca Independiente.

El México contemporáneo.

CAPITULO II.- ANTECEDENTES EN MEXICO

LAS SANCIONES A LOS GOBERNANTES EN LA SOCIEDAD DE LA EPOCA PREHISPANICA.-

En todos los tiempos ha sido preocupación del Estado el buen manejo de la Hacienda Pública y el adecuado desempeño de quienes sirven al pueblo, por lo tanto el establecimiento de mecanismos y normas que garanticen el cumplimiento de esos objetivos siempre ha sido fundamento de la Administración.

Los Aztecas fueron celosos vigilantes de la actuación de sus jueces y recaudadores. Aquella recia organización que tenía su más sólido apoyo en el sistema tributario, exigía de los representantes del Estado el más fiel cumplimiento de los deberes que se les imponía y en caso de incumplimiento de sus obligaciones o de lesiones a los intereses de la comunidad, se hacían acreedores a penas súmamente severas.

En la época prehispánica en materia de legislación iba a la cabeza el Estado Acolhua con su capital Texcoco, que junto con los reinos de Tenochtitlán y Tacuba formaban la Triple alianza. Los grandes legisladores de los acolhuas fueron: Nezahualcōyotl (1413-1472) y Nezahualpitzintli (1472-1515), el primero dio ochenta leyes que crearon un nuevo Estado de derecho sus leyes y organización política se hicieron típicas para los Estados vecinos, especialmente para los Aztecas. (36)

(36) KOHLER Joseph, El Derecho de los Aztecas, Revista de Derecho Notarial Mexicano, Volumen III, No. 9 México 1959, p. 29.

Una rama importante de la administración pública azteca eran los tributos.

La administración fiscal era en especie. Este sistema fué alabado como sorprendentemente eficaz por los conquistadores. "Los recaudadores se llamaban Calpixqui; los principales colectores se reunían en el palacio real e informaban acerca de la recaudación. Bajo ellos estaban los Macúite Panpixque, quienes debían recaudar los tributos a cien familias, y bajo estos aún los Centes Panpixque, quienes los cobraban a veinte familias". (37)

Estaban obligados a llevar una minuciosa cuenta de los tributos recaudados por ellos; por consecuencia la deshonestidad, el robo o fraude eran castigados con la muerte, además de que le eran confiscados todos sus bienes. (38)

Las penas capitales prescritas contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia de los soberanos tenían enfrenados a los magistrados, y el cuidado que se tenía de suministrarles de cuenta del rey todo lo necesario los hacía inexcusables. (39) Para los jueces que aceptaban cohechos había la pena de muerte. (40)

(37) Ibid, p. 32.

(38) SAHAGUN, Bernardino de, Historia General de las Cosas de Nueva España, Tomo II, Ed. Porrúa, México 1969, p. 310.

(39) CLAVIJERO, Francisco Javier, Historia Antigua de México, Ed. Porrúa, Tomo IV, México 1959, p. 297.

(40) VEYTIÁ, Mariano, Historia Antigua de México, Tomo II, Ed. Leyenda, México 1944, p. 181.

La mala interpretación del derecho era castigada, al menos en casos graves y en los de reincidencia con la pena de muerte y en los casos leves con destitución. "De igual manera la falsedad intelectual por medio de la inexacta relación de una causa judicial al rey; lo mismo que juzgar en la casa propia (fuera del palacio real), esta era una manera de juzgar falta y contraria al derecho" (41) Así se dió el caso en el tiempo de Moteczuma, se apresaron a muchos jueces conforme a derecho, siendo los siguientes: Mixcoatlailotlac, Telcnotlamachtli, Tlacoachcacatl, Iztlacami, Coatlailotlac, Umala, Tocal y Uictliolinqui, todos de Tlatelolco. (42)

También tenemos el caso del ejecutor que, si no cumplía con la pena de muerte que se encomendaba, expiaba con la misma pena que no había ejecutado (43)

Los Aztecas castigaban el delito de concusión con pena de muerte y el Consejo de Hacienda tenía competencia en Texcoco.

El embajador que no cumplía con su comisión o faltaba a la exacta ejecución de la misma, el castigo era la muerte, No era raro que la pena de muerte fuese acompañada de la confiscación, como sucedía en los

(41) KOHLER Josef, El Derecho de los Aztecas, Revista de Derecho Notarial Mexicano, Volumen III, No. 9, México 1959, p. 81.

(42) SAHAGUN Bernardino de, Ob. Cit. p. 310.

(43) Ibid. p. 311.

casos de alta traición y peculado, los bienes se aplicaban al monarca, y para el delito de malversación, se castigaba con la esclavitud. (44)

Los Aztecas se preocuparon por vigilar el adecuado comportamiento de sus servidores públicos, para evitar que estos incurrieran en la comisión de algún delito, las penas que se les aplicaban en la mayoría de los casos eran muy severas, por lo general consistían en pena de muerte o esclavitud.

RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LA EPOCA COLONIAL.-

Con la Conquista de México, se transplanta a nuestro país la organización político-administrativa española y se aplican diversos cuerpos de leyes, como la Recopilación de las Leyes de Indias, las Siete Partidas de Don Alfonso El Sabio, la Novísima Recopilación y muchas otras más, que establecieron disposiciones procesales; se implantaron distintos tribunales que pretendieron controlar conductas de indios y españoles siendo el tribunal del Santo Oficio, la audiencia, el Tribunal de la acordada y el juicio de residencia, entre otros.

En la Nueva España el Virrey era representante personal de la Corona, como freno a su eventual arbitrariedad o codicia encontramos en primer lugar a las "audiencias", éstas criticaban a menudo las disposiciones administrativas que emanaban del Virrey. Otra limitación impuesta al poder de los Virreyes fue la costumbre de la Corona de mandar inspectoras, la

(44) KOHLER, Joseph, Ob. Cít. pp. 66, 67 y 72.

tercera institución que servía para controlar y limitar el poder de los -- Virreyes y demás funcionarios era el juicio de residencia. (45)

El juicio de residencia, consistía en la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo, se le dió ese nombre, debido a que el funcionario en contra de quien se seguía, debía residir en el lugar del juicio mientras se agotaban las -- investigaciones. (46)

Los servidores públicos a quienes era aplicable el juicio de residencia eran los siguientes: Virreyes, Gobernadores, Políticos y Militares, Intendentes, Intendentes-Corregidores, Presidentes de Audiencia, Oidores, -- Fiscales, Protectores de Naturales, Intérpretes, Corregidores, Alcaldes -- Mayores, Alcaldes y Alguaciles de la Santa Hermandad, Contadores, Factores Visitadores de Indios, Jueces repartidores, Tasadores de Tributos, Veedo-- res de Funciones, Ensayadores, Marcadores, Fundidores y Oficiales de la -- Casa de Moneda, Depositarios Generales, Alguaciles Mayores y sus Tenientes, Alféreces Reales, Procuradores Generales, Comisarios del Campo, Mayordomos del Hospital Real, Escribanos, Oficiales de las Armadas de Indias y en Gene-- ral, todos los demás funcionarios. (47)

(45) MARGADANT, Guillermo F., Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Ed. Esfinge-México 1986, p. 52.

(46) MARILUZ URQUIJO, José María, Ensayo Sobre los Juicios de Residencia -- Indianos, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Sevilla 1952, p. 3.

(47) COLIN SANCHEZ, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales Ed. Porrúa- México 1984, pp. 37 y 38.

En el juicio de residencia, los jueces eran designados Ad Hoc por la persona o el Consejo que había hecho el nombramiento del exfuncionario por investigar. El juicio constaba de dos partes: una secreta, realizada de oficio y, otra pública para tramitar las denuncias de los particulares. Para facilitar el pronto despacho de los juicios se ventilaban en donde el residenciado desempeñaba sus funciones, para que los agraviados tuvieran facilidad de presentar testigos y pruebas. Las sanciones que se les imponían a los ex-funcionarios responsables consistían en multa, inhabilitación perpetua o temporal para desempeñar cargos públicos y el destierro. (48)

Como se ve, ya en esta época, existía un mecanismo legal que permitía a los gobernantes conocer a través de la denuncia de los gobernados, aquellos abusos, actos ilícitos o errores que sus funcionarios hubiesen cometido en el desempeño del cargo, pudiendo de esta manera, establecer las medidas correctivas adecuadas y aplicar las sanciones procedentes.

Un documento que no tuvo vigencia, pero que es importante mencionarlo es el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, que fue sancionado el 22 de octubre de 1814, por el Congreso de Chilpancingo, consta de 242 Artículos, contiene medidas para controlar la conducta de los funcionarios públicos, en su Artículo 150 establecía que para responsabilizar a los "individuos del Gobierno" subsiste el juicio de residencia, de la Fase

(48) COLIN SANCHEZ Guillermo, Ob. Cit. pp. 37 y 38.

Virreinal. (49)

Documento que aunque no tuvo aplicación, se observa el interés del -- Congreso de Chilpancingo por cuidar la conducta de los funcionarios públicos, para que se condujeran con probidad y honradez.

Por lo que respecta a las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos durante la Colonia, se observa el interés de regular la conducta de -- los Funcionarios que servían a la Nueva España, para que se condujeran -- con probidad y honradez pero aunque la Institución de la Audiencia y el -- Juicio de Residencia sí tuvieron aplicación en la Nueva España, no fueron muy efectivos, en virtud de que en un gran porcentaje las sentencias -- no eran condenatorias sólo en algunos casos cuando el funcionario -- corrupto, no contaba con suficientes influencias o con la amistad del -- Virrey, en quien tenía el poder absoluto en la Nueva España; además -- de que en los casos en que el Virrey era sometido al juicio de residencia, si gozaba de la simpatía de los Reyes de España era absuelto. -- En la actualidad esto no ha cambiado, en virtud de que con cada cambio -- de Gobierno, sólo a los servidores públicos que no cuentan con amigos en el nuevo gabinete son procesados y condenados; sólo con el fin de callar las críticas de la opinión pública, pero no con el objeto de erradicar -- la corrupción.

(49) MARGADANT Guillermo F., Ob. Cit. pp. 114 y 115.

EPOCA INDEPENDIENTE. -

Terminada la guerra de Independencia de México y luego del Gobierno -- del Emperador Agustín de Iturbide, el Congreso Constituyente expide el 4 de octubre de 1824, nuestra primera Constitución, en la cual dominó el espíritu de los liberales, Miguel Ramos Arizpe y Valentín Gómez Farfás, se inspiró también en la Constitución de Cádiz y en la Norteamericana.

La Constitución de 1824, contiene elementos relevantes que pueden servir como antecedentes históricos, representa un hecho más que notable para el desenvolvimiento de nuestras Instituciones jurídico-políticas.

Este documento constó de 171 Artículos divididos en Siete Títulos. - El Título III, Sección Cuarta, llamada De las Funciones Económicas de Ambas Cámaras y Prerrogativas de sus Individuos, es la que se refiere a la responsabilidad de los funcionarios públicos a continuación nos referimos a los artículos más sobresalientes.

El Artículo 38, confería a cualquiera de las dos Cámaras, la facultad de conocer como Gran Jurado, las acusaciones en contra del Presidente de la Federación, por delitos de traición a la Independencia Nacional o a la forma establecida de Gobierno; por los delitos de cohecho y soborno cometidos en el tiempo de su empleo; por actos dirigidos manifiestamente a impedir la realización de elecciones para Presidente, Senadores o Diputados, o que las Cámaras ejercieran sus facultades; de -

los delitos cometidos por los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios de Despacho; de las infracciones a la Constitución Federal o a las Leyes de la Unión cometidas por los Gobernadores de los Estados.

Sin embargo, el Artículo 39 especificaba que cuando el Presidente o sus Ministros, fueren acusados por actos en los que hubiere intervenido, - el Senado o el Consejo de Gobierno, debía erigirse en Gran Jurado era la Cámara de Representantes: lo mismo ocurría cuando se trataba de acusaciones en contra del Vicepresidente por cualquier delito cometido durante su encargo.

Por su parte el Artículo 40 determinaba que la Cámara ante la cual se hubiere hecho la acusación en contra de los individuos a que se refiere el Artículo 39, debía erigirse en Gran Jurado y declarar por el voto de dos tercios de sus miembros, que había lugar a la formación de causa, -- quedando el acusado suspendido de su encargo y a disposición del tribunal competente. Cuando se trataba de causas criminales instauradas en contra de los Senadores o Diputados, aquellos debían ser acusados ante -- la Cámara de Diputados, y éstos únicamente ante la de Senadores, constituyéndose cada Cámara en Gran Jurado, con el propósito de declarar si había lugar o no a la formación de causa, según lo establecía el Artículo 43,. Si, la Cámara correspondiente determinaba, por el voto de la -- mayoría calificada de sus miembros, que había lugar a la formación de -- causa, el acusado quedaba suspendido de su encargo y era puesto a dispo

sión del Tribunal competente, de acuerdo con el Artículo 44. (50)

Por último, el Artículo 137 señalaba entre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, conocer de las causas que afectaban al Presidente y Vicepresidente; de los actos criminales en contra de Senadores y Diputados, de las infracciones cometidas por los Gobernadores de los Estados o los Secretarios de Despacho. (51)

Posteriormente, el 5 de febrero de 1857, el Congreso Federal Constituyente sanciona y jura la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Título IV se contiene el principal punto de interés en esta investigación, denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", que comprende los Artículos: 103, 104, 105, 106, 107 y 108.

El Artículo 103, establecía que los Diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por las faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio del mismo; así disponía que los Gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a la Constitución o a las Leyes Federales. El Presidente de la República, por su parte, sólo podía ser -

(50) TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, México 1985, p. 172

(51) Ibid., p. 188.

acusado durante el tiempo de su encargo, por delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Considero importante señalar algunas observaciones a este Artículo 103, en lo que se refiere a los delitos por los que se les podía acusar al Presidente de la República, la Constitución de 1824, en su Artículo 38 indicaba que los delitos por los que se podía acusar al Presidente de la República era de traición a la Independencia Nacional, a la forma establecida de Gobierno, por delitos de cohecho y soborno, por actos dirigidos a impedir la realización de elecciones para Presidente, Senadores o Diputados, o que las Cámaras ejercieran sus facultades; es decir en el Artículo 103 de la Constitución de 1857, se suprimen como delitos del Presidente de la República el cohecho y soborno, y se añade el delito de violación expresa a la Constitución y los delitos graves del orden común, pero toda vez que la Constitución de 1857 no definía en que consistían estos delitos "graves del orden común", hacía inaplicable lo preceptuado.

El Artículo 104, atribuía al Congreso la facultad de erigirse en Gran Jurado, para determinar si había o no lugar para proceder en contra del acusado y el Artículo 105 también atribuía al Congreso la facultad de conocer los delitos oficiales como Jurado de acusación y a la Suprema Corte de Justicia, como Jurado de sentencia. El Jurado de acusación determinaba si el acusado era o no responsable. Si la declaración era absolutoria el funcionario podía continuar en el ejercicio de su cargo.

En cambio, en los casos en que la declaración era condenatoria, quedaba separado inmediatamente de dicho encargo y era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, la que con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, debía proceder a aplicar la pena que la ley señalaba.

Una vez que se pronunciaba la sentencia de responsabilidad por faltas oficiales, no se podía conceder al reo la gracia del indulto, según lo establecía el Artículo 106.

El Artículo 107, limitaba la posibilidad de exigir responsabilidad por faltas oficiales, durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo y hasta un año después y el Artículo 108 señalaba que en las demandas del Orden Civil, no tenía fuero ni inmunidad ningún funcionario. (52)

Durante la vigencia de la constitución de 1857, siendo Presidente de la República el Lic. Benito Juárez, es publicado en el Diario Oficial del 5 de Noviembre de 1870, la Ley Sobre Responsabilidad de los Altos Funcionarios Públicos; a continuación comentamos sus principales disposiciones.

El Artículo 1º, mencionaba como delitos oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, el ataque a las Instituciones democráticas, a la forma de Gobierno Republicano, representativo-federal; a la libertad del sufragio; la usurpación de funciones; la violación de garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o Leyes Federales. -

(52) Ibid., pp. 624 y 625.

El Artículo 2º, establecía la diferencia entre delitos y faltas oficiales considerando estas últimas como infracciones de poca gravedad a la Constitución o Leyes Federales; asimismo esta Ley disponía en su Artículo 3º, - que los funcionarios incurrieran en omisión, por negligencia o inexactitud en el desempeño de sus funciones.

El delito oficial tenía prevista la sanción de destitución, así como la inhabilitación para obtener un cargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no podía ser inferior a cinco años, ni mayor de diez años; por lo que se refiere a las sanciones por faltas oficiales, ésta consistía en la suspensión del encargo en cuyo desempeño se hubiera cometido y la inhabilitación para desempeñarlo durante un período de uno a cinco años y la omisión en el desempeño de las funciones oficiales, era castigada con la suspensión del encargo, así como la inhabilitación para desempeñarlo por un tiempo de seis meses a un año.

Por su parte, el Artículo 7º, establece el ámbito personal de validez de la Ley, indicando que los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberían juzgarse o castigarse conforme a la propia Ley, eran los enumerados en el Artículo 103 Constitucional y el tiempo durante el cual se les podía exigir responsabilidad oficial, era el que señalaba el Artículo 107 Constitucional; una vez declarada la responsabilidad de los funcionarios, quedaba abierta la vía para que la Nación o los particulares, pudieran exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubieran contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en delito, falta u omisión.

Los Artículos 9 y 10, se refieren a la diferencia entre delito común y delito oficial, refiriéndose al delito común como aquel que tenía contemplada una sanción penal; siempre que se ligare un delito común con uno oficial, después de sentenciado el reo por la responsabilidad de este último carácter, sería puesto a disposición del Juez competente para que se juzgara y se le aplicara la pena correspondiente al delito común. Por su parte el Artículo 11 menciona que los delitos, faltas u omisiones oficiales producen acción popular, que consiste en que todo ciudadano podía denunciarlos ante la Cámara de Diputados.

Posteriormente, el 17 de junio de 1896, siendo Presidente de la República Porfirio Díaz, se publica en el Diario Oficial de la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, que consta de seis Capítulos divididos en 64 Artículos. Los tres primeros Artículos establecen el tipo de responsabilidad en que pueden incurrir los Diputados, Senadores, Magistrados, Secretarios de Despacho, Presidente de la República y Gobernadores de los Estados; los primeros eran responsables, tanto de los delitos comunes como por los delitos, faltas u omisiones oficiales, lo mismo que el Presidente de la República, quien sin embargo, sólo podía ser acusado por delitos de traición a la Patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común; los Gobernadores eran considerados como agentes de la Federación y por ende, podían incurrir en responsabilidad por infracción a la Constitución y a las Leyes Federales. El Congreso General era la autoridad competente para conocer la responsabilidad oficial de los funcionarios men - -

cionados aunque para proceder contra ellos era necesario que el Gran Jurado así lo declarase previamente.

El Capítulo II de la Ley regula la forma de integración de las sanciones instructoras del Gran Jurado. El Capítulo III se ocupa del procedimiento en los casos de delitos del orden común. El Capítulo IV trata del procedimiento a desahogar por el Jurado de sentencia, constituido por la Cámara de Senadores, cuyo veredicto es irrevocable. Por último el Capítulo V menciona una serie de reglas respecto a los procedimientos a seguir con motivo de la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Esta Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución sólo fue letra muerta, ya que no se aplicó durante el tiempo de su vigencia, en virtud de que ésta se expidió el 17 de junio de 1896, durante el Gobierno del General Porfirio Díaz, Gobierno que se caracterizó por ser oligárquico, en el cual el pueblo se encontraba explotado, marginado y reprimido por sus Gobernantes a los cuales nunca se les exigió rindieran cuentas de sus cargos, lo que provoca que el País se viera convulsionado con la Revolución Mexicana que inició en 1910, y al confluir el movimiento armado, en 1917 se expide la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con lo cual se derogan las disposiciones que contenía la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución; este ordenamiento es importante en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, porque sirvió como base para las Leyes posteriores.

Asimismo, por lo que se refiere a la Constitución de 1824 y de 1857, aunque intentaron regular la conducta sólo de los Altos Funcionarios de la Federación ya que se referían al Presidente de la República, Diputados, Senadores, Secretarios de Despacho, Funcionarios de la Suprema Corte y Gobernadores de los Estados; estas disposiciones no se aplicaron, en virtud de que la República Mexicana se vio envuelta en una serie de conflictos políticos internos y guerras como lo fue la Dictadura de Santa Anna, la Guerra con los Estados Unidos, la Intervención Francesa y por último la Dictadura de Porfirio Díaz que duró de 1876 a 1911.

EL MEXICO CONTEMPORANEO.

Terminada la Revolución Mexicana y estando encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, el primer Jefe del Ejército Constitucionalista el General Venustiano Carranza, el Congreso Constituyente promulga el 5 de febrero de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y actualmente en vigor, que viene a reformar a la de 1857.

El Título IV, denominado "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", comprende de los Artículos 108 al 114, y constituye la parte más importante para el tema que nos ocupa.

El Artículo 108, establecía que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, eran

responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo cargo. También eran responsables los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales por violaciones a la Constitución y Leyes Federales; y el Presidente de la República, sólo podía ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común, durante el tiempo de su encargo.

Es importante señalar que en el Artículo 108, se suprime que el Presidente de la República también podía ser acusado por violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral como lo señalaba el Artículo 103 de la Constitución de 1857; toda vez que el Congreso Constituyente de 1917, consideró que la estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período de su encargo. Además de que en lo relativo a las responsabilidades tendría que ser juzgado por otros poderes y en estas condiciones se establecería un conflicto. (53)

Ampliando más, los Constituyentes de 1917 justifican la supresión diciendo que "se evita que el Presidente viole la Constitución, ya que en todo acto del Presidente, no tiene validez si su firma no va refrendada por la del Secretario de Estado correspondiente. Si el Presidente viola la Constitución no será el único violador, sino que habrá también un Secreta-

(53) Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo III, Cámara de Diputados XLVI - Legislatura, México 1970, pp. 154 y 156.

rio de Estado para reprimir su falta, habrá el Poder Judicial para castigar al Inmediato responsable y se castiga al Secretario de Estado que hubiera podido evitar la violación. No se trata de perdonar al Presidente de la República se necesita conservarlo en su investidura y ejercicio del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de castigarlo después, cuando no estuviere ya en ejercicio de su cargo; de no hacerlo así, habremos roto por completo el equilibrio de los Poderes y habremos convertido al Ejecutivo en un esclavo del Legislativo" (54)

De manera personal considero que, no se justifica la supresión hecha por los Constituyentes de 1917, en el Artículo que se comenta, en virtud de que determinó suprimir como delito del Presidente de la República la violación a la Constitución, toda vez que por estabilidad del Poder Ejecutivo sólo se le debería juzgarlo al Presidente de la República por delitos de carácter muy grave; no estando de acuerdo con los Constituyentes de 1917, ya que el Presidente de la República por su investidura y ejercicio del Poder Ejecutivo debe ser el primero en respetar la Constitución y ser ejemplo de la Nación de probidad y honradez, por lo que debería de reformarse este Artículo 108 Constitucional y volverse ha incluir como -- delito del Presidente, la violación a la Constitución. Además, de que el sistema político mexicano es totalmente presidencialista, y es el Presidente el que designa a sus colaboradores por lo que es fácil que éstos le permitan violar la Constitución porque es a él, a quien le deben el empleo.

(54) Ibid., p. 157.

Por lo anterior no son válidos los comentarios esgrimidos por los - -
Constituyentes de 1917, en el sentido de que se evita que el Presidente -
viole la Constitución, ya que en todo acto del Presidente, no tiene valli-
dez si su firma no va refrendada por la del Secretario de Estado corres-
pondiente, ya que éste suprimiría su falta, y en caso contrario el Poder
Judicial Castigaría al Secretario de Estado que hubiera podido evitar la
violación.

Por lo que se refiere al Artículo 108, a que el Presidente de la Re-
pública puede ser acusado por delitos graves del orden común, en virtud
de que estos no se encuentran definidos en la Constitución, dicho precep-
to es inaplicable; por lo que considero que debería suprimirse del Artícu-
lo 108 lo de delitos graves del orden común, e incluirse en éste como de-
litos del Presidente de la República, además de los que indica, al cohe-
cho y al peculado como originalmente lo establecía la Constitución de - -
1824.

De acuerdo con el Artículo 109, la Cámara de Diputados debía erigir-
se en Gran Jurado si el delito era del orden común y declarar por mayo-
ría absoluta del número total de sus miembros, si había lugar a proceder
contra el acusado, en cuyo caso éste debía ser separado de su encargo y -
quedar a disposición de los Tribunales Comunes. En caso de que la Cámara
de Diputados considerase que no había lugar a proceder en contra del acu-
sado, así debía declararlo en su resolución, sin que ésta impidiera que -
la acusación pudiera continuar su curso, una vez concluido el encargo del

funcionario público. Esta disposición admitía una sola excepción: la referida al Presidente de la República, al que debía acusarse ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de delito oficial.

Por su parte el Artículo 110, limitaba el fuero constitucional de los altos funcionarios de la Federación, el cual no se extendía por los delitos oficiales, faltas u omisiones, en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la Ley, se disfrutara de fuero.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, el Artículo 111, disponía que la autoridad competente para conocerlos era el Senado, que debía erigirse en Gran Jurado aunque no podía iniciar la averiguación sin acusación previa de la Cámara de Diputados; si la Cámara de Senadores declaraba la culpabilidad del acusado por mayoría calificada de las dos terceras partes del total de sus miembros, debía privarse al funcionario de su puesto e inhabilitarlo por el tiempo que determinara la Ley, independientemente de que, cuando la infracción cometida tuviese prevista otra sanción, el responsable quedaba a disposición de las autoridades comunes; se establecía también que las resoluciones del Gran Jurado y de Cámara de Diputados eran inatacables. Asimismo el Artículo mencionado concedía acción popular por los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios, que debía ejercitarse ante la Cámara de Diputados y cuando ésta declarase que había lugar a acusar ante la Cámara de Senadores, debía nombrarse una comisión para que apoyara la acusación; por otro lado

se facultaba al Congreso de la Unión para expedir una Ley de Responsabilidades, y consideraba como delitos y faltas, todos los actos u omisiones -- que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen -- despacho, los cuales debía juzgarse por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establecía el Artículo 20 Constitucional.

El citado Artículo III, facultaba al Presidente de la República para pedir a la Cámara de Diputados, la destitución por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los Jueces del Orden Común del Distrito Federal y de los Territorios; aunque dichas destituciones sólo procedían si la Cámara de Diputados primero y luego la de Senadores, declaraban por mayoría de votos justificada la petición, pero el Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oíría a éste, en privado a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

Por lo que se refiere al Artículo III, a que el Presidente de la República estaba facultado para pedir la destitución de funcionarios judiciales por mala conducta, considero que esta disposición atentaba en contra de la autonomía del Poder Judicial y rompía por completo el equilibrio -- de los Poderes, ya que de acuerdo con este artículo el Presidente de la -- República juzgaba sobre el comportamiento de los funcionarios judiciales; este sería el que oíría la defensa del funcionario judicial y después so-

licitaría su destitución a las Cámaras de Diputados y Senadores. Supeditado el Poder Judicial al Poder Ejecutivo en virtud de que según el Artículo 99 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados indicaba que el Presidente de la República debería dirigir un oficio a la Cámara de Diputados en que el expondría los hechos, omisiones o actos indebidos que determinarían la conducta reprobable del funcionario a-ludido, acompañando las constancias que fuesen procedentes, si la naturaleza de aquellos lo permiten, o bien si se trataba de hechos u omisiones que le impute la fama pública exponiendo en qué consiste y los datos en que funde su convicción moral sobre la mala conducta del funcionario; es decir se le juzgaría en forma subjetiva y bajo el criterio del Presidente y no conforme a derecho.

El Artículo 112, disponía que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podía concederse al reo la gracia del indulto; aunque la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podían exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo y -- dentro de un año después, según lo establecía el Artículo 113. Por último el Artículo 114 determinaba que en demandas del orden civil no había fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público. (55)

Posteriormente a la Constitución de 1917, el 21 de febrero de 1940, -

(55) TENA RAMIREZ, Felipe, Ob. Cit. pp. 865, 866 y 867.

es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, en virtud de que en la Constitución de 1917 se decía que debía expedirse una Ley de Responsabilidades, además de que la Ley de 1896, ya no tenía sentido.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados se estructura de la siguiente manera:

El Título I se compone de doce Artículos. El Artículo 1º, establece que los empleados y funcionarios podían ser responsables por delitos o faltas oficiales cometidas en el desempeño de sus cargos. Por su parte el Artículo 2º, enumeraba a los altos funcionarios de la Federación entre los que se encuentran, el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Jefes de Departamentos Autónomos, los Secretarios de Estado y el Procurador de la República.

El Presidente de la República sólo era responsable por los delitos graves del orden común y por traición a la Patria, de conformidad con el Artículo 3º de la Ley y la Constitución.

El Artículo 4º, delimitaba la posibilidad de ejercer acción en contra de los Altos Funcionarios de la Federación, durante el desempeño de -

su cargo y hasta un año después. Asimismo el Artículo 5°, dejaba a salvo los derechos de los particulares para hacer efectiva la reparación del daño o exigir ante los Tribunales competentes, la responsabilidad pecuniaria contraída por el funcionario o empleado de la Federación, por daños o perjuicios, con motivo de la comisión de actos o hechos que se le imputasen, posibilidad que subsiste aún en el caso de que fuera absuelto en el procedimiento penal correspondiente. Por su parte el Artículo 6°, determinaba la inexistencia de fuero o inmunidad tratándose de cuestiones de orden civil; y se concedía acción popular para denunciar los delitos o faltas oficiales, sólo que para proceder contra los altos funcionarios era necesario que el Gran Jurado declarase previamente que había lugar a proceder en su contra.

El Título II de dicha Ley, contenía dos Capítulos y diez Artículos, de los cuales se comentan los más relevantes:

El Artículo 13, era un Catálogo de los delitos oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, entre los cuales se mencionaban: el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; a la libertad de sufragio; a la violación de garantías individuales o cualquier infracción a la Constitución o Leyes Federales que causaran perjuicios graves a la Federación o motivasen algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Se consideraba a los Gobernadores Estatales como auxiliares de la Fe-

deración y por consecuencia, como responsables por infracciones a la Constitución o Leyes Federales según lo establecía el Artículo 14 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Por su parte el Artículo 15, señalaba entre las sanciones aplicables por la comisión de delitos oficiales, la destitución del cargo o la inhabilitación para obtener determinados empleos, en el período entre los cinco y los diez años.

Esta Ley en su Artículo 16, definía a las faltas oficiales, como aquellas infracciones a la Constitución que no estaban comprendidas en la enumeración del Artículo 13, de delitos oficiales; y el Artículo 18 enumeraba -- casuísticamente, en 72 fracciones, los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales, los que podían ser sancionados por prisión, multa, destitución o inhabilitación, según lo dispuesto por el Artículo 19. Asimismo se señalaba al Código Penal como Ordenamiento aplicable de manera supletoria.

Por su parte, el Título Tercero contenía 45 Artículos, divididos en cinco Capítulos, en los cuales se establecía la forma de integración de las secciones instructoras; el procedimiento a seguir en los casos de delito del orden común; las funciones del Jurado de acusación y de sentencia.

El Título Cuarto, se integraba por 8 Artículos en dos Capítulos, y es-

establecía la forma de incoación del procedimiento, además de una serie de disposiciones generales relativas a los casos de sentencia absolutoria o condenatoria.

Asimismo el Título Quinto se refería a la forma de integración del Jurado de Responsabilidad, cuya composición era de lo más heterogéneo, ya que debían participar; un representante de los funcionarios públicos, uno de la prensa, un profesionista, un profesor, un obrero, un campesino y un comerciante. También en este Título se delimitaba el ámbito de competencia del Jurado de Responsabilidad.

La competencia del Jurado de Responsabilidad consistía en conocer de los delitos y faltas oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, una vez que termina el proceso penal y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado el Juez remitiría el expediente al Jurado de Responsabilidades, ante el cual se seguiría el Juicio; siendo inatacables los veredictos del Jurado, pero apelables las sentencias condenatorias que dictaran los jueces como consecuencia del veredicto de culpabilidad del Jurado.

El Jurado de Responsabilidad, por la forma en que estaría integrado; sus miembros no contarían con los conocimientos jurídicos necesarios para juzgar sobre la responsabilidad de algún funcionario público, por la comisión de delitos o faltas oficiales.

Por último, el Título Sexto contenía 13 Artículos en dos Capítulos, en los cuales se destaca lo relativo al enriquecimiento inexplicable de los Empleados y Funcionarios Públicos, muy semejante al contenido de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo relativo a la obligación de los empleados y funcionarios públicos de manjfestar sus bienes, propiedades raíces o sus depósitos en numerario en las instituciones de crédito, con el propósito de que el Ministerio Público, estuviera en posibilidad de comparar su patrimonio, antes y después de desempeñar el cargo público correspondiente.

Esta Ley constituye el ordenamiento más próximo a la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sobre todo en lo relativo a la obligación de los Servidores Públicos de presentar su declaración de situación patrimonial que por consecuencia no es una situación innovadora en el actual sistema de responsabilidades; pero además en la Ley que se comenta se comete el error de haber copiado los Capítulos IV y V de la Ley de 1896, específicamente en lo que atañe al Juicio Político, estando en contradicción dichos Capítulos con lo dispuesto por la Constitución de 1917, toda vez que en su Artículo III, con toda exactitud se fija que tratándose de los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado pero no podrá abrir la averiguación sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase por la mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes, y de oír al acusado, éste es culpable, quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración e inha-

bilitado para obtener otro por el tiempo que marque la Ley.

Así se precisa también en el Artículo 74, fracción V de la Constitución como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, el "conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores", y en el Artículo 75, Fracción VII, como facultad exclusiva de la Cámara de Senadores "erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución".

No obstante lo anterior en la Ley de Responsabilidades de 1940, se estableció que la Sección Instructora del Gran Jurado de la Cámara de Diputados, recibe las denuncias por delitos oficiales, instruye el proceso, tomando al acusado su declaración preparatoria, recabando pruebas y oyendo alegatos. Recibidos éstos, formulaba dictamen con las siguientes proposiciones finales.

I.- Que estaba legalmente comprobado el delito o falta oficial que se imputa al acusado, expresando cual sea;

II.- Que está plenamente probada su culpabilidad;

III.- Las circunstancias que hubiesen ocurrido en la comisión del delito o falta oficial, expresando por separado y con claridad las que favorezcan o perjudiquen al funcionario acusado;

IV.- La sanción que, en su concepto, debe imponérsele. (56)

Dada cuenta del dictamen, el día prefijado, la Cámara se erige en -- Jurado de Acusación y oídos los alegatos del acusador y del acusado, discute y vota el dictamen. Si ha lugar a acusar el funcionario queda suspendido inmediatamente y se le pone a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se le remite el veredicto del Jurado de Acusación.

La Comisión Instructora del Senado, al recibir el veredicto de acusación, cita al acusador y acusado para los alegatos y concluido el plazo, -- la Instructora emite dictamen, se señala día para que el jurado de Sentencia, apruebe el dictamen de la Instructora. (57)

El Senado, según estas disposiciones, oye alegatos e impone una sanción, la Cámara de Diputados, en cambio, juzga sobre la responsabilidad -- del acusado; estando en consecuencia en contradicción con los preceptos -- Constitucionales que pretendían reglamentar; en virtud de que el Artículo III de la Constitución indicaba que a la Cámara de Diputados le correspondía exclusivamente conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos y, en su caso formular acusación ante la Cámara de Senadores, quien se erige en Gran Jurado para juzgar y sancionar.

(56) CARDENAS, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, México 1982, p. 81.

(57) Ibid., p. 82.

Como último antecedente de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos, tenemos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 27 de diciembre de 1979, vigente hasta el 31 de diciembre de 1982.

La Ley Federal se integraba por 92 Artículos divididos en cinco Títulos, que a continuación se comentan:

El Título I, no tenía denominación aunque por los temas de que se ocupa se le puede considerar como de disposiciones generales. Establecía la diferencia entre funcionarios y empleados, entre delitos comunes y delitos y faltas oficiales.

Esta Ley determinaba que los Senadores, Diputados y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia eran responsables por los delitos del orden común, cometidos durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio del mismo; por su parte, los Gobernadores de los Estados eran responsables por violaciones y faltas tipificadas en la Ley que se comenta; el Presidente de la República en cambio, sólo podía ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Definía los delitos oficiales como aquellos actos u omisiones de los

funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, debían cometerse durante el tiempo de su encargo o con motivo del mismo y redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho y por consecuencia configurar, con los elementos arriba mencionados, los delitos oficiales. Entre estas situaciones, se mencionaban: el ataque a las Instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; las infracciones a las Leyes Federales, que causaran perjuicios graves a la Federación y las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales.

El Artículo 4, se refería a las faltas oficiales como las infracciones leves que afectaran los intereses públicos y del buen despacho y que no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno.

La sanción para los delitos oficiales podían ser la destitución y la inhabilitación por un término de cinco a diez años; las faltas oficiales, tenían prevista una sanción de suspensión del cargo por un período de uno a seis meses, de inhabilitación hasta por un año; las anteriores sanciones podían aplicarse con independencia de la reparación del daño que podían exigir los particulares ante los tribunales competentes, según preceptuaba el Artículo 10.

El Título II del Ordenamiento Jurídico que se comenta, establecía el procedimiento a seguir respecto a los funcionarios que gozaban de fuero.

gente, del 1° de Enero de 1980 al 31 de Diciembre de 1982, en que es derogada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, - la que se analizará en el siguiente capítulo.

CAPITULO III. - LA RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD

La corrupción habida en el Gobierno en los últimos sexenios.

La Renovación Moral de la Sociedad como estandarte de campaña electoral.

Visión Constitucional del Régimen de Responsabilidades.

Naturaleza Jurídica de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

CAPITULO III.- LA RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD

LA CORRUPCION EN EL GOBIERNO HABIDA EN LOS ULTIMOS SEXENIOS.-

La corrupción en nuestros servidores públicos no es algo nuevo que se haya dado en nuestro país en estos últimos sexenios, siempre ha existido, sólo que actualmente se ha agravado, o hecho más notoria.

La corrupción es un fenómeno eminentemente político-social, que implica necesariamente para su concurrencia, de la participación de uno o más individuos y la interacción de dos ámbitos, el público y el privado, el estatal y el civil, el oficial y el personal; la palabra proviene del prefijo latino "cum" el cual se usa frecuentemente antecediendo a un verbo para denotar la participación de dos o más agentes en la acción implicada, y del verbo latino "rumpere" que significa romper, que cambia su estructura bajo la influencia del citado prefijo, para significar la acción de romper, realizada por dos o más participantes. Por lo que se refiere a la corrupción administrativa se podría afirmar, que en ella se verifica una interacción específica de la esfera pública y la privada orientada por el interés de esta última y presidida por la primera bajo la capacidad que tiene el que la representa, para hacerla posible en la concreción de una transacción; el quebranto de la Ley, la norma o la costumbre a cambio de una dádiva o un beneficio particular. Este "beneficio particular" se constituye en pivote alrededor del cual actúan ciertos individuos de una sociedad determinada, para realizar actos fuera de la Ley, de la norma o de la costumbre -

aprovechando el poder de decisión y mando de un puesto público que ha sido conferido a uno o más participantes. (58)

Ryan Hobbs, en su estudio denominado *Dialéctica de la Corrupción Mexicana*, identifica tres criterios básicos para definir la Corrupción: 1) Institucional, 2) Legal, 3) Oferta y Demanda.

El criterio institucional es el que hace énfasis en aspectos tales como la autoridad y las responsabilidades relativas a un cargo, considerando que la corrupción en términos generales abarca el uso inadecuado de la autoridad con el objeto de obtener ganancias personales; en el criterio legal se define a la corrupción como un acto que viola preceptos, lineamientos o normas administrativas o bien pasa por alto su aplicación para obtener beneficio o lucro por ello, y por último en lo que se refiere al criterio de oferta y demanda, Ryan Hobbs distingue como corrupto, el acto del funcionario que recibe del público favores o emolumentos a cambio de la entrega de servicios estatales, siendo la diferencia entre la oferta gubernamental y la demanda pública el motivo de la transacción. Posteriormente, citando a -- Jacob Ban Klaverre en su Artículo "The Concept of Corruption" afirma que -- "un servidor público corrupto considera su puesto como un negocio cuyo Ingreso él tratará de maximizar. El puesto entonces se convierte en una unidad que maximiza ingresos y el monto de los mismos depende de la situación del mercado, así como de su talento personal para encontrar el punto de --

(58) ARCE BRAVO, Enrique J., *Sociedad, Burocracia y Corrupción*, Ed. Pensamiento Nuevo, México 1987, pp. 22, 24 y 25.

ganancia máxima dentro de la curva de demanda del público". (59)

Los criterios utilizados anteriormente para definir la corrupción tiene como elemento común la alteración de un orden o comportamiento socialmente definido como adecuado con base en los valores éticos y morales imperantes.

En un magnífico trabajo de Chanes Nieto, publicado en el número 60 de Praxis, revista del Instituto Nacional de Administración Pública, el investigador realiza un recuento de ofrecimientos en materia de combate a la corrupción desde Valentín Gómez Farfás, quien en 1833 ofreció "pureza y fidelidad en el manejo de los caudales", y así se van sucediendo presidentes ofreciendo honorabilidad en el manejo y combate a las desviaciones; el Presidente Juárez, en 1861, indica que "se ocupó de purificar la administración pública, del virus de la corrupción que hace tiempo la tiene inficionada"; al término de la Revolución, todos los presidentes que hemos tenido sin excepción, han ofrecido manejo honorable y combate a la corrupción. Así tenemos el caso de Lázaro Cárdenas, al rendir protesta como Presidente el 1º de diciembre de 1934, destacó que los servidores públicos deben 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 responsabilidades efectivas para que la administración pública sea

(59) Ibid., pp. 28 y 29.

honesto, eficiente, económica y de acuerdo con nuestra categoría de pueblo pobre" (60)

Al igual, Miguel Alemán, insistió en 1948, "en el principio de moralización pública como una de las bases del Gobierno. Por eso cuando parece que alguno de mis colaboradores se aparta de esa normal, la acusación será investigada. De la verdad esclarecida se pasará a la aplicación de las sanciones". Por su parte Adolfo Ruiz Cortines, al protestar como Presidente el 1º de diciembre de 1952, 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, consecuentemente obraremos con máxima energía contra los servidores públicos venales o prevaricadores". (61)

Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo al igual que los anteriores Presidentes de la República, hicieron promesas parecidas, con el objeto de acabar con la corrupción y moralizar a los servidores públicos; pero lo que sucedió fue todo lo contrario, es decir, aumentó la corrupción en nuestro país en estos sexenios.

Alan Riding en su obra "Vecinos Distantes, Un Retrato de los Mexicanos", considera que la corrupción es esencial para el funcionamiento y la

(60) CHANES NIETO, José Modernización Administrativa y Ley de Responsabilidades, Revista Praxis, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 60, México Abril-Junio 1984, pp. 44 a 48.

(61) CHANES NIETO, José, Ob. Cit. pp. 49 y 50.

supervivencia del Sistema Político Mexicano, y que, de hecho, el sistema nunca ha vivido sin corrupción y se desintegraría, o cambiaría tanto que resultaría imposible reconocerlo, en caso de que tratara de eliminarla; ya que en Teoría, el Dominio de la Ley tendría que ocupar el lugar del ejercicio del poder, los privilegios, la influencia y los favores, así como de los pilares que los sostienen, la lealtad, la disciplina, la discreción y el silencio; además de que en la práctica, el mero intento por definir las reglas podría hacer añicos todo el sistema de alianzas y por consiguiente, incluso las buenas intenciones son aplastadas por la realidad: las promesas de los gobiernos entrantes en el sentido de que acabarían con la corrupción, invariablemente resultan ingenuas o cínicas seis años después. El problema empieza con la palabra "corrupción" misma, que inserta la costumbre en un contexto moral que muchos mexicanos no reconocen, aquello que la ética podría considerar corrupción surgió como vía práctica para salvar la brecha entre la legislación idealista y la administración de la vida cotidiana. Siempre se han adoptado leyes rígidas, pero han sido promulgadas en un entorno donde no se podrían aplicar; por consiguiente, la corrupción era una aberración de la Ley, pero no de la sociedad y en un México tradicional, ofrecía un sistema paralelo de reglas de operación; pero si la corrupción ha llegado a convertirse en un problema político hoy día, se debe a que las clases medias, ahora la miden con parámetros extranjeros, sin embargo sólo se centran en la corrupción del gobierno, sin querer buscar sus raíces más profundas en la sociedad misma. (62)

A partir de 1917, la corrupción se institucionalizó; cuando el país -

(62) RIDING, Alan, Vecinos Distantes, un Retrato de los Mexicanos, Ed. - - Joaquín Mortiz Planeta, México 1985, p. 140.

estaba gobernado principalmente por políticos sostenidos por sus propias bases de poder, la corrupción iba pasando en el sistema a cambio de lealtad. Era una forma de redistribuir la riqueza dentro de la pirámide del poder y, como tal, la corrupción contribuía a la estabilidad política; pero con el aumento de la autoridad presidencial, a partir de los años setenta, el poder se deriva de la cima cada vez más que de las bases y en consecuencia, la corrupción comenzó a ascender en lugar de descender, y cuando los funcionarios de la cima empezaron a tomar más para sí mismos y a compararse con sus partidarios políticos, no sólo se amasaron fortunas ilícitas mucho mayores sino que esta nueva riqueza quedó también concentrada en menor número de manos, por consiguiente, la corrupción de funcionar como sistema paso a ser un latrocinio.

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, el caso más importante de presunta corrupción, fue el del exgobernador sonorense Carlos Armando Biebrich, acusado de enriquecimiento inexplicable, quien fue obligado a renunciar a la gubernatura de Sonora, en 1975, por intereses políticos. El proceso de enriquecimiento inexplicable, duró ocho años, subiendo y bajando escaleras de la pirámide judicial, los juzgadores se fueron a las cuestiones de forma para eludir las de fondo, ya que en todos los juzgados y en la Suprema Corte de Justicia la atención se fijó en las "fallas de procedimiento"; nunca en el contenido y recibió una sentencia favorable de la Suprema Corte de Justicia el 19 de marzo de 1984, que le abrió el camino hacia la prescripción de la acción penal en su contra; pero durante el proceso en ningún momento se ventiló la desaparición de unas barras de plata, ni se juzgó grave que, ni antes ni después de ser gobernador, Biebrich hi-

ciera obligatoria declaración de sus bienes personales. (63)

Por su parte, José López Portillo al principio de su sexenio construyó un patíbulo para ejecutar a exfuncionarios echeverristas corruptos, empezó desde cuando era candidato a la Presidencia de la República: pretendía erradicar la corrupción, a la que llamó "cancer de la nación" y fue el 10 de octubre de 1975, en Ajuchitán, Querétaro, donde el entonces candidato a la Presidencia clavó la primera tabla del patíbulo y clasificó a los tres tipos de funcionarios y de políticos corruptos:

- "El "chicharronero" es aquél que afirma: aquí nomás mis chicharrones true nan, cualquier orden establecido antes lo desdeña y lo desprecia porque no es suyo. La soberbia y la irresponsabilidad van de la mano. Es el nombre del "antes de mí, el diluvio, después de mí, que importa". Revela, de una parte, su nula conciencia histórica, lo que lo desubica de su colectividad y, sin duda, entraña su sentido de la proyección, lo que lo hace un ser peligroso socialmente".

- "El "relajiento" es aquél que relaja el orden, sacrificándolo a la expresión, a la explosión de la carcajada, al trueno del cohete, a la vivencia inmediata que lo divierte, que deforma el orden, que en ocasiones lo destruye".

(63) CAMPBELL, Federico; Revista Proceso No. 484, México 10 de febrero de 1986, pp. 20, 22 y 23.

- "Respecto al "abusado", no sé el origen etimológico de la palabra "abusado", pero suena a abuso, es el que abusa por su muy alta calificación de sí mismo, es ó ser un privilegiado que ha engañado a quienes se han formado a la cola para comprar un boleto, ó es el que se siente "abusado" porque es - mal comerciante: el acaparador que compra vacas flacas en un lado, para vender bisteces en otro, a grandes precios y qué orgulloso por haber realizado un buen negocio, se regodea también de su riqueza" (64)

López Portillo, también condenó como candidato, el nepotismo que luego practicó.

Ciertamente, el Gobierno Lópezportillista, comenzó a juzgar a exfundionarios echeverristas, los primeros fueron Félix Barra García y Alfredo Ríos Camarena. El 23 de septiembre de 1977, Barra García se convirtió en el primer exsecretario de estado detenido por orden de la Procuraduría General de la República, acusado de extorsión y fraude. Por esos mismos días, el Gobierno Mexicano había iniciado juicio de extradición contra Alfredo Ríos Camarena, que se encontraba prófugo en Estados Unidos, acusado de fraude en perjuicio del Fideicomiso Bahía de Bandejas, del que había sido Director durante el Gobierno de Luis Echeverría.

En marzo de 1978, Eugenio Méndez Docurro -en ese momento subsecretario de Educación e Investigación Tecnológica de la Secretaría de Educación Pública-

(64) HINOJOSA, Oscar, Revista Proceso No. 341, México 16 de mayo de 1983, p. 8.

blica-, fue encarcelado por fraude y peculado, cometidos en 1975, cuando era Secretario de Comunicaciones en el Gobierno echeverrista. Un mes después, Fausto Cantú Peña, economista que de orador en la campaña presidencial de Luis Echeverría, había saltado a la Dirección del Instituto Mexicano del Café, era detenido y acusado de evasión fiscal y contrabando. (65)

No obstante lo anterior, en realidad lo que ocurrió, es que sólo a algunos funcionarios se les juzgó, ya que la turbia historia de principios de ese sexenio se repetía en los últimos días del mismo: Fraudes, Sobornos, Enriquecimientos inexplicables de servidores públicos, cuya investigación en lo más de los casos, heredó el Gobierno de Miguel de la Madrid.

De los funcionarios corruptos del sexenio Lópezportillista, encabezan la larga lista, el exdiputado Miguel Lerma Candelaria con motivo del fraude cometido en perjuicio del Banco Nacional de Crédito Rural, cuando fungía como Subdirector de la mencionada institución; le sigue el exgobernador de Coahuila, Oscar Flores Tapia, y el exgobernador de Morelos, Armando León -- Bejarano, por denuncias de enriquecimiento inexplicable; al igual Jorge -- Díaz Serrano, acusado del delito de fraude en la compra de dos barcos gaseros; además otros tres altos funcionarios de PEMEX: Jesús Chavarría, Ignacio de León y Enrique Amada Cárdenas, involucrados en un juicio por sobornos. (66)

(65) Ibid., p. 9

(66) HINOJOSA, Oscar, Revista Proceso No. 376, México 16 de enero de 1984, pp. 14 y 15.

A esta lista se incluyen: Leopoldo Ramírez Limón, exdirector del Nacional Monte de Piedad, acusado por delito de abuso de confianza; Everardo Espino de la O., exdirector de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Roberto Martínez Vara López Portillo, exsubdirector administrativo Vladimir León Pérez quien sustituyó al anterior; Francisco Algorri Espinosa, exgerente de Prensa y Relaciones Públicas; Angel Viveros Zúñiga, sustituto de Algorri Espinosa; Ernesto Rodríguez López, Cajero y Cristina Isabel Cortés Ramírez, exsecretaria de la Subdirección de Administración, acusados como presuntos responsables del delito de peculado, por la desviación de fondos públicos que ascienden a la cantidad de 112 millones de pesos contra la Comisión Nacional de la Industria Azucarera. (67)

Asimismo, el exjefe de la policía del Distrito Federal, Arturo Durazo Moreno, se caracterizó por ser uno de los más corruptos del sexenio López Portillista; a quien sólo se le aprehendió para ser juzgado por dos delitos menores: Acopio de Armas y Extorsión. No obstante lo anterior se presume que Arturo Durazo Moreno, desde 1976 era traficante de drogas, y que durante su gestión como Jefe de la Policía del Distrito Federal, cometió los delitos de enriquecimiento ilícito, contrabando, abuso de autoridad, Peculado, Despojo, Compras Fraudulentas de Terrenos Ejidales y Homicidio. (68)

Por su parte, a Jorge Díaz Serrano, se le acusó y aprehendió por la -

(67) HINOJOSA Oscar, Ob. Cit. p. 6

(68) RAMIREZ, Ignacio, Revista Proceso No. 492, México, 7 de abril de 1986, pp. 13, 14, 16 y 17.

Comisión del Delito de Fraude en la compra de dos barcos petroleros, efectuada durante el período en que se desempeñó como Director General de Petróleos Mexicanos. (69)

El último descalabro de funcionarios del gobierno Lópezportillista fue el del exdelegado político en Coyoacán, Leopoldo Sánchez Duarte, acusado de fraude, peculado y responsabilidad oficial por 110 millones de pesos. (70)

Como se puede observar la situación que imperaba en materia de corrupción al principio del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, consistía en una serie de fraudes, sobornos, peculados y enriquecimientos ilícitos por parte de servidores públicos del gobierno anterior, por lo que para tratar de que el pueblo recobrara la confianza en sus gobernantes se inicia un programa de renovación moral, el cual incluía la reforma del Título IV de la Constitución Política Mexicana, la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la reforma del Código Penal en sus Artículos 212 al 224; además de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Contralorías internas en cada Secretaría de Estado, con lo que se pretendía se erradicaría la corrupción dentro del gobierno.

(69) ORTEGA PIZARRO, Fernando, Revista Proceso No. 460, México 29 de agosto de 1985, pp. 10 y 11.

(70) HINOJOSA Oscar, Ob. Cit. p. 10.

Si bien es cierto que la situación económica crítica de nuestro país se debió a políticas económicas equivocadas, mala administración, la devaluación del peso frente al dólar y la baja de los precios del petróleo, - además de la fuga de capitales al extranjero; también influyó en gran parte al alto grado de corrupción que hubo durante el gobierno Lopezportillista, toda vez que sólo unos cuantos servidores públicos corruptos fueron descubiertos y procesados pero la mayoría no, además, por lo anterior no es posible cuantificar los recursos económicos, que fueron objeto de fraudes, peculados y enriquecimientos ilícitos, y por lo cual no fueron aplicados en los programas para los cuales estaban previstos, con lo que se provocó que la sociedad mexicana se viera perjudicada, ya que esos recursos económicos podrían haber sido utilizados en diversos sectores tales como salud, servicios públicos, educación, etc., los que hubieran repercutido en beneficio de la sociedad.

Asimismo, el hecho que la corrupción exista en cientos de formas en otros puntos de la sociedad como lo es en el medio empresarial, entre los sindicatos, en los diferentes niveles del mundo del deporte, el académico, en los medios de comunicación, etc., y no sólo dentro del gobierno, confirma que el problema es cultural y no moral; muchas de las viejas costumbres tales como el conflicto de intereses, el nepotismo y las ofertas de influencia, no son consideradas algo malo por la mayor parte de los mexicanos, y como el poder y no la ley domina a la sociedad, la honradez misma, al parecer, es negociable. Se considera normal que un industrial tenga ganancias exageradas, al tiempo que se justifica la evasión fiscal dicién-

do que el gobierno se robaría el dinero; es más, quienes pagan sobornos a servidores públicos, líderes sindicales o agentes de tránsito piensan que son víctimas de la corrupción, en lugar de contribuyentes a ella, - pero incluso aunque la mayoría de los mexicanos participa de acuerdo -- con las mismas reglas se considera que el gobierno es el culpable principal sin considerarse que todos en alguna forma somos culpables.

LA RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD COMO ESTANDARTE DE LA CAMPAÑA ELECTORAL.

Como se ha descrito anteriormente, el país a finales del régimen -- Lópezportillista, había llegado a una situación crítica y con una base social de apoyo al Estado desmeritada por la corrupción en el servicio público; es dentro de este marco de referencia del cual surge concretamente el Programa de Renovación Moral. Por estas causas el Ltc. Miguel de la Madrid Hurtado al ser nombrado candidato a la Presidencia de la República, retoma la ya trillada lucha contra la corrupción, ya que durante el curso de su campaña política, realiza diversos pronunciamientos, a través de discursos, entrevistas con los medios de comunicación y reuniones de trabajo con diversos grupos del Partido Revolucionario Institucional, a favor de un Programa de Renovación Moral de la Sociedad.

De acuerdo con el Diccionario Larousse de la Lengua Española, los conceptos de Renovación Moral y Sociedad, literalmente significan: Por "Renovación" se entiende la acción y efecto de volver una cosa a su pri-

mer estado, reemplazo, transformación, renacimiento o volver a poner de moda; asimismo el concepto de "moral" se utiliza como sinónimo de buenas costumbres, o como el conjunto de reglas que deben gobernar la actividad libre del hombre; y por último "sociedad" es la reunión de personas formadas por el conjunto de los seres humanos con quienes se convive. (71) Por su parte Ely Chino y considera que la sociedad se refiere meramente al hecho básico de la asociación humana, y en el más amplio sentido, para incluir toda clase y grado de relaciones en que entran los hombres, sean ellas organizadas o desorganizadas, directas o indirectas, conscientes o inconscientes de colaboración o de antagonismo. (72)

De lo anteriormente expresado se deduce que el concepto de "Renovación Moral de la Sociedad" significa: El Restablecimiento de las Reglas que deben Gobernar la actividad libre del hombre conforme a las exigencias de su misma naturaleza dentro del medio humano en que están integradas, en un lugar y época determinada.

No obstante lo anterior, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, definió a la Renovación Moral como la revigorización de todo lo que induzca y garantice el cumplimiento de nuestros deberes para con la Nación, para con la República; siendo la supeditación de los intereses individuales y de gremio a los intereses generales, a nuestro orden Constitucional; así

(71) LAROUSSE, Diccionario de la Lengua Española, Ed. Mexicano, México - 1985, pp. 376, 496 y 543.

(72) CHINO Y, Ely, La Sociedad, una introducción a la Sociología, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1981, p. 45.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 79 -

como no inventar una nueva moral, sino reforzar la moralidad colectiva -- del proyecto nacional que es nuestra Constitución y buscar reforzar el -- orden social y el estado moderno de derecho a los que ella da sustento. (73)

Una renovación moral de la sociedad, que implicaba la supeditación -- de intereses particulares al interés general de la República y el cumplimiento del orden jurídico; la prevención, corrección y castigo de conductas ilícitas de funcionarios y empleados públicos; la profesionalización y depuración de los cuerpos encargados de la seguridad pública; Una administración de justicia pronta, expédita y limpia; la vigorización de la formación ética y cívica en el sistema educativo y en los medios de comunicación social; la renovación, las prácticas de moralidad social en la familia, la escuela, la empresa, el trabajo y la vida comunitaria. Considerando al derecho como un instrumento de la Renovación Moral.

La renovación moral exigía que el Estado asumiera tres responsabilidades fundamentales:

PRIMERA: Que previniera la deshonestidad en sus relaciones con la sociedad. Para lo cual, la Administración Pública debería ser honesta, profesional y eficaz; se debería remover cargas burocráticas que agobian a la sociedad.

(73) DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Nacionalismo Revolucionario, Tesis - Fundamentales de Campaña, Edición de la Secretaría de Información y Propaganda, C.E.N. del PRI, Junio 1982, pp. 47 y 48.

SEGUNDA; Que identificara, investigara, procesara y sancionara con legalidad, eficiencia, severidad e imparcialidad, la corrupción pública y privada.

TERCERA: Que utilizara todos los medios a su alcance para que la sociedad; en especial la niñez y la juventud, reforzaran su formación en los valores fundamentales de la Nación. (74)

En virtud de que la Renovación Moral fue una de las siete tesis de -- campaña del Lic. Miguel de la Madrid, ésta se incluyó dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el cual el capítulo segundo referente -- a la Política del Estado Mexicano en su punto 2.1.4 relativo a la Renova-- ción Moral, se menciona que esta exige, ante todo, el cumplimiento escrupu-- loso de nuestras leyes. Además de que el Gobierno, es el primero en que-- dar obligado a establecer nuevos patrones de conducta, y la guía fundamen-- tal de esta decisión era el derecho; para lo cual la expresión práctica -- del Gobierno equivalía al perfeccionamiento de los sistemas de administra-- ción de los recursos del Estado, la mejor regulación de las responsabili-- dades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la Administración. (75)

Como se puede observar el término de Renovación Moral no se utilizó --

(74) Ibid., p. 51

(75) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, Ed. Talleres Gráficos de la Nación 1983. p. 42.

en su significado literal, sino que fue un eslogan de campaña electoral, pero que en resumen sólo significaba una política de anticorrupción de los servidores públicos; para lo cual se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título IV, que se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos: así como al Título Décimo del Código Penal y se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con las que se intentaba depurar la Administración Pública, obligando a los servidores públicos a ajustarse en su actuación a los principios de legalidad, imparcialidad y honradez, estableciéndose sanciones para los que se apartan de tales principios; además de crearse la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas en cada una de las Dependencias y Paraestatales, quienes serían las encargadas de llevar a cabo la Renovación Moral, es decir evitar la corrupción de los servidores públicos.

VISION CONSTITUCIONAL DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES.-

El 28 de diciembre de 1982, apenas transcurridos escasos veinte días de haber tomado posesión en su cargo el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de Reformas Constitucionales al Título IV, que comprende los Artículos del 108 al 114 relativos a las responsabilidades de los servidores públicos, así como los Artículos 74 Fracción V, 76 Fracción VII, 94, 97, 127 y 134.

"Existen opiniones encontradas respecto a la necesidad de modificar la regulación Constitucional del Régimen de Responsabilidades, pues mientras en los círculos oficiales, se señala que la Constitución de 1917, ya no ofrecía bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la ciudadanía exigía erradicar y era necesario actualizar el Texto Constitucional para que su normatividad estuviese a la altura de los cambios y exigencias sociales; en el ámbito académico se afirma que las adiciones, precisiones y supresiones realizadas por el constituyente permanente en diciembre de 1982, no justifican de manera alguna la modificación de todo un Título de nuestra Constitución Federal que se había conservado casi sin variación durante sesenta y cinco años. Las Reformas adoptadas, si bien denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, no afectaron la esencia; en realidad, son pocos los aspectos novedosos ó los cambios trascendentales al texto vigente: conserva el sistema anterior (que, con ciertas salvedades, era satisfactorio). Aún, cuando el texto anterior, en diversos aspectos, era deficiente y confuso, en buena medida hubiera podido subsanar a través de la interpretación constitucional por los órganos jurídicos-aplicadores, sin multiplicar innecesariamente las reformas a la Constitución" (76)

La Reforma Constitucional, empieza por el cambio en la denominación del Título IV Constitucional, el que a partir de la misma, se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos, antes responsabilidad de los funcionarios públicos.

(76) OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús, La Responsabilidad de los Servidores Públicos, México 1984, Ed. Porrúa, pp. 110 y 111.

El Artículo 108 establece que se reputará como servidor público, a los representantes de elección popular a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal; a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal; quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran con motivo de sus respectivas funciones.

Esta disposición, intenta dar un tratamiento idéntico a todos los servidores públicos, con independencia de su jerarquía. Consecuentemente, los miembros de los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo están catalogados como servidores públicos y todos son responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

En el párrafo segundo del propio Artículo 108, se reproduce el contenido de su correlativo, Artículo 108 párrafo Tercero de la Constitución anterior a la Reforma, en el sentido de que el Presidente de la República, sólo puede ser acusado de traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Lo mismo ocurre con el párrafo Tercero del actual Artículo 108, que virtualmente reproduce el contenido de su correlativo Artículo 108, párrafo segundo de la Constitución con anterioridad a la Reforma que se comenta, que contempla la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, estableciendo que son responsables por

violaciones a la Constitución y Leyes Federales, aunque agrega que también son responsables por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El párrafo final del Artículo 108, expresa que las Constituciones de los Estados de la República precisarán el carácter de servidor público de quienes desempeñen empleos, cargo o comisiones en los Estados o Municipios, en congruencia con el sistema Federal Mexicano.

El Artículo 109 reformado de la Constitución establece una serie de -- lineamientos, a efecto de que el Congreso de la Unión y las Legislaturas -- Estatales expidan las Leyes de Responsabilidades en el ejercicio de sus respectivas competencias, los que contenidos en las fracciones Primera y la -- Tercera, definen la responsabilidad política, penal y administrativa de los servidores públicos, estableciendo que la política se configura cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; -- que la comisión de delitos por parte del servidor público será perseguida y sancionada en términos de la Legislación Penal y que la responsabilidad -- administrativa se actualiza por actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deba observar en el desempeño de sus empleos, cargo o comisiones.

Por otro lado el numeral que se comenta dispone que los procedimientos para la aplicación de las sanciones se desarrollarán autónomamente y --

no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

El numeral determina asimismo que la Ley, establecerá los casos y circunstancias en que deba sancionarse penalmente a los servidores públicos por causa de enriquecimiento ilegítimo y además de cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrán formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El Artículo 110 Constitucional define los ámbitos personal y material de validez del Título de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo que atañe a la responsabilidad de tipo político, fija el procedimiento a seguir y las sanciones que debe imponerse luego de un procedimiento en que la Cámara de Diputados se erige en órgano de acusación y la Cámara de Senadores en un órgano de sentencia, estableciéndose que las resoluciones de cualquiera de las dos Cámaras son inapelables, es decir, creándose una causal de improcedencia adicional en materia de amparo.

Por su parte, el nuevo Artículo 111, establece que 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, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, la Cámara de Diputados, tendrá que declarar si hay o no lugar a proceder contra el empleado por delin-

tos cometidos durante el tiempo de su encargo, lo que desde el punto de --
vista técnico ha venido a denominarse declaración de procedencia o de desa-
fuero; ya que esos servidores públicos gozan de fuero constitucional en ra-
zón del alto cargo que desempeñan. Es decir el fuero significa Inmunidad
y no impunidad, esto es, quienes lo poseen también están sujetos a los pro-
cedimientos y penas establecidas por las leyes, pero antes de que sean con-
signados ante las autoridades penales competentes se requiere el juicio de
procedencia, por el que se suprime la Inmunidad.

En relación con lo anterior, es conveniente comentar que existen dos -
tipos de fuero:

- El Fuero de Inmunidad, que dá lugar a la Inviolabilidad, y
- El Fuero de no procesabilidad ante autoridades Judiciales Ordina-
rias Federales o Locales.

Como ejemplo de fuero Inmunidad, está lo dispuesto en el Artículo 61
de la Constitución, según el cual "Los Diputados y Senadores son Inviola-
bles por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y ja-
más podrán ser reconvencidos por ellas".

"La Inviolabilidad surgió históricamente para proteger a los miembros
del parlamento contra la persecución de la Corona por sus opiniones o acti-
vidades de carácter legislativo y actualmente es una regla prácticamente -
universal de que los legisladores están provistos de esta Inmunidad abso-
luta de manera que no pueden ser perseguidos por expresiones o conductas -

realizadas en ejercicio de sus funciones parlamentarias, y que extiende también al recinto o recintos en los cuales se efectúa". (77)

Desde otro punto de vista tenemos que la inviolabilidad también -- está extendida a los Jueces en cuanto interpretan las disposiciones Legislativas que realicen en sus resoluciones, siempre que no exista negligencia o mala fe en éstas, como lo prevee el Artículo 83 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El otro aspecto lo conforma la Inmunidad de carácter procesal, los funcionarios que están provistos de este instrumento no pueden ser enjuiciados por los delitos o faltas graves que cometan, ya sea de carácter ordinario o bien con motivo de sus atribuciones oficiales sin que previamente se cumplan ciertos requisitos que suspenden la Inmunidad.

Según Ignacio Burgoa Orihuela, la finalidad del Fuero Constitucional, no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del Gobierno institucional dentro de un régimen democrático. (78)

En nuestro derecho, el fuero es tan amplio que Diputados y Senado--

(77) FIX ZAMUDIO, Héctor, "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en Derecho Comparado" en las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 1984, p. 59.

(78) BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos" En la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana, Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, No. especial, México septiembre 1980, p. 90.

res disfrutan de fuero tanto durante la actuación de las Cámaras como en los largos períodos de receso, y la inmunidad los protege con tal amplitud que en ningún caso pueden ser detenidos o procesados sin previo desafuero.

La declaración de procedencia tiene como fin eliminar el impedimento que representa la protección Constitucional otorgada a ciertos funcionarios de alto rango para quedar sujetos a la acción de los Tribunales Ordinarios competentes, para procesar por el delito de que se trate. Esta institución ha sido denominada de diversas formas en nuestra cultura jurídica, tales como Fuero Constitucional, Antejulio, Fuero para Arrestar y Licencia para Arrestar; su significado y alcance jurídico sigue siendo el mismo.

En opinión de Manuel González Oropeza, La Naturaleza Jurisdiccional del Procedimiento Declaratorio de Procedencia constituye desde los antecedentes americanos, un medio para garantizar un debido proceso legal al funcionario inculcado, y, de ésta manera, poder rendir declaraciones, pruebas y hacer las pesquisas necesarias para el esclarecimiento de la verdad. (79)

"Un fuero en su concepción moderna implica la aplicación de reglas generalmente punitivas o sancionadoras a un individuo perteneciente a cierto grupo o cuerpo. Para tal efecto, el fuero requiere de ordenamien

(79) GONZALEZ OROPEZA Manuel, "Experiencia Parlamentaria Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos", en las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 1984, p. 105.

tos especializados (como la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios), así como órganos jurisdiccionales Ad Hoc previstos con anterioridad (Vg: - Las Cámaras del Congreso Erigidas en Jurado)". (80)

Es notorio, por otro lado, que uno de los olvidos en nuestra Ley, al tipificar las causales de responsabilidad, ya sea política o administrativa, es que no se aplique sanción alguna al juez o funcionario que viole el Fuero Constitucional, ya que, según Manuel González Oropeza, las violaciones al -- fuero no provienen mayormente de los jueces, sino de autoridades administrativas tanto locales como federales, que por causa de delitos comunes procedieron contra funcionarios con fuero, sin que hubiere precedido un desafuero". (81)

El propio Artículo 110 precisa que en caso de que la Cámara de Diputados, no declare que ha lugar a proceder en contra del acusado, deberá suspender todo procedimiento ulterior, sin que esta situación signifique que no pueda seguirse el procedimiento correspondiente, cuando el inculpado haya terminado el ejercicio de su encargo; en caso de que la Cámara de Diputados determine que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las - autoridades competentes para el efecto de que se desahogue el procedimiento correspondiente en los términos de la Ley.

El artículo de referencia, dispone que el Presidente de la República -

(80) Ibid., p. 84

(81) Ibid., p. 84

sólo podrá acusársele ante la Cámara de Senadores en los términos del Artículo 110.

El Artículo 112, establece la excepción de que no se requerirá declaración de procedencia cuando el servidor público, esté separado de su encargo.

El Artículo 113 Constitucional, preceptúa que las Leyes sobre responsabilidad administrativa, determinarán las obligaciones de los servidores públicos, con el propósito de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargo o comisiones, así como las sanciones aplicables a quienes incumplan con dicha obligación y los procedimientos para aplicarlas, especificándose que las sanciones consistirán en suspensión, destitución, inhabilitación o sanciones de tipo pecuniario, independientemente de otras que establezcan las leyes aplicables; además, se precisa que las sanciones económicas se impondrán de acuerdo con los beneficios obtenidos por el servidor público responsables y por los perjuicios causados.

El Artículo 114, marca límites a la procedencia del Juicio Político, ya que, según dicho precepto, sólo podrá desahogarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y hasta un año después de concluido éste; no pudiendo exceder el procedimiento el término de un año.

Los párrafos segundo y tercero disponen que los plazos de prescripción, tratándose de responsabilidad penal y administrativa, deberán regularse en los ordenamientos jurídicos aplicables.

En síntesis, la Reforma al Título Cuarto de la Constitución, deja intacta la regulación de los casos de responsabilidad política que ya establecía el propio Título con anterioridad a la reforma; regula, al más alto nivel, los casos de responsabilidad administrativa y eleva a rango constitucional la figura de enriquecimiento ilícito.

NATURALEZA JURIDICA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.-

El objeto de las normas sobre responsabilidad de los servidores públicos puede definirse como: las disposiciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargo o comisiones, la naturaleza de las responsabilidades específicas en que pueden incurrir por su incumplimiento y las sanciones, procedimientos y autoridades competentes para aplicarlas.

Definición que se desprende de la exposición de motivos de la Iniciativa de Reforma de 1982 al Título IV de la Constitución que proponía reordenar dicho Título IV, estableciendo los sujetos a las responsabilidades por el servicio público, la naturaleza política, penal y administrativa de

dichas responsabilidades, la sujeción de los servidores públicos a las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas.

De acuerdo con lo anterior encontramos que el objeto jurídico al que -- nos hemos referido queda establecido mediante la creación de normas que -- encuentran como bienes jurídicos tutelados las conductas de los servidores públicos recogidos por la legislación reglamentaria de los valores-principios establecidos en el texto Constitucional, que deben observar quienes -- tengan la calidad genérica de servidor público.

El fundamento de estas normas lo encontramos en el poder disciplinario que "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 repre-sión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anor-malidades en los servidores públicos, encausando la acción administrativa con eficiencia y moralidad". (82)

Asimismo este poder es interno a la administración a diferencia del derecho penal administrativo que es externo de la administración y comprende a otras personas; el derecho penal se aplica a todos, y el poder, disciplinario sólo a los servidores públicos asimismo las sanciones penales son más graves además de --

(82) SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, México 1985, Ed. Porrúa, p. 453.

que el poder disciplinario implica procedimientos más atenuados, con una estimación discrecional. (83)

A través , del poder disciplinario del Estado se asegura el cumplimiento de la relación jerárquica y de los deberes que impone la función pública y de acuerdo con nuestro sistema laboral administrativo, estas sanciones que se producen en el orden interno, pueden ser impuestas, unas por la propia Administración Pública y otra a solicitud de ella ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Las normas disciplinarias no son más que el derecho sancionador del Estado sobre quienes se encuentran sometidos a una relación especial de servicio o de poder. El principal exponente de esta orientación es Otto Mayer que va a realizar la ruptura con el fundamento contractual para independizar la relación de poder y considerar a ésta como un verdadero fundamento de la potestad disciplinaria de la Administración. Este autor considera que el Estado puede sancionar más allá del estrecho marco contractual, ya que la relación de servicio público implica necesariamente una finalidad y una devoción especiales, por lo que cualquier contravención no representa, pues, sólo un desorden que se ha de reprimir, sino que ese hecho aislado tiene una importancia mucho mayor, porque de él pueden inferirse conclusiones acerca de la existencia de senti

(83) Ibid., p. 454.

mientos que no están de acuerdo con aquella exigencia fundamental. La idea del Jurista Alemán fue perfeccionada por Jellinek y Santi Romano; el primero indica que es la sujeción especial del funcionario frente al Estado la que fundamenta las normas disciplinarias, y Santi Romano hace referencia a la declaración especial de subordinación de la que depende como accesoria la relación disciplinaria. En la actualidad, suele admitirse casi sin excepción que las normas disciplinarias se refieren a quienes se encuentran ligados al estado por una relación especial de poder, considerándolo como un ordenamiento sancionador autónomo fundado en la relación de supremacía especial del Estado sobre sus Funcionarios. (84)

Asimismo, a las normas disciplinarias de la Administración Pública, se le suele asignar un significado ético, al considerar el carácter de sus sanciones más bien de tipo moral que represivo, al atender más a la corrección que a la coacción, en cuanto que su objetivo primordial más que el restablecimiento del orden social quebrantado, es la salvaguardia del prestigio y dignidad corporativa y garantizar la correcta y normal actuación de los funcionarios en la doble vertiente del eficiente funcionamiento del servicio que les está encomendado, y de que su actividad como tales se desarrolle, siempre en el marco que le fija la Ley, y por ello en las normas sancionadoras disciplinarias predomina la valoración ética de la conducta subjetiva del funciona--

(84) PEREZ BARRIO, Agustín, La Nueva Configuración de la Potestad Disciplinaria de la Administración, sus Límites Constitucionales, Revista Vasca de Administración Pública, No. 13, España 1985, p. 218.

rio, sobre los resultados de peligro o lesión de un bien jurídico determinado que con su actuación haya podido causar. (85)

En nuestro sistema jurídico mexicano el fundamento de las normas disciplinarias de los servidores públicos lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus Artículos 108 al 114; y el fundamento jurídico de la Ley Federal de Responsabilidades se halla en el Artículo 109 de la Constitución, que establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de su competencia expedirán las leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

LAS LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y LAS REFORMAS AL TITULO X DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DEL FUERO FEDERAL.-

A continuación se hará un breve análisis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comentando los Artículos más destacados en virtud que durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, a este Ordenamiento Jurídico se le consideró el pilar de la Renovación Moral. Junto con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; para luego compararla con las Reformas al Título X del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

(85) Ibid., p. 221.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, inicia su vigencia a partir del 1º de enero de 1983 y se integra por 90 Artículos, divididos en 4 Capítulos.

El Título Primero de dicha Ley, regula en sus artículos 1º al 4º, una serie de disposiciones generales que a continuación referimos:

El Artículo 1º, señala el ámbito material de regulación del propio Ordenamiento Jurídico, disponiendo que este tiene como finalidad la Reglamentación del Título Cuarto Constitucional en Materia de los Sujetos de Responsabilidad en el Servicio Público, las autoridades y los procedimientos para aplicar dichas sanciones en materia administrativa y política, las autoridades y los procedimientos para aplicarlas, así como el registro patrimonial de los servidores públicos.

El Artículo 2º de la Ley, se refiere al ámbito personal de validez de la misma, indicando que son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 Constitucional; en consecuencia y de acuerdo con dichos párrafos, son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, así como los Gobernadores, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

Además en su parte final, incluye a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, con independencia de que desempeñen o no alguno de los empleos, cargos o comisiones, a que se refiere el Artículo 108 Constitucional.

Lo anterior significa que tanto los empleados o funcionarios de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada, como los trabajadores de confianza y los de base adscritos a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, están considerados como servidores públicos por esta Ley, sin que se establezca por lo pronto, distinción alguna entre ellos en lo que atañe a los casos de responsabilidad administrativa.

El Artículo 3º, determina las autoridades competentes para la aplicación de la Ley, que son específicamente las Cámaras de Senadores y de Diputados al Congreso de la Unión; la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; las Dependencias del Ejecutivo Federal; el Departamento del Distrito Federal; la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Fiscal de la Federación; los Tribunales de Trabajo y los demás Organos Jurisdiccionales que determinan las Leyes.

El Artículo 4º, reproduce el contenido del Artículo 109 Constitucional, en cuanto a que los procedimientos para la aplicación de las sanciones políticas, administrativas o penales se desarrollan de manera autónoma, según su naturaleza y por la vía procedimental que corresponda y -

de que no podrán imponerse dos veces por una misma conducta, sanciones de la misma naturaleza.

El Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se refiere a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y declaración de procedencia.

Por Juicio Político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún funcionario del Estado para desafortarlo y aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable. (86)

Aunque muchas de las opiniones que se sustentan en relación con el juicio y la Responsabilidad Política tienden a ser jurídicas, la mayoría de los autores sostienen opiniones puramente políticas, como son las dos siguientes:

La Responsabilidad Política surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos así como a propósito de los nexos que estos tengan con determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno, y se traduce, generalmente, en el deber que a los propios funcionarios les impone la índole del grupo político o gubernamental a que pertenezcan en el sentido de no ser "desleales" a él, de "disciplinarse" a las directrices

(86) BURGOA CRIHUELA, Ignacio, Ob. Cit. p. 87.

que establezcan sus jefes, o sea en no discrepar de las decisiones que -- las sustentan sino en someterse a ellas y cumplirlas aunque contrarien su criterio personal" (87)

Manuel González Oropeza también se inclina por apoyar este tipo de -- punto de vista, apoyado en sus estudios sobre la experiencia que se tiene en México:

Por principio, la práctica parlamentaria en México demuestra que la Responsabilidad Política no es un instrumento propio e independiente del Congreso como en los Estados Unidos, sino que es una especie de ritual elaborado para legitimar una decisión política, sea ésta justa o injusta, manipulada hábilmente por el Presidente de la República a través de la -- disciplina del Partido Político". (88)

De acuerdo con el Artículo 5° de la Ley, en correlación con el Artí- culo 110 Constitucional, los sujetos de responsabilidad política son: -- 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, el Jefe del Departamento del Dis- trito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador Gene- ral de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jue-

(87) *Ibid.* p. 87

(88) GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *Ob. Cit.* p. 78

ces 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; cuando los actos de éstos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Asimismo 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 a la Constitución y a las Leyes Federales; 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 Artículo 7 establece que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo, Federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones.
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la Fracción anterior, y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

La Ley de Responsabilidades de 1979, contenía un precepto casi idéntico, sólo la Fracción VIII, constituye la única innovación en este artículo, lo curioso es que las causales comprendidas en las seis primeras Fracciones se contemplaron por primera vez en la Ley de Responsabilidades de 1870; es decir más de un siglo después, las causales de juicio político siguen siendo casi las mismas.

Este artículo debería ser uno de los que mayor contenido concentrara y sin embargo su redacción es demasiado amplia e imprecisa; en virtud de que, por un lado puede ser muy fácil caer en sus supuestos y, por el otro terriblemente difícil lo que necesariamente puede conducir a la arbitrariedad.

Sin embargo algunos autores como Pallares citado por Raúl F. Cárdenas refiriéndose a estas causales, considera que su ambigüedad no es un defecto, sino un acierto pues la confianza no admite grados y políticamente se debe contar con mayor libertad de destituir e inhabilitar. (89)

El Artículo 8º, establece las sanciones que pueden aplicarse, en caso de que la resolución que se pronuncie en el juicio político, sea conde-

(89) CARDENAS Raúl F., Ob. Cit. pp. 331 y 332

natorio, las que pueden consistir en destitución o inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público, desde uno hasta veinte años.

El tipo de sanciones que pueden imponerse en el Juicio Político se derivan precisamente de la naturaleza del mismo, en efecto, son cuestiones políticas las que se deciden en el Juicio y por ello debe limitarse a destituir al servidor público al que se le ha perdido la confianza y ha ser inhabilitado para no causar perjuicio a la sociedad. (90)

El Capítulo II del Título Segundo, se refiere a la cuestión procedimental en Materia de Juicio Político; comprendiendo de los Artículos 9° al 24.

El Artículo 9° establece que el Juicio Político, sólo puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión durante un año después de la conclusión de sus funciones, y que las sanciones respectivas, deben aplicarse en un plazo de un año después de iniciado el procedimiento.

La disposición que se comenta ha dado lugar a diversas interpretaciones, ya que por un lado, Felipe Tena Ramírez citado por Raúl F. Cárdenas, sostiene que si un funcionario ha dejado de serlo por expiración de su en-

(90) CARDENAS, Raúl F., Ob. Cit. p. 327.

cargo, la motivación política de la competencia del Senado consistente en proteger la independencia de la función, ha perdido su razón de ser, agregando que además el Senado estaría en imposibilidad práctica de aplicar -- la pena específica que señala la Constitución, como es la destitución a -- quien dejó definitivamente el puesto, y, que por lo que se refiere a la -- inhabilitación, el Juez común estaría en aptitud de aplicar esta pena, ya que nuestro texto remite a la Ley ordinaria, concluyendo que durante el -- año anterior a la terminación del encargo la responsabilidad es exigible -- ante la potestad común, y por otro lado, en desacuerdo con la opinión de -- Felipe Tena Ramírez, Raúl F. Cárdenas explica que ni la privación del cargo ni la inhabilitación, son penas propiamente dignas, sino medidas político administrativas que no pueden ser impuestas por un Juez común, sostiene además que si bien el que cesó en el cargo no puede ser privado de él, -- sí puede ser inhabilitado y que el único que tiene competencia para conocer sobre los problemas de inhabilitación política es el Senado de la República, concluye que si después del año se pretende alguna acción contra el funcionario se comete un acto indebido ya que ésta quedó extinguida de -- acuerdo a lo establecido por la Constitución. (91)

El Artículo 10 otorga a la Cámara de Diputados la facultad de instruir el procedimiento relativo al Juicio Político, actuando como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores, la de fungir como jurado de sentencia.

(91) CARDENAS Raúl F., Ob. Cit. pp. 364 y 365.

Por su parte el Artículo 11, se refiere a la integración de la sección instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Asimismo el Artículo 17 señala que si de las constancias del expediente se desprende la inocencia del servidor público, la Sección Instructora propondrá que no ha lugar a proceder en contra del servidor público. Si por el contrario, apareciere la probable responsabilidad del mismo, las conclusiones de la Sección Instructora, terminarán haciendo algunas de las propuestas siguientes:

- A) Que está comprobada la denuncia.
- B) Que existe probable responsabilidad del encausado.
- C) La sanción que debe imponerse.
- D) Que en caso de ser aprobadas sus conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores.

Una vez emitidas las conclusiones, según dispone el Artículo 18, la Sección Instructora debe entregarlas a la Cámara de Diputados para que de cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará una reunión de la propia Cámara, para resolver sobre la imputación y se presente el denunciante y el servidor público, alegando lo que convenga a sus intereses.

De acuerdo a lo establecido por los Artículos 20 y 21, si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en

ejercicio de su cargo. En caso contrario se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, la que hará la declaración que corresponda.

Por lo que se refiere al procedimiento de declaración de procedencia, cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimientos del Ministerio Público y cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que se pueda proceder penalmente en contra de alguno de los servidores públicos a que se refiere el párrafo primero del Artículo III Constitucional, deberá desahogarse en lo conducente, el procedimiento relativo al Juicio Político, según dispone el Artículo 25, con la variante de que una vez que la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder en contra del acusado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la Jurisdicción de los Tribunales competentes, de conformidad con lo señalado en el Artículo 28.

El que actualmente se le denomine "Declaración de Procedencia" obedece al deseo de eliminar la idea de privilegio a favor del Funcionario Público.

"El Fuero, al ser un requisito de procedibilidad tal como se le ha determinado a través de la Ley de Responsabilidades, lo es para proteger al Servidor Público de represalias políticas o acusaciones temerarias, pero, en virtud de que la responsabilidad de funcionarios es una institución fundamental en un sistema democrático y republicano, su alta finalidad de-

protección, debe ceder ante una más noble finalidad: la de perseguir y sancionar la responsabilidad penal y así, permitir que los funcionarios sean juzgados conforme al principio de igualdad ante la Ley, consagrado en el Artículo 13 Constitucional". (92)

El Capítulo IV del Título Segundo, establece una serie de disposiciones comunes para los procedimientos de Juicio Político y declaración de Procedencia, por lo que a continuación comentamos los más relevantes.

El Artículo 30, establece que las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

De acuerdo con el Artículo 41 los acuerdos y determinaciones de las Cámaras deberán tomarse en sesión pública en materia de Juicio Político, y el Artículo 45 establece que las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la Ley, así como las que se refieren a la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, y asimismo se atenderán, en lo conducente las del Código Penal.

Se considera que la última parte del Artículo 45, se comete un error al mencionar que "... asimismo se atenderán, en lo conducente las del Código Penal", toda vez que, se está hablando aquí expresa y concretamente

(92) GONZALEZ OROPEZA, Manuel, Ob. Cit. p. 101

de procedimiento, no de aplicación de sanciones; y si se trata del procedimiento concretamente, no tiene que ver nada el Código Penal, puesto que - tanto la cuestión procesal como la cuestión de la apreciación de las pruebas está exactamente en el Código Procesal Penal que es una Ley adjetiva - y no objetiva como el Código Penal.

El Título Tercero, se refiere a la responsabilidad administrativa, comprendiendo del Artículo 46 al 78, comentándose los más relevantes:

El Artículo 47 de la Ley, establece en veintidos fracciones una serie de obligaciones a cargo de los servidores públicos, que a continuación se mencionan.

- 1.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- 2.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes;
- 3.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que les sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;

- 4.- Custodiar y cuidar la documentación e información.
- 5.- Observar buena conducta, tratando con respeto, diligencia imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga trato;
- 6.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.
- 7.- Observar respeto y subordinación con respecto a sus superiores jerárquicos;
- 8.- Informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe;
- 9.- Abstenerse de ejercer funciones que no le corresponden.
- 10.- Abstenerse de autorizar a un inferior a faltar más de 15 - días continuos o 30 discontinuos en un año;
- 11.- Abstenerse de ejercer otro cargo incompatible;
- 12.- Abstenerse de intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada para trabajar en el servicio público.

- 13.- Excusarse cuando tenga impedimento;
- 14.- Informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento;
- 15.- Abstenerse de solicitar, recibir o aceptar donativos de -- personas cuyos intereses esté afectando;
- 16.- No pretender obtener beneficios extras de su remuneración;
- 17.- Abstenerse de intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal;
- 18.- Presentar su declaración de bienes;
- 19.- Atender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría;
- 20.- Informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos-
- 21.- Abstenerse de incumplir cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y
- 22.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Se considera que este artículo se debe modificar, toda vez que no es jurídico crear conductas vagas e indefinidas en las que quede comprendida toda acción humana, ya que en diversas fracciones del Artículo 47 que contiene el catálogo de obligaciones a que queda sujeto todo servidor público, se incurre en esta indeterminación.

Asimismo y en virtud de que en algunas fracciones del artículo que se analiza, se pretende caracterizar conductas que pudieran constituir responsabilidades administrativas, pero que fundamentalmente se encuentran tipificadas como delitos en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal; se propone suprimir las fracciones en las que se den éstos supuestos, a efecto de no invadir una esfera de actuación que el Estado Mexicano reserva al Poder Judicial, y cuyo ejercicio corresponde al Ministerio Público y es Materia del Derecho Penal, y no del Administrativo.

El Artículo 53, establece las sanciones por falta administrativa, -- que se hace consistir en: Apercibimiento Privado o Público; Amonestación Privada o Pública; Suspensión, Destitución del puesto; Sanción Económica e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El artículo antes citado, es insuficiente en cuanto a la definición de cada una de las sanciones; en la amonestación y el apercibimiento no se determina en qué consiste lo público y privado; además de que no seña

la las relaciones de congruencia a correspondencia que estas deberían guardar respecto a las obligaciones señaladas en el Artículo 47, por lo que, concede una desmedida facultad discrecional al juzgador para aplicar las sanciones, pudiendo dar lugar a la irresponsabilidad o a un abuso de poder.

Asimismo, el Artículo 56, se refiere a las autoridades competentes para imponer las sanciones administrativas a que se refiere el Artículo 53, señalando que el apercibimiento, la amonestación y la suspensión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico, la destitución se demandará por el propio superior jerárquico, en los casos de que los servidores públicos responsables, sean trabajadores de base; la destitución de los servidores públicos de confianza se aplicará por el superior jerárquico.

La sanción económica será aplicada cuando no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, (\$ 864,000.00 calculado de acuerdo al salario mínimo vigente en el mes de marzo de 1989) por el superior jerárquico y por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando exceda de dicha cantidad; por último, la inhabilitación debe dictarse por resolución jurisdiccional que dicte el órgano que corresponda, según las leyes aplicables.

Respecto a la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses se hace notar que, dicha sanción es aplicable tanto a los servidores públicos de base como de confian

za, de acuerdo al Artículo 53.

Por lo que hace a los servidores públicos de base, es de comentarse que la mayoría de las Condiciones Generales de Trabajo de las Secretarías de Estado, establecen como máximo, la suspensión temporal en salarios y funciones como sanción para los servidores públicos que incurran en incumplimiento de sus obligaciones hasta por un plazo de ocho días. Siendo conveniente destacar que las Condiciones Generales de Trabajo son de carácter obligatorio tanto para la Secretaría a que corresponde, su titular y servidores públicos adscritos a la propia Secretaría según lo dispuesto del Artículo 87 y 91, inclusive de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria Apartado B del Artículo 123 Constitucional, además de que este Artículo Constitucional considera los derechos laborales de los Trabajadores al Servicio del Estado, como garantías sociales mínimas, por lo que se considera que a los servidores públicos de base no se les puede aplicar una suspensión mayor a la que establezcan las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría donde labore.

La sanción de inhabilitación, la Ley señala que debe imponerse por resolución jurisdiccional que dicte el órgano que corresponda según las leyes aplicables; esta sanción es totalmente inoperante toda vez que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al no contener normas sobre la aplicación de la inhabilitación, nos remite a otras leyes, pero la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Trabajo no hacen mención de la inhabilitación; siendo el Código

Penal el único que la contempla como una pena por delitos cometidos por servidores públicos, por lo que el órgano encargado de dictar la resolución jurisdiccional es el Poder Judicial Federal, a través de sus tribunales y previo juicio; por lo que no cabe la posibilidad de aplicar la inhabilitación como sanción administrativa.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece un procedimiento administrativo en su Artículo 64, indicando que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, impondrá las sanciones administrativas, mediante el procedimiento que en el mismo numeral se contempla y consiste básicamente en lo siguiente.

- I.- Citación al presunto responsable a una audiencia, haciendo de su conocimiento las irregularidades que se le imputan, así como lugar, día y hora en que se celebrará dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y hacer alegatos por sí o a través de su defensor. La audiencia mencionada se realizará dentro de un plazo de cinco a quince días hábiles siguientes a la fecha de la citación, debiendo asistir el representante de la Dependencia que se designe para ese efecto.
- II.- Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la propia Secretaría de la Contraloría, deberá declarar la inexistencia de responsabilidad o en su caso imponiendo al servidor público responsable las sanciones administrativas que correspondan y

notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la Dependencia y al superior jerárquico.

III.- Si la Secretaría determina en la audiencia que el expediente no se encuentra debidamente integrado, podrá ordenar la práctica de investigaciones adicionales o la celebración de otras audiencias.

IV.- En cualquier momento la propia Secretaría de la Contraloría, puede determinar que se suspenda al presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, sin que esta determinación implique la responsabilidad del mismo; dicha suspensión surtirá efectos a partir de que se notifique al servidor público y cesará cuando así lo determine dicha Dependencia.

'El contenido de esta fracción no está del todo apegado a lo preceptuado por los Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que por muy importante que sea la Secretaría; más importante es no lesionar derecho alguno sin satisfacer las exigencias que los preceptos mencionados establecen' (93)

Cuando el servidor público no resulte responsable será restituído en el goce de sus derechos laborales y se le cubrirán todas las prestaciones

(93) COLLIN SANCHEZ Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Ed. Porrúa, México 1984, p. 622.

que hubiera dejado de percibir durante el tiempo que dure la suspensión.

Se considera que el Artículo 64 padece de varias lagunas, toda vez, que no prevé y establece los casos en que no concurra el servidor público a la audiencia de Ley, asimismo no establece la aplicación supletoria de otro ordenamiento jurídico, además de que no incluye reglas de valoración de pruebas.

Cabe destacar que de acuerdo con el Artículo 65 de la Ley, el procedimiento ante las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal, se desarrollará en lo conducente de manera semejante al procedimiento que se desahoga ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El Artículo 70 de la Ley, determina que los servidores públicos sancionados, podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, las resoluciones de las Contralorías Internas de las Dependencias y de la Secretaría de la Contraloría. El Tribunal Fiscal de la Federación, podrá anular dichas resoluciones, lo que tendrá el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado.

Por su parte el Artículo 71, se refiere exclusivamente a la impugnación de las sanciones aplicadas por el Superior Jerárquico, es decir, impuestas por las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

Dichas resoluciones pueden ser impugnadas ante la propia autoridad a través del recurso de revocación, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución. - Dicho procedimiento de revocación, según el propio Artículo 71, se tramitará de la manera siguiente:

- 1.- Presentación de un escrito en el que el servidor público exprese los agravios que a su juicio le cause la resolución señalando las pruebas que considere pertinentes desahogar.
- 2.- La autoridad resolverá sobre la admisión de las pruebas, las cuales desahogarán en un plazo de cinco días, y se emitirá resolución a más tardar dentro de los tres días siguientes a la conclusión del período probatorio.

Es de comentarse que en el artículo anterior no se señalan los requisitos que deba satisfacer el escrito de interposición del recurso, así mismo, no se prevé en forma específica, qué efectos o consecuencias se derivarán en el caso de que no se emita la resolución en la forma y términos que se regula.

Por otro lado, el Artículo 72, establece que la interposición del recurso de revocación suspenderá la ejecución de las resoluciones impugnadas, siempre que el servidor público cumpla con los siguientes requisitos:

- 1.- Otorgue garantía en los términos del Código Fiscal, tratándose de sanciones económicas.
- 2.- Si, se trata de otro tipo de sanciones, será necesario que se admita el recurso; que la resolución recurrida produzca daños y perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente y que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servidor público.

Acerca de la necesidad de agotar el recurso antes de impugnar un amparo la resolución de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o de la Contraloría Interna de la Dependencia correspondiente, podemos hacer la consideración de que en virtud de que se exigen mayores requisitos a los previstos en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión, ya que en ésta se habla de daños de difícil reparación y en la Ley Federal de Responsabilidades, de daños de imposible reparación, queda expedita la vía para recurrir directamente en amparo dichas resoluciones.

Por último, el Artículo 78, se refiere a la prescripción, indicando que las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer sanciones, prescribirán en tres meses, si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de 10 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. (\$86,400.00) o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero; asimismo que el plazo de prescripción se contará a partir - -

del día siguiente a aquél en que se hubiera cesado, si fue de carácter -
continuo; y en los demás casos que prescribirán en tres años.

Del análisis del Artículo 78, se observan ciertas deficiencias; toda vez que no dispone si su aplicación se hará de oficio o a petición de parte, asimismo su forma de interrupción, aunado a que los plazos para -
prescribir son muy restringidos; toda vez que el lapso de prescripción -
de tres meses para las responsabilidades en que el beneficio obtenido, -
el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mí-
nimo diario vigente en el Distrito Federal o si la responsabilidad no -
fuese estimable en dinero; ocasiona que en la mayoría de las veces este
tipo de responsabilidades quedan impunes, toda vez que durante la inves-
tigación y la sustanciación del procedimiento disciplinario surgen difi-
cultades que no permiten dictar resolución antes de ese lapso de tiempo,
además de tomarse en cuenta el tiempo en que puede tardarse la detección
de las irregularidades; por lo que se considera de gran importancia el -
señalamiento de la forma de interrumpir la prescripción.

El registro patrimonial de los servidores públicos, se encuentra con-
templado dentro del Título IV, Capítulo Único, en los Artículos 79 al 90
de la Ley, y se refiere a lo siguiente:

Como anteriormente se comentó la fracción XVIII del Artículo 47, Im-
pone al servidor público la obligación de presentar la declaración de si

tuación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría.

Conforme al Artículo 80, esta declaración tiene obligación de presentarla, en el Poder Ejecutivo Federal, desde un jefe de departamento hasta el Presidente de la República.

En el Congreso, Diputados, Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros, Directores y Contador Mayor de Hacienda.

En la Administración Pública Paraestatal: Directores y Subdirectores Generales y de Área; Gerentes y Subgerentes Generales y de Área, y servicios públicos equivalentes de Organismos, Empresas Mayoritarias, Sociedad y Asociaciones asimiladas y Fideicomisos Públicos.

En el Poder Judicial Federal tienen obligación de presentar la declaración: Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios Judiciales y Actuarios.

Según lo dispuesto por el Artículo 81, la declaración se debe presentar, dentro de los 60 días naturales que sigan a la toma de posesión; - - asimismo, dentro de los 30 días naturales que sigan a la conclusión del - encargo, y durante el mes de mayo de cada año, en este último caso se debe anexar copia de la declaración anual de Ingresos.

Además, este artículo señala que si se omite presentar la declara-

ción inicial o la anual, sin causa justificada, quedará sin efecto el nombramiento, previa declaración de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

José Luis Soberanes Fernández, opina que si bien es cierto que el servidor público que indebidamente se enriquece, no va a ser tan torpe en registrarlas a su nombre y manifestarlas en su declaración de situación patrimonial pues para ello hay muchos subterfugos y testaferros, el registro tiene una doble utilidad: el impacto psicológico de saberse controlado en cuanto a sus bienes, los cuales debe manifestar bajo protesta, y, por otro, que el exigísele responsabilidades a un funcionario, presuntamente responsable, con el fin de garantizar dicha responsabilidad ya se sabe con que bienes cuenta para embargarlos provisionalmente. (94)

Por su parte, el Artículo 84, indica que cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos ilícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría de la Contraloría podrá ordenar la práctica de vistas de inspección y auditoría, indicando que cuando éstos actos requieran orden de autoridad judicial, la Secretaría de la Contraloría hará ante ésta la solicitud correspondiente.

Además, de que previamente a la inspección o al inicio de la audito

(94) SOBERANES FERNANDES José Luis, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, en las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 1984, p. 141.

rfa, se dará cuenta al servidor público de los hechos que motivan estas actuaciones y se le presentarán las actas en que aquellos consten, para que exponga lo que en derecho convenga.

"... Aunque se dice que, cuando tales prácticas requieran orden de autoridad judicial, la Secretaría hará la solicitud correspondiente,; -- sin embargo, estimamos que tanto el Artículo 14 como el 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, es muy clara -- en cuanto a las garantías que establecen, lo que significa que la denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a nuestro -- juicio, sólo podrá llevar a cabo la denominada "visita" de investigación y auditoría, a través del mandamiento judicial correspondiente.

A mayor abundamiento, no consideramos que semejantes "visitas" puedan tener fundamento en la fracción correspondiente del Artículo 21 Constitucional por ser muy claro dicho precepto en cuanto a los actos que competen a la autoridad administrativa.

Aunque se dice que previamente a la inspección o al inicio de la auditoría, se hará saber al servidor público los hechos que motivan esas -- actuaciones, presentándoles las actas en que aquéllos consten, manifestando lo que en derecho convenga, aún así, no estimamos que tal procedimiento esté apegado en todo y por todo a las garantías del llamado debido proceso legal, razón por la cual, estará en lo justo todo ciudadano que impida la entrada de esas autoridades a su domicilio, a no ser que exista el

mandato judicial debidamente fundado y motivado". (95)

Por su parte, el Artículo 86, establece que serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito.

Al respecto, el Código Penal, indica que se impondrán a los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito, la sanción consistente en el decomiso de los bienes ilícitos y cuando el monto del enriquecimiento no exceda de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (- \$ 43, 120,000.00) al cometerse el delito, destitución de empleo e inhabilitación de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo público. Cuando el monto sea superior al antes señalado, la pena consistirá en prisión de dos a catorce años y multa de 300 a 500 veces el salario y destitución e inhabilitación de dos a catorce años.

El Artículo 88, nos indica que durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y un año después los servidores públicos no podrán solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero o cualquier otra donación, servicio, empleo, cargo o comisión para sí o para su conyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios o para socios o sociedades de las que el servidor público o alguna de

(95) COLIN SANCHEZ Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Ed. Porrúa, México 1984, p. 633.

las personas antes citadas formen o hayan formado parte o personas cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público en el desempeño de su empleo, que determinen conflicto de intereses.

No se consideran como obsequios prohibidos los que reciba el servidor público en una o más ocasiones, de una misma persona durante el curso de un año, cuando el valor acumulado de los regalos no sea superior a 10 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de recibirlos, (es decir \$86,400.00 actualmente).

La contravención a esta disposición se considera como cohecho y de acuerdo con el Código Penal se castiga de la siguiente forma:

Cuando el valor del obsequio no exceda del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario del Distrito Federal o no sea valuable, se castiga con prisión de 3 meses a 2 años, multa de 30 a 300 veces el salario y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años. Si excede de lo antes señalado, se castiga con prisión de 2 a 14 años, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de 2 a 14 años.

Por su parte, el Artículo 89 menciona que cuando el servidor público reciba uno de los obsequios considerados como prohibidos, deben informar a la autoridad que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y poner a su disposición el obsequio.

Se considera que el problema de los regalos a servidores públicos y el nepotismo más se resuelve con una firme actitud política de la cúpula del Poder, que con leyes, pues aunque éstas subsistan. Si los mandos superiores no imponen una actitud ética a sus subordinados, todas estas Leyes estarán de más; por el contrario, cuando se fija una línea de probidad y honradez, no se necesitan leyes contra el nepotismo y los regalos de servidores públicos. (96)

Por último, el Artículo 90 establece que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación hará al Ministerio Público, en su caso, de claratoria de que el funcionario sujeto a la investigación respectiva, en los términos de la presente Ley, no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio de los bienes adquiridos o de aquellos sobre los que conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

Respecto al procedimiento que se sigue en la investigación en caso de que se presuma el enriquecimiento ilícito de algún servidor público, el Maestro Guillermo Colín Sánchez opina; "Aspecto interesante de esa nueva Ley, es que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se aboca a las investigaciones, hasta cierto punto haciendo caso omiso de las funciones que el Artículo 21 y demás relativos de la Constitución atribuye al Ministerio Público. Semejante situación se estimó que quedaría cubier-

(96) SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, Ob. Cit. p. 143.

ta o salvada con el Artículo 90 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; a pesar del contenido de este precepto, es indudable que esta Ley que por su jerarquía ocupa un lugar secundario frente a la Constitución Política que nos rige, le concede atribuciones, a una Secretaría de Estado que la propia Constitución Política señala a una institución como lo es el Ministerio Público, independientemente de que éste dependa del Poder Ejecutivo" (97)

El anterior comentario se considera acertado toda vez que de acuerdo con el Artículo 21 Constitucional se establece que "... La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público..." y al ser enriquecimiento ilícito un delito sancionado por el Código Penal en su Artículo 224, corresponde al Ministerio Público la investigación de éste.

Por su parte el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal fue reformado el cinco de enero de 1983, cambiándole la denominación del Título X, de "Delitos cometido por Funcionarios Públicos" a Delitos cometidos por Servidores Públicos.

El Artículo 212, define el concepto de servidor público, indicando que es toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del

(97) COLIN SANCHEZ, Guillermo, Op. Cit., p. 634.

Distrito Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Organizaciones y Sociedades asimiladas a éstas, Fideicomisos Públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales, así como los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales como se puede observar este Artículo es copia del Artículo 108 Constitucional sólo con algunos cambios de redacción.

El Artículo 213, consagra reglas especiales para la aplicación de sanciones, y en el cual se dispone que la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena; desafortunadamente no se hace el señalamiento concreto del mínimo y el máximo de la agravación, por lo cual, la idea parece justa, pero que en ninguna forma puede aplicarse.

Por su parte, el ejercicio indebido de servicio público lo regula el Artículo 214 indicando que se comete este delito cuando el servidor público ejerza las funciones de un empleo sin haber tomado posesión legítima; así como cuando continúe ejerciéndolas después de saber que se ha revocado su nombramiento o suspendido o destituido; asimismo cuando teniendo conocimiento por razón de su empleo de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, 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 jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades; o cuando por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia, o a la cual tenga acceso.

A través de esta figura delictiva se protege el patrimonio o los intereses de la Dependencia o Entidad en que el servidor público presta sus servicios.

Es de comentarse que las hipótesis que se contemplan en las fracciones IV y IX del Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades encuadran dentro de las conductas que indica el Artículo 214 del Código Penal.

El Artículo 215 del Código Penal, regula el delito de abuso de autoridad, prohibiendo todas aquellas conductas arbitrarias, atropellantes, abusivas de los malos servidores públicos, así cuando otorguen ilegalmente empleos, contratos o identificaciones.

El delito de coalición de servidores públicos lo contempla el Artículo 216, estableciendo que lo cometen los servidores públicos que 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. Más adelante indica cuando es ilícito coaligarse, mencionando que no cometen este delito los que se coaliguen en ejercicio

de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Asimismo, el Artículo 217 relativo al uso indebido de atribuciones y facultades, sanciona el manejo ilícito de recursos económicos públicos y de facultades para regular la economía; esta norma es totalmente positiva, toda vez que trata de evitar que de manera ilegal se varíe, la aplicación de las partidas presupuestales, práctica que muchas veces encu
brió malos manejos de fondos públicos.

El Artículo 218 se refiere al delito de concusión indicando que lo comete el servidor público que exija a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, por sí o por medio de otro, dinero, valores o servicios que sepa no ser debida o en mayor cantidad -- que la señalada por la Ley.

El delito de Intimidación lo regula el Artículo 219, encontrándose en este supuesto el servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que 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.

De lo anterior se desprende, que el bien jurídicamente protegido es la efectiva administración de justicia. En consecuencia, el sujeto pasivo la colectividad y el activo es el servidor público.

Por lo que se refiere al Artículo 220, este establece que comete el delito de ejercicio abusivo de funciones el servidor público que en el desempeño de su empleo, indebidamente otorgue contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, parientes y a cualquier tercero con el que se tenga vínculos afectivos, económicos; o quienes, valiéndose de la información que poseen en razón de su empleo, efectúen operaciones que les producen beneficios económicos para sí o para otras personas.

Asimismo las hipótesis que contempla la fracción XIII del Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es idéntica al tipo a que se refiere el mencionado Artículo 220, por lo que se considera que esta conducta al estar sancionada ya por el Código Penal; esta por demás que la Ley de Responsabilidades se refiera a ella como falta administrativa.

El delito de tráfico de influencia, se encuentra tipificado en el Artículo 221, indicando que comete este delito el servidor público que por sí o por interpósita persona promueve o gestiona la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo.

Este delito no existía antes de la Reforma, y con el cual se observa el interés del Legislador de evitar la corrupción entre los servidores pú

blicos, toda vez que, la conducta del traficante de influencia, es sumamente grave, pues ocasiona siempre un atropello a los particulares ligados con el negocio público de que se trate e introduce una desigualdad entre los sujetos interesados en el negocio público, dañando la prestación de los servicios públicos; como consecuencia genera desconfianza y pesimismo de la colectividad hacia la Administración Pública.

El Artículo 222, se refiere al cohecho, indicando que lo comete el servidor público que solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; este artículo regula la misma conducta a que se refiere la fracción XVI del Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El delito de peculado lo tipifica el Artículo 223, estableciendo que lo comete el servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, si por razón de su cargo los hubiese recibido en administración.

Por último, el Artículo 224, se refiere al enriquecimiento ilícito, que es cuando el servidor público no puede acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o aquellos, respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es de comentarse que este delito no existía antes de la Reforma del -

Código Penal.

Se considera de gran avance la tipificación del enriquecimiento ilícito, toda vez que muchos servidores públicos a través de su carrera en la -- Administración Pública, veían acrecentado su patrimonio, notoriamente superior a sus ingresos lícitos que pudiera tener como servidor público, pero a los cuales no se les podía acreditar que hubiesen cometido un ilícito como el peculado o el cohecho; pero ahora se autoriza a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a investigar a los servidores públicos presuntos responsables del delito de enriquecimiento ilícito, pero considero que el legislador cometió un error al otorgar dicha función a esa Secretaría, toda vez que de acuerdo al Artículo 21 Constitucional la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial.

Además, como se ha señalado anteriormente, el Código Penal tipifica delitos, que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como faltas administrativas en su Artículo 47.

Por lo que considero que el mencionado Artículo 47 debe ser reformado -- y eliminarse las conductas que ya tipifica el Código Penal, si bien es cierto que son procedimientos autónomos, en la práctica generalmente ocurre que el procedimiento administrativo interfiere en la labor del Ministerio Públi-- co y pone sobre aviso al servidor público, que ha cometido un ilícito, provocando que éste tome las medidas necesarias para evitar ser aprehendido y juzgado.

Además, el Código Penal sanciona más severamente a los servidores públicos corruptos, toda vez que de acuerdo a la gravedad de los delitos señala sanciones que van desde un año hasta catorce años de prisión, destitución e inhabilitación de uno a catorce años y multas desde treinta hasta quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito; a diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que sólo establece el apercibimiento privado o público, la amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica y la inhabilitación, pero esta última como ya se señaló anteriormente es inaplicable desde el punto de vista administrativo.

CAPITULO IV. - ALCANCES REALES DE LA RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las funciones de la Contraloría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Resultado de la Renovación Moral de la Sociedad y sus Repercusiones Sociales.

LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN Y LAS FUNCIONES DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.-

Con objeto de llevar a cabo el programa de Renovación Moral, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para lo cual se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del 1º de Enero de 1983; Secretaría a la que se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden del control de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, con el fin de evitar la corrupción en la administración pública y se tuviera un manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación.

Concretamente en el Artículo 32 bis, adicionado a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se le confirió a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través de dieciocho Fracciones, una serie de atribuciones y facultades para el despacho de sus asuntos, los que más adelante se comentarán.

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación formó parte de la instrumentación de acciones del Gobierno Federal respecto a la tesis de la Renovación Moral de la Sociedad, y, su existencia se encuentra estrechamente vinculada con el orden de las responsabilidades de los servidores públicos; para lo cual se le otorgaron amplias --

facultades en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se destacó que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que se encuentra a cargo de la Secretaría de la Contraloría es establecer una regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e Institucionales de control para que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal. (98)

El antecedente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación lo encontramos en el Departamento de Contraloría General de la Nación que se creó en 1917 al cual en 1926 se le denomina Departamento de Contraloría de la Federación que fungió hasta diciembre de 1932. Entre las facultades del Departamento de Contraloría se encontraban:

(98) DE LA MADRID HURTADO Miguel, Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Talleres Gráficos de la Nación, México 1983, p. 6.

- 1.- La de exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurran los funcionarios y empleados del gobierno -de cualquiera categoría -- que sean- en el manejo de fondos y bienes de la Nación, debiendo definir y localizar dichas responsabilidades dentro de un plazo perentorio, a fin de que no se aplace o se eluda la acción penal respectiva;
- 2.- La de decidir sobre la validez de las fianzas o garantías que debe otorgar todo funcionario, empleado o agente de gobierno que maneje -- fondos o bienes de la Nación y hacer efectivas, en los casos que esto proceda, las citadas fianzas o garantías, y;
- 3.- La de impedir la celebración de contratos u obligaciones que impliquen gastos no amparados por partidas del presupuesto vigente o por los saldos disponibles de dichas partidas" (99)

Pero este Departamento de Contraloría durante su período de vigencia no funcionó como se tenía programado ya que de acuerdo con el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en relación con la iniciativa presidencial sobre la extinción de dicho departamento, que propició el decreto del 22 de diciembre de 1932 -- publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de di- -

(99) PANI, Alberto J., "El Nuevo Departamento de Contraloría y la Moralización Administrativa" en la Revista de Administración Pública No. 57 Enero-Marzo, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984, p. 278.

ciembre del mismo año; indicaba que el establecimiento de la Contraloría tuvo por objeto fortalecer las funciones de la antigua Dirección de Contabilidad y Glosa, creada el 23 de mayo de 1910 dependiente de la Tesorería, para quitar a la Secretaría de Hacienda cierto carácter de superioridad - que se le atribuye de hecho, pero no de derecho, en virtud de que la legislación otorga la misma jerarquía a todas las Secretarías de Estado. Se pensó asimismo que el nuevo organismo podría estar capacitado para proporcionar: Informes, mensajes completos, detallados y exactos del estado de la Hacienda Pública y cuentas anuales en los primeros tres meses del año siguiente a cada ejercicio fiscal, y se creyó que contribuiría a intensificar la moralización del personal administrativo con especialidad el encargado del manejo de fondos, localizando de una manera rápida e inmediata las responsabilidades civiles y penales, impidiendo la celebración de contratos que constituyeran gastos indebidos. (100)

"Es el propio Ejecutivo de la Unión quien con toda franqueza y en forma categórica confiesa que no se ha podido realizar la finalidad suprema para la que fue creada la Contraloría, de obtener que el manejo de los Fondos Públicos se llevara a cabo con absoluta moralidad y estricto apego a las bases legales y a los principios científicos; que la suma de Facultades acumuladas en manos de la Contraloría no pudo en cierta época evitar el uso indebido de los Fondos Públicos y que las responsabilidades de estos despilfarros no han llegado a exigirse; que tampoco se ha alcanzado el efecto moralizador que se esperaba, pues el concepto de responsa-

(100) LANZ CARDENAS José Trinidad, "El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal" en la Revista de Administración Pública, No. 57 Enero-Marzo, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984, p. 46.

bilidad se diluyó y se pervirtió, ya que para los altos funcionarios la intervención de la Contraloría en muchas ocasiones ha equivalido a un finiquito, y muchas de las responsabilidades discernidas a empleados subalternos, sólo obedecen a simples errores o a falta de comprobación que a veces sólo merece observaciones o correcciones disciplinarias; que la dualidad de mando en las Oficinas Federales Recaudadoras, sujetas a la vez a ordenes de la Contraloría y la Secretaría de Hacienda, provoca trastornos que se traducen en pérdidas para el Erario y en un quebranto de la disciplina, por los conflictos que se suelen provocar! (101)

Por las razones antes mencionadas se suprimió el Departamento de Contraloría, y a partir del 1^o de Enero de 1933, sólo las funciones de control previo de egresos y la fiscalización de los actos y contratos que constitúan la función especial, y los de la Dirección General de Contabilidad y Glosa, no desaparecieron sino que pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al constituirse la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, entre los comentarios que se escribieron fueron que, surgía con criterios modernos de control, recogiendo las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que se había pretendido bajo el Departamento de Contraloría, tomando las medidas pertinentes para no incurrir en los defectos del control previo excesivo que pudiera constituir de algún

(101) Ibid., pp. 46 y 47.

modo un obstáculo para el desarrollo normal de la Administración Pública.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se constituyó como el órgano central de control en la Administración Pública quedando en esa virtud instituida como dependencia globalizadora de los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental.

Las motivaciones para la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, fueron:

- a).- La necesidad de instrumentar medios adecuados para el eficiente y honesto manejo de los recursos de la Nación; esto dió vida y cuerpo a la tesis de la Renovación Moral de la Sociedad, la que precisaba de un instrumento operativo que instituyera y ejercitara modernos sistemas de control en la Administración Pública.

b).- A pesar de los avances experimentados en la modernización de la administración pública, aún se presentaban deficiencias, carencias y desajustes, tanto en el marco conceptual como en el desempeño práctico de la función del control, atribuibles fundamentalmente a la dispersión de los distintos órganos responsables de su desempeño, lo que a su vez originaba falta de uniformidad y coherencia de las labores emprendidas. Esto hacía indispensable la adopción de bases técnicas, que dentro de un sistema unitario modernizara con propósitos de mayor eficiencia el control administrativo.

c).- La Renovación Moral debía entenderse asociada íntimamente a las funciones de evaluación y control, lo que sólo podría lograrse mediante la creación de una entidad que dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, a la par que normara y vigilara el funcionamiento y operación de las unidades de control existentes, globalizara las acciones de control en un auténtico sistema de vigilancia y evaluación en el que sin pretender centralizar todas las tareas en este sentido en una sola dependencia del Poder Ejecutivo, se definieran y coordinaran con precisión los ámbitos del control correspondiente a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

d).- Como una consecuencia de la necesaria renovación moral, había que esforzarse para dar legalidad, exactitud y oportunidad al manejo de los recursos patrimoniales.

e).- Las responsabilidades en el ejercicio de las comisiones y mandatos de la función pública, por la propia dignificación del servicio público, requerían la normatividad y las acciones conducentes para una transparencia en el ejercicio de tales responsabilidades.

f).- Por último, había que tomar las medidas del caso, para que un órgano en lo particular como instrumento del régimen disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer el control jerárquico, imponer las sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus deberes genéricos y específicos, y en su caso denunciar oportuna y eficazmente las irregularidades -

que fueron delictuosas ante el Ministerio Público. (102)

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como dependencia del Ejecutivo Federal, inició propiamente su vida institucional a través de la expedición de su Reglamento Interior, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983, con vigencia a partir del día siguiente, quedando estructurada con un titular del ramo, las subsecretarías "A" y "B", la Coordinación General de Comisarios y Delegados en el Sector Público, la Oficialía Mayor, la Contraloría Interna, las Direcciones Generales de Comunicación Social, de Planeación, Jurídica, de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de Operación Regional, de Control de Auditorías Externas, de Auditoría Gubernamental, de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría, de Análisis y Evaluación, de Servicios Administrativos, y de Programación Organización y Presupuesto, así como las unidades subalternas y las Delegaciones Regionales o Estatales que se establecieron por acuerdo del titular de la Secretaría.

Posteriormente, con fecha 30 de Julio de 1985 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reformas al Reglamento Interior, por cuya virtud se derogaron sus artículos 15, 22 y 25, con lo que se suprimen las Direcciones Generales de Planeación, de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría, y de Programación, Organización y Presupuesto.

(102) DE LA MADRID HURTADO Miguel, Ob. Cit. pp. 7 y 8.

De acuerdo con el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le corresponden a las atribuciones siguientes:

I.- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

II.- Expedir las Normas que regulen el funcionamiento de los Instrumentos y procedimientos de Control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control.

III.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades

en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

V.- Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones y derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

VI.- Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal.

VII.- Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la Coordinadora del Sector correspondiente, auditorías y evaluaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

VIII.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, al-

macenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

IX.- Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como deuda y de manejo de fondos, valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

X.- Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad.

XI.- Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

XII.- Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades.

XIII.- Coordinarse con la Contaduría de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

XIV.- Informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración

Pública Federal que hayan sido objeto de Fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones.

XV.- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las Leyes y Reglamentos.

XVI.- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan.

XVII.- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida, y

XVIII.- Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar. (103)

(103) MARCO LEGAL DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, Tomo I, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México 1986, pp. - 232, 233, 234 y 235.

Las Facultades a que se refieren las Fracciones I, II, IV, VII, X, XIII, XIV, XVII, las desempeñaba la Secretaría de Programación y Presupuesto, la de la Fracción V, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, las contenidas en la Fracción VI la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de la Fracción VIII las realizaban la Secretaría de Programación y Presupuesto, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y la de Comercio, y por último la función a que se refiere la Fracción XV la realizaba la Procuraduría General de la República, antes de las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1982.

Sólo las facultades a que se refieren las Fracciones III, IX, XI, XII, XVI y XVIII fueron de nueva creación.

Además de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se establecieron en las demás Secretarías de Estado y en el Departamento del Distrito Federal, Contralorías Internas, es decir 18 Contralorías más, con funciones de control, vigilancia, evaluación y disciplina en lo que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, con objeto de erradicar la corrupción dentro de la Administración Pública.

Por su parte, la contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, su creación se remonta desde la Constitución de 1824, y ha ido evolucionando, hasta el 18 de diciembre de 1978, en que se expidió la vi

gente Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el --
Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año.

De acuerdo con su Ley Orgánica, la Contaduría Mayor de Hacienda es -
el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revi
sión de la Cuenta Pública del gobierno Federal y la del Departamento del
Distrito Federal.

Asimismo, el artículo 3° de la Ley de la materia, establece que la -
Contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta Pública del Gobierno Fede
ral y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo Funciones de -
Contraloría y con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Verificar si las entidades a que se refiere el Artículo 2° de la Ley
de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (esto es, el Poder -
Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, el Depar-
tamento del Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, las Empre-
sas de Participación Estatal Mayoritaria y Determinados Fideicomisos), --
comprendidas en la Cuenta Pública:

a).- Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con --
apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Fede-
ración y del Departamento del Distrito Federal y, cumplieron con las dis-
posiciones respectivas de las Leyes Generales de Deuda Pública de Presu-
puesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración

Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;

b).- Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;

c).- Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas; y

d).- Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la Ley.

II.- Elaborar y rendir:

a).- A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. Este informe contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:

1.- Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.

2.- Los resultados de la Gestión Financiera.

3.- La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás Leyes Fiscales, - especiales y Reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

4.- El cumplimiento de objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados.

5.- El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares, y

6.- El análisis de las desviaciones presupuestales.

b).- A la Cámara de Diputados el informe sobre resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contendrá, además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades.

III.- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Ad-

ministración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones -- privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

En el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente.

IV.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de ingresos se ha realizado de conformidad con las Leyes aplicables en la materia y, además eficientemente.

V.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

VI.- Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas, y las aclaraciones, en su caso, que estimen pertinentes.

VII.- Establecer coordinación con la Secretaría de Programación y Presu-- puesto, a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas

de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos.

VIII.- Fijar las normas procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del distrito Federal.

IX.- Promover ante las autoridades competentes el financiamiento de las responsabilidades.

Del análisis de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, de su Reglamento Interior y del Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se desprende que:

La Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conforme las atribuciones que tienen conferidas, efectúan paralelamente auditorías y evaluaciones, la primera al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la segunda sólo al Poder Ejecutivo; pero con la diferencia de que la Contaduría ejerce un aspecto de control, posterior al ejercicio del presupuesto, al revisar la Cuenta Pública del ejercicio anterior al año corriente, en tanto que la Contraloría ejerce primordialmente un control preventivo, con la mira de impedir o corregir las acciones irregulares antes de su consumación.

Ambos órganos han sido creados por su respectiva Ley, dependiendo la Contaduría del Poder Legislativo y la Contraloría del Poder Ejecutivo, con obligación de rendir información anualmente, la primera a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, y la otra directamente al Titular del Ejecutivo, así como al Congreso de la Unión en cumplimiento por lo dispuesto por el primer párrafo del Artículo 93 Constitucional.

Cabe destacar que la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con facultades para revisar y evaluar las operaciones de la Secretaría de la Contraloría, pero no así ésta las de la Contaduría.

Asimismo, la Contaduría Mayor de Hacienda lleva a cabo funciones de control legislativo que se constituye en un control externo de la Administración pública, en cambio la Secretaría de la Contraloría General de la Federación realiza funciones de control administrativo que se constituye en un control interno de la Administración Pública, ejercido por un órgano de la misma.

En cuanto al fincamiento de responsabilidades, la Contaduría únicamente establece observaciones derivadas de los resultados de auditoría y que a su juicio, no estén debidamente soportadas o justificadas, turnando tales irregularidades a las autoridades competentes para la aplicación de las sanciones que procedan. Por su parte, la Contraloría constituye directamente las responsabilidades administrativas resultantes de las revisiones y evaluaciones efectuadas, aplicando las sanciones que co-

respondan; las dos están facultadas para formular las denuncias ante el Ministerio Público de los hechos delictuosos de que tengan conocimiento, cometidos en perjuicio de los intereses de la Nación.

No obstante las diferencias de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, su objetivo primordial es el mismo, el control gubernamental para evitar la corrupción pública.

Independientemente de la anterior afirmación, se considera que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no se justifica, ya que, como anteriormente se hizo referencia al mencionar sus atribuciones, la mayoría de ellas las desempeñaban otras Secretarías de Estado, sólo se globalizaron en un órgano las acciones de control, la única novedad fue lo relativo al conocimiento e investigación de las conductas de los Servidores Públicos que constituyan responsabilidades y la aplicación de sanciones que correspondan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el objeto de que se condujeran con providad y honradez en el desempeño de la función pública y erradicar la corrupción de Administración Pública, para así cumplir con el Programa de Renovación Moral.

RESULTADOS DE LA RENOVACION MORAL Y SUS REPERCUSIONES SOCIALES.-

Después de seis años en que estuvo vigente el programa de Renovación Moral de la Sociedad, es posible emitir una evaluación del mismo, por lo que a continuación se hace referencia al Informe 1982-1988 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el cual argumenta que "El objetivo de la Renovación Moral de la Sociedad durante la presente Administración no fue encarcelar al mayor número de Funcionarios Públicos corruptos, sino moralizar a los mismo", objetivo que no se logró.

Entre las cifras que más destacan del informe están las siguientes: - de 1983 a 1988 se presentaron 481,876 declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos; de las cuales 182,487 fueron iniciales, 282,148 anuales, asimismo 10,070 declaraciones por conclusión de ejercicio, 7,164 fueron detectadas como erróneas y 7 se realizaron por procedimiento (cuadro 1).

Las sanciones impuestas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de 1984 a 1988 ascendieron a 583, de las cuales 64 correspondieron a amonestaciones, 58 suspensiones, 228 sanciones económicas, 92 sanciones fueron destituciones, y se impusieron 141 inhabilitaciones (cuadro 2). Mientras que las Contralorías Internas de Dependencias sancionaron en el mismo lapso a 3,211 servidores públicos, de los que 171 fueron apercibidos, 1,140 amonestados, 1,180 suspendidos, 154 -

sancionados económicamente, 421 destituidos y 145 inhabilitados. (cuadro 3).

Hasta Junio de 1988 se atendieron 38,583 denuncias contra Servidores Públicos, pero sólo el 79 por ciento de estos casos fueron resueltos. Los Servidores Públicos enviaron a la Contraloría 788 obsequios, en virtud de que la Ley de Responsabilidades les prohíbe recibir regalos cuyo valor ascienda a más de 10 veces el salario mínimo (cuadro 4); asimismo, de 583 Dependencias y Entidades controladas sólo el 39 por ciento cumplió con el envío de reportes de Información periódica.

Respecto a las denuncias presentadas por la Secretaría de la Contraloría ante las autoridades del Ministerio Público del Fuero Federal o del Fuero Común, de 1983 a Junio de 1988, suman 74, de las cuales una corresponde al delito de encubrimiento, 5 a ejercicio abusivo de funciones, 5 a cohecho, 35 por fraude, 2 con motivo de abuso de confianza, 8 por falsificación de documentos, 6 por peculado, 5 por uso indebido de atribuciones y facultades, 4 por enriquecimiento ilícito, una por robo y una por informes falsos dados a una autoridad pública distinta a la Judicial y una por tentativa de fraude.

Asimismo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, realizó tres mil auditorías externas a entidades paraestatales, en las cuales se revisaron las operaciones correspondientes a los ejercicios de 1982 a 1986. Durante 1988 se aplicaron 500 auditorías, correspondientes

a 1987. Los dictámenes derivados de las 3,000 revisiones efectuadas, se refieren a los estados financieros de aproximadamente 600 entidades para-estatales. Del análisis de los informes se puede observar que aproximadamente en 500 de ellos, la opinión emitida por el auditor externo fue -- limpia, es decir sin observaciones, en 100 se incluyeron salvedades, en -- otros 1,000 se presentaron salvedades de importancia; en 400 la opinión -- fue negativa debido a que la entidad no preparó su información financiera conforme a principios de contabilidad y sus desviaciones fueron importan-tes o el auditor se abstuvo de opinar en razón de haber encontrado graves deficiencias en el control interno, y en 100 auditorías se efectuaron re- visiones especiales.

También se realizaron Auditorías Directas en Dependencias y Entida- des con objeto de fiscalizar sus operaciones; las fuentes para decidir -- sobre su programación fueron los informes de las Contralorías Internas, -- de los Comisarios del Sector Público, de los dictámenes y cartas de obser- vaciones de los auditores externos, así como de la información derivada -- del Sistema de Quejas y Denuncias.

Durante 1983, se concluyeron 9 auditorías directas, cañalizándose -- por vía penal 6 de ellas. En 1984 se concluyeron 52 auditorías directas, y en 1985 se concluyeron 121 auditorías.

La realización de auditorías durante el ejercicio de 1986 implicó -- además la solicitud de datos e información a terceros involucrados, por --

ello se practicaron 256 compulsas, con resultados significativos en la obtención de evidencia concluyente. Derivado de la aplicación de este procedimiento, se presentaron ante la Dirección General de Fiscalización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 48 denuncias por incumplimiento a las disposiciones fiscales, que representaron ingresos sujetos a investigación de 2,388 millones de pesos y 25 millones de dólares. Durante este año se turnaron 97 auditorías y revisiones directas, de las que se derivaron 40 Informes para fines penales, con un perjuicio patrimonial de 2,886 millones de pesos y 2 millones de dólares.

Las auditorías practicadas en 1987, tuvieron un enfoque preventivo, más que sancionador y sólo en los casos que conforme a derecho procedió, se profundizó hacia el aspecto penal en situaciones con presuntas irregularidades y en 1988 se concluyeron 155 auditorías y revisiones directas, entre las que se incluyó la emisión de 5 Informes de Auditoría para fines penales, con un monto global de 618 millones de pesos en perjuicio patrimonial detectado, quedando en proceso 26.

En lo que se refiere a auditorías de Obras Públicas, en 1983 se efectuaron 13 auditorías, en 1984 se hicieron 27 auditorías a la obra pública, en 1985 se verificaron 25 auditorías técnico-financieras de obras, con participación en 132 actos de fiscalización principalmente con cursos y 25 recepciones de obra; en 1986 se practicaron 27 auditorías a obras públicas que abarcaron un monto de 10,025 millones de pesos y en 1987, se practicaron 43 auditorías a obras públicas federales con un monto de 38,555 millones de pesos.

Las adquisiciones también fueron fiscalizadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en 1984 se efectuaron 9 auditorías de adquisiciones, en 1985 fueron 9 auditorías, en 1986 se realizaron 22 auditorías de adquisiciones y en 1987 se efectuaron 26 auditorías.

Por otra parte, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de acuerdo a lo que dispone el Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es competente para conocer el estudio y calificación de los Pliegos de Responsabilidad. Estos derivan del daño o perjuicio que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública Paraestatal, ocasionado por los servidores Públicos en el desempeño de su cargo o por el incumplimiento e inobservancia de las obligaciones inherentes al mismo, en relación con sus funciones o actuaciones inherentes al mismo, en relación con sus funciones o actuación. Al inicio de la actual Administración, se recibieron 72,287 Pliegos preventivos para su depuración y calificación, durante el período de 1983 a 1988 como resultado de la labor realizada, se encuentran en trámite 17,313. (cuadro 5). Es de comentarse que en el informe a que se hace referencia no se menciona el número de pliegos de responsabilidad que se levantaron en el período de 1983 a 1988 y de esos cuantos se solucionaron, sólo se mencionan los de la Administración anterior.

Dentro del Sistema Jurídico de Protección al Ciudadano, en los supuestos que se afecte algún derecho, por incumplimiento de las normas --

establecidas, a las bases de licitación o al procedimiento derivado de las adjudicaciones, obras públicas, subastas y contratos, el afectado puede hacer valer el recurso de inconformidad; la interposición de esta inconformidad produce un doble efecto: por una parte, se efectúa el estudio del recurso, con la aportación y desahogo de pruebas por el particular recurrente y la dependencia o entidad que haya convocado o efectuado la operación, hasta emitir alguna resolución. Por otro lado, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación dispone la realización de una investigación donde se analicen los distintos momentos del procedimiento, para dictaminar si se ha cumplido con la normatividad; esta investigación puede dar lugar al fincamiento de responsabilidad.

La presentación del recurso de inconformidad atiende dos aspectos fundamentales: adquisiciones y obra pública, en el segundo se contemplan además, las subastas y los contratos; las áreas de referencia son: concursos, adjudicaciones, licitaciones, simplificadas, ventas directas, según su monto y naturaleza. Los concursos pueden ser nacional o internacional, para adquisiciones; mayor o menor, conforme a la capacidad presupuestal de las entidades y monto de la operación, tanto en adquisiciones como en obra pública.

Las subastas se efectúan mediante licitación o venta directa; los contratos se refieren a prestación de servicios y arrendamientos, por excepción, cuando su monto lo justifique, se puede tener adjudicaciones directas; los procedimientos y las operaciones de cualquier naturaleza deben

atender las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, la Ley de Obra Pública y la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público.

De 1983 hasta 1988, el número de Inconformidades planteadas, ascendió a un total de 2,311, de las cuales corresponden a adquisiciones 1,814 y a obra pública y otros 497; se han resuelto 2,203, correspondiendo a adquisiciones 1,770 y a obra pública y otros 433 (cuadro 6).

En los sectores de la Administración Pública, se recibieron 1,814 inconformidades de adquisiciones, de las cuales 523 se han resuelto a favor de los particulares inconformes y a favor de los organismos públicos 1,117, En materia de obra pública y otros, de las 497 inconformidades recibidas, se resolvieron a favor de los particulares 143 y a favor de los organismos públicos 239 (cuadros 7 y 8).

Por último, en el informe 1982-1988 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, considera que la resolución de las Inconformidades y la atención a las consultas, permitió evitar en muchos casos, -- que se causara perjuicio al erario público o se haga un inadecuado manejo de recursos.

Por lo que se refiere al resultado de las inconformidades, durante la presente administración, las resoluciones dictadas aportaron un beneficio económico por 17,016 millones de pesos, al recuperar o impedir la aplicación de gasto. En el mismo lapso, en cuanto a consultas y desviaciones de--

tectadas permitieron obtener beneficios por 13,305 millones de pesos, esto hace un total, en cuanto a beneficios por 30,321 millones de pesos por el periodo de 1983 a 1988 (cuadros 9 y 10).

No obstante lo anterior y aunque las estadísticas e informes emitidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a primera vista parecen muy impresionantes, los hechos demuestran lo contrario, toda vez que al igual que en las anteriores administraciones, en la comprendida en el periodo de 1982 a 1988, al llegar a su final ocurrió lo mismo: fraudes, cohechos, peculados y enriquecimientos ilícitos de Servidores Públicos; pero tan solo en algunos casos se procede con todo el rigor de la Ley, con el objeto de calmar las protestas de la opinión pública, y en otros las razones de fondo son políticas, como son los siguientes:

El día 10 de Enero de 1989, Salvador Barragan Camacho, Secretario General Propietario del Sindicato Revolucionario de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y Joaquín Hernández Galicia, Secretario General -- Suplente del mismo Sindicato, así como a 45 miembros más de ese Sindicato -- fueron detenidos por la Procuraduría General de la República, como presuntos responsables de diversos ilícitos penales, por lo cual el día 13 de enero de 1989 fueron consignados ante el Juzgado octavo del Distrito en Materia Penal. A Joaquín Hernández Galicia, quien en Petróleos Mexicanos tenía el puesto de Jefe de Soldadura de la Refinería de Ciudad Madero, Tamaulipas, con ficha de identificación de trabajador número 18172, y con el cargo sindical de Director de Obras Revolucionarias de Trabajadores Petroleros de la

República Mexicana, así como el Secretario General Suplente, se le acusa por los delitos de homicidio calificado por la muerte de un Agente del Ministerio Público Federal, acopio de armas, Importación ilegal de armas prohibidas, resistencia a la autoridad, enriquecimiento ilícito, venta de plazas en Petróleos Mexicanos y por homicidio, por la muerte de Oscar Torres - Pancardo, exlíder petrolero.

Por su parte, Salvador Barragán Camacho, fué declarado formalmente preso por el delito de acopio de arma de fuego reservada para el uso del ejército, armada y fuerza aérea, además de que la Procuraduría General de la República lo investiga por enriquecimiento ilícito, toda vez que incurrió en falsedades al rendir su declaración patrimonial, ya que jamás mencionó las joyas, centenarios, cheques de viajero y dólares por un valor de tres mil millones de pesos que le fueron encontrados en su vehículo; Sergio Bolaños Quezada y Julio Santoscoy Perea, Prestanombres de Joaquín Hernández Galicia, fueron declarados presos por defraudación fiscal, asimismo 7 sindicalistas más por el delito de encubrimiento al acopio de armas de fuego y resistencia a una autoridad; 5 personas por el delito de encubrimiento; 15 personas por encubrimiento al acopio de armas de Salvador Barragán Camacho; también 6 personas fueron formalmente presos por el delito de homicidio calificado, portación de arma prohibida, encubrimiento al acopio de armas de fuego relacionado con Joaquín Hernández Galicia y resistencia de particulares a la autoridad; 2 personas presas por portación de arma de fuego, acopio de armas y resistencia de particulares a la autoridad; todos ellos miembros del Sindicato Petrolero.

Los ex-líderes del Sindicato Revolucionario de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, si bien es cierto que eran corruptos y habían cometido varios ilícitos y se enriquecieron a costa de Petróleos Mexicanos y sus empleados, todo esto era del conocimiento de las autoridades desde hace mucho tiempo, pero el gobierno lo permitió y solapó mientras así le convino; la principal causa por la que se detuvo a los Líderes Sindicales Petroleros fue la de someter al Sindicato Revolucionario de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana a la disciplina presidencial, toda vez que Joaquín Hernández Galicia y Salvador Barragán Camacho desafiaron la autoridad presidencial; y al nombrarse a Sebastián Guzmán Cabrera -- nuevo Secretario General del Sindicato Petrolero, el gobierno se asegura de tener un aliado. Con lo anterior se confirma que la mayor de las veces a los servidores públicos corruptos importantes, sólo se les juzga y procesa, no por sus delitos cometidos, sino por móviles políticos.

Por otra parte, dos días después de la detención de los Líderes Sindicales Petroleros, el día 12 de Enero de 1989, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó destituir de sus cargos a Gilberto Arredondo Vega y Eufemio Zamudio Alemán, como Magistrados del Tribunal Colegiado del XXI Circuito, con sede en Chilpancingo, Guerrero, al considerar que infringieron la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el dictamen del Juicio de Amparo que permitió la liberación de Alejandro Braun Díaz, el cual había sido condenado a 30 años de prisión por el Juez penal de Acapulco, Guerrero, sentencia que fue confirmada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, por considerarlo culpable del

delito de homicidio calificado perpetrado en contra de la menor Herle - -
Yuridia Mondain Segura.

En las conclusiones de la Comisión Investigadora y que fueron aceptadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para destituir a los dos Magistrados se determinó que Gilberto Arredondo Vega, formuló un proyecto de sentencia del amparo a Alejandro Braun Díaz, con apoyo en argumentaciones jurídicas incorrectas, carente de toda lógica y de todo sano juicio valorativo y contrariando, sin explicación alguna, tesis de jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; -- mientras que Eufemio Zamudio Alemán, actuó con gran ligereza, ya que no estudió el caso con la seriedad que requería el asunto, ya que se sumó a la opinión expresada por el ponente Gilberto Arredondo Vega en su proyecto -- para otorgar el amparo al asesino.

Gilberto Arredondo Vega y Eufemio Zamudio Alemán incurrieron en la responsabilidad administrativa prevista en los Artículos 108 y 109 Fracción III y el 113 de la Constitución, en relación con el Artículo 47 Fracciones I y XXI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al pronunciar la sentencia de amparo directo 198-88; por lo que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deliberó imponerles la sanción -- prevista en el Artículo 53 Fracción IV, de la mencionada Ley, consistente en la destitución inmediata del cargo de Magistrados de Circuito. Al haber sido destituidos los dos Magistrados automáticamente quedaron desafortados, con lo que pudieron ser detenidos por la Procuraduría General de la Repúbli

ca, como presuntos responsables de los delitos de mala administración de justicia, tráfico de influencias y cohecho por 160 millones de pesos. La detención de los dos Magistrados, se debió gracias a las presiones ejercidas por la opinión pública y la publicidad dada al asunto, a través de los medios de comunicación que obligaron a las autoridades a actuar conforme a derecho.

Asimismo el 8 de febrero de 1989 les fue decretado el auto de formal prisión a 10 servidores públicos de la Procuraduría General de la República como presuntos responsables de cohecho, enriquecimiento ilícito y encubrimiento, siendo los siguientes: José Luis Palacios Reyes, Segundo Comandante de la Policía Judicial Federal; Juan Manuel Ibarra, jefe de Grupo de la Policía Judicial Federal; Mario A. Flores Medellín, Agente del Ministerio Público Federal; Juan José Flores Medellín, Agente del Ministerio Público Federal; Santiago Estrella Alcantara, Agente de la Policía Judicial Federal, Adolfo Hermilo Sierra Trebiño, Agente de la Policía Judicial Federal, Mónica Villegas Silva, José Luis Jiménez Granados, Arturo López Monzón y Miguel Aceves Ornelas.

Además, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, informó que en el período comprendido en diciembre de 1988 a enero de 1989, fueron consignados ante Jueces Penales 98 servidores públicos como presuntos responsables de diversos ilícitos penales como homicidio, robo, peculato, privación ilegal de la libertad, abuso de confianza, uso indebido de servicio público y responsabilidad profesional.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, sólo se sancionaron a servidores públicos de mandos medios, pero casi a ningún servidor público importante, ahora la administración entrante para justificarse inicia la persecución de servidores públicos de la administración anterior.

No obstante la propaganda y publicidad que durante el periodo sexenal 1982-1988 se le dió al programa de Renovación Moral y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, fracasaron en su intento de moralizar a los servidores públicos, así como su objetivo de prevenir la comisión de ilícitos en la Administración Pública; la actuación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en su afán de imponer sanciones administrativas, entorpeció el funcionamiento e investigaciones de la Procuraduría General de la República, ya que ponía sobre aviso a los servidores públicos corruptos, con lo que provocaba que estos se dieran a la fuga y no se les pudiera imponer una sanción penal. Asimismo si en sexenios anteriores a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se le tuvo relegada, en la Administración Anterior su actuación fue insignificante, un órgano técnico tan importante que en teoría sirve para mantener un cierto equilibrio entre los Poderes de la Unión y en nuestro sistema presidencialista para ejercer un poco de control del Poder Ejecutivo y evitar excesos; se le debería permitir actuar ampliamente y aumentar sus facultades, pues como ya se comentó el llamado autocontrol del Poder Ejecutivo ejercido por la Secretaría de la Contraloría

ría General de la Federación no funcionó.

La Comisión de delitos como lo son el peculado, cohecho, tráfico de influencia, ejercicio abusivo de funciones, y el enriquecimiento ilícito, por parte de Servidores Públicos Corruptos, durante el período 1982-1988 provocaron en la sociedad que aumentara la falta de credibilidad de las Instituciones del estado, lo que se vió reflejado en las elecciones presidenciales del pasado 6 de julio de 1988, ya que gran porcentaje de ciudadanos votaron en contra del partido del Gobierno; asimismo la sociedad considera al servidor público un parásito que vive a expensas de los impuestos que pagan, por lo que la función pública se ha desprestigiado a tal grado que cuando un servidor público deja de serlo le es muy difícil encontrar empleo en la iniciativa privada. Otra de las consecuencias que ha provocado la corrupción dentro de la Administración Pública es que los ciudadanos evaden los impuestos porque consideran que no son aplicados a adecuadamente y que sólo sirven para enriquecer a los Servidores Públicos corruptos; se ha provocado que en la sociedad la moral se vaya diluyendo y también que al no confiar en sus gobernantes, desconfíen en las normas jurídicas que aplican.

El Programa de Renovación Moral de la Sociedad y la Creación de la Contraloría General de la Federación, tan sólo fueron una copia de anteriores planes contra la corrupción, así como del Departamento de Contraloría que existió de 1917 a 1932, ya que en ningún momento se analizaron o se hizo caso omiso de las causas y razones de fondo de la corrupción --

de los servidores públicos, como lo es la falta de seguridad de empleo, ya que en cualquier momento a los servidores públicos de confianza se les puede pedir su renuncia, o como es costumbre cada seis años la mayoría de empleados de confianza presentan su renuncia, para dar cabida al nuevo -- equipo de trabajo del presidente entrante. Esta inseguridad en el empleo provoca que el servidor público se vuelva corrupto, con el objeto de que él asegure su futuro y el de su familia para los períodos en que no cuente con empleo. Para evitar lo anterior es necesario que se implante el servicio civil de carrera dentro de nuestra administración pública.

La corrupción tiene sus raíces más profundas en la sociedad misma, en México siempre ha existido no sólo dentro del gobierno, sino también en -- cientos de formas en otros puntos de la sociedad como lo es el medio empresarial que evade impuestos; entre los sindicatos en los cuales sus líderes se venden a los patrones; en el deporte profesional; así como la persona -- común y corriente que soborna a un agente de tránsito o que otorga dádivas para evitar colas o trámites burocráticos, en el sector académico, en los medios de comunicación, etc.; lo que confirma que el problema es cultural, por lo que un primer paso para solucionar la corrupción es elevar el nivel educacional del mexicano en todos sus grados.

RELACION DE DECLARACIONES DE SITUACION PATRIMONIAL

	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
ANUALES		41,926	77,991	80,393	81,835	3**
INICIALES	55,750	48,333	26,357	22,823	28,918	306
CONCLUSIONES	1,240	1,502	697	2,946	4,278	104
POR PROCEDIMIENTO				7		
ERRONEAS				1,673	5,302	169
TOTAL	56,954	91,761	105,045	107,842	129,333	582

* Del 1º de Enero al 15 de Enero

** Anual Extemporánea

CUADRO 1

INFORME SOBRE LAS SANCIONES IMPUESTAS

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

	1984	1985	1986	1987	1988
APERCIBIMIENTO	0	0	0	0	0
AMONESTACION	0	18	15	12	19
SUSPENSION	0	8	10	27	13
SANCION ECONOMICA	4	19	49	96	60
DESTITUCION	3	33	24	22	10
INHABILITACION	5	28	37	43	28
TOTAL	12	106	135	200	130

INFORME SOBRE LAS SANCIONES IMPUESTAS DE 1984-1988 (ABRIL)

CONTRALORIAS INTERNAS DE DEPENDENCIAS

	1984	1985	1986	1987	1988
APERCIBIMIENTO	26	51	24	51	19
AMONESTACION	184	303	235	228	190
SUSPENSION	44	54	215	487	380
SANCION ECONOMICA	1	4	10	61	78
DESTITUCION	52	51	53	176	89
INHABILITACION	11	6	20	62	46
TOTAL	318	469	557	1,065	802

OBSEQUIOS REHITIDOS A LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS

D E S T I N O	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TOTAL
Nacional Monte de Piedad	11	266	219	88	103	38	725
Instituto Nacional de Bellas Artes	1	23	1			1	26
Secretaría de la Defensa Nacional	1	4	1	1			7
CONASUPO	2						2
Secretaría de Educación Pública	1	11					12
Secretaría de Salud		1	1	1			3
Tesorería de la Federación		1	3	6	1		11
Centro de Mejoramiento Genético, para la Ganadería del Estado de Colima						1	1
Federación Mexicana de Fútbol, Asociación						1	1

PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES

PLIEGOS RECIBIDOS POR LA ADMINISTRACION ANTERIOR	72,287
CONFIRHADOS	1,606
TERMINADOS	35,838
CANCELADOS POR INCOSTEABILIDAD	16,962
CANCELADOS POR EXTINCION	568
EN TRAMITE	17,313
TOTAL	72,287

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

RESUMEN GENERAL DE INCONFORMIDADES.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	ACUMULADO
RECIBIDAS							2,311
** Adquisiciones	202	301	484	383	353	91	1,814
* Obra Pública	30	57	73	121	144	72	497
TOTALES	232	358	557	504	497	163	2,311
*ADQUISICIONES							
Recibidas	202	301	484	383	353	91	1,814
Pendientes	0	0	0	0	9	35	44
Resoluciones	147	266	479	386	380	112	1,770
Incompetencia de la SECOGEF	52	4	34	20	11	9	130
Improcedentes	52	193	314	242	250	66	1,117
Procedentes	43	69	131	124	119	37	523
*OBRA PUBLICA Y OTROS							
Recibidas	30	57	73	121	144	72	497
Pendientes	0	0	0	0	10	40	50
Resoluciones	20	35	87	100	131	60	433
Incompetencia de la SECOGEF	6	4	24	19	14	12	79
Improcedentes	6	24	34	64	76	35	239
Procedentes	8	7	29	17	41	13	115

CONTRALORIAS INTERNAS DE DEPENDENCIAS
INCONFORMIDADES SOBRE ADQUISICIONES.

	RECIBIDAS	%	EN TRAHITE	NO PROCEDIERON	INCONFORME	ORGANISMO	RESOLUCIONES POR CUMPLIR	RESOLUCIONES CUMPLIDAS
SEHIP	575	31.7	14	64	180	317	6	555
SRIA. DE SALUD	273	15.6	7	2	76	188	4	262
SECOFI	230	12.7	9	6	60	164	0	230
SCT	209	11.5	3	6	79	121	0	206
SEP	111	6.1	4	0	27	80	2	105
SECOTEF	93	5.1	2	37	5	49	1	90
SHCP	74	4.1	2	2	21	49	3	69
DDF	64	3.5	7	3	19	35	3	54
SARH	51	2.9	0	3	18	30	0	51
SIN SECTORIZAR	35	2.0	2	5	10	18	0	33
SRIA. GOBERNACION	30	1.7	0	0	9	21	0	30
SECTUR	23	1.3	0	0	6	17	0	23
SEDFE	15	0.8	1	1	0	13	0	14
SPP	15	0.8	0	0	4	8	0	12
SEPECSA	12	0.7	1	1	6	4	0	11
SRA	4	0.2	1	0	2	1	0	3
STPS	3	0.2	0	0	1	2	0	3

CONTRALORIAS INTERNAS DE DEPENDENCIAS

INCONFORMIDADES SOBRE OBRA PUBLICA Y OTROS.

	RECIBIDAS	%	EN TRAMITE	NO PROCEDIERON	INCONFORME	ORGANISMO	RESOLUCIONES POR CUMPLIR	RESOLUCIONES CUMPLIDAS
SEMIP	126	25.4	0	13	31	74	9	109
SEDUE	53	10.7	6	8	10	29	1	46
SCT	51	10.3	4	7	12	28	2	45
SARH	41	8.2	1	6	12	22	0	40
SECOGEF	38	7.6	8	17	2	11	0	30
SEP	28	5.6	14	1	6	7	0	14
SRIA DE SALUD	26	5.2	5	1	10	10	1	20
D. D. F.	24	4.8	2	5	5	12	1	21
SIN SECTORIZAR	22	4.4	3	9	3	7	0	19
SECOFI	22	4.4	2	4	7	9	0	20
SECTUR	18	3.6	3	1	5	9	1	14
SHCP	17	3.4	2	1	5	9	0	15
SPP	9	1.8	1	0	0	8	0	8
SEPECSA	8	1.6	0	3	3	2	0	8
SRIA. GOBERNACION	7	1.4	0	2	4	1	0	7
SRA	6	1.2	5	0	0	1	0	1
STPS	1	0.2	0	1	0	0	0	1
TOTAL	497	100.0	64	71	114	231	11	418

ARO	NO. DE INCONFORMIDADES RECIBIDAS	NO DE DEPENDENCIAS O ENTIDADES EN LAS QUE SE OBTUVO BENEFICIOS	CANTIDAD (MILLONES DE PESOS)
1983	232	42	\$ 5,356
1984	358	33	1,594
1985	357	15	1,830
1986	504	32	3,036
1987	497	25*	3,200 *
1988	163	5*	2,000 *
TOTAL	2,311		\$ 17,016

ARO	No. DE CONSULTAS Y DESVIACIONES RECIBIDAS	NO DE DEPENDENCIAS O ENTIDADES EN LAS QUE SE OBTUVO BENEFICIOS	CANTIDAD (MILLONES DE PESOS)
1983	29	2	\$ *
1984	107	3	*
1985	114	9	6,773
1986	193	10	282
1987	200	7 **	5,000 **
1988	103	4 **	1,250
TOTAL	746	35	\$ 13,305

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA SECRETARIA
 DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION 1983-1988.

AÑO	CANTIDAD ASIGNADA	DIARIO OFICIAL EN QUE SE PUBLICO
1983	3 421 500,000.00	31 de Diciembre de 1982
1984	5,696,100,000.00	29 de Diciembre de 1983
1985	7,758,500,000.00	31 de Diciembre de 1984
1986	8,174,368,000.00	31 de Diciembre de 1985
1987	12,377,400,000.00	31 de Diciembre de 1986
1988	28,409,900,000.00	31 de Diciembre de 1987
T O T A L	65,737,768,000.00	

CONCLUSIONES

- 1.- El Programa de Renovación Moral de la Sociedad tuvo como objetivo primordial que los Servidores Públicos, se condujeran con prioridad y honradez en el desempeño de la Función Pública y en caso contrario se aplicaran las responsabilidades correspondientes con el fin de erradicar la corrupción en la Administración Pública.
- 2.- La Reforma al Título IV de la Constitución, trata de superar las deficiencias de la Legislación anterior en cuanto a la definición de cargos considerados como de servicio público, las obligaciones de los servidores públicos, los procedimientos para sancionar a quienes infringen dichas obligaciones y las sanciones que pueden aplicarse.
- 3.- Con las citadas Reformas se crean procedimientos autónomos para la determinación de las Responsabilidades Política, Administrativa, Penal - Civil de los Servidores Públicos.
- 4.- La Legislación Mexicana hace una equiparación inadecuada de los funcionarios y empleados públicos, ya que los considera como iguales al englobarlos en el concepto de servidor público, sin considerar las funciones específicas de cada uno de ellos; de hecho si existen diferencias, pudiéndose separar los servidores públicos que tienen carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos.
- 5.- Es necesario que ya se defina qué se entiende por "Delitos Graves del Orden Común", de lo contrario el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo seguirá gozando de inmunidad casi absoluta, además incluirse al cohecho y al peculado como causales de delito del presidente como originalmente lo establecía la Constitución de 1824.
- 6.- El procedimiento que establece la Ley Federal de Responsabilidades para imponer las sanciones administrativas no está del todo apegado a los preceptuados por los Artículos 14 y 16 Constitucional, ya que otorga a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la Facultad de suspender al presunto responsable de su empleo, sin que esta determinación implique la responsabilidad del mismo, suspensión que cesará cuando así lo determine dicha dependencia; además este procedimiento administrativo no incluye reglas de valoración de pruebas y no establece la aplicación supletoria de otro ordenamiento jurídico.

- 7.- Es conveniente modificar el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el propósito de evitar descripciones de conductas vagas e indefinidas en las que queda comprendida toda acción humana; debiéndose determinar la conducta cuyo incumplimiento pudiera dar origen al Fincamiento de Responsabilidad.
- 8.- Es necesario que se reforme la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo relativo a la aplicación de la sanción de inhabilitación, pues en la forma en que se encuentra regulada actualmente dicha sanción es prácticamente inaplicable.
- 9.- Independientemente que la experiencia no ha demostrado la utilidad del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos se considera que debe estar a cargo de la Procuraduría General de la República, como originalmente lo establecía la Ley de Responsabilidades de 1979, en virtud de que cuenta con mayores facultades que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para verificar las declaraciones patrimoniales e investigar los delitos de enriquecimiento ilícito.
- 10.- La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no está plenamente justificada ya que tan solo se convirtió en globalizadora de Facultades y atribuciones de control, fiscalización, normativo y de vigilancia, que estaban dispersas en otras secretarías, la única innovación fue la del orden disciplinario relativa a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que bien la pudo desempeñar la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 11.- La realidad demuestra resultados limitados del desempeño de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por lo que debe aumentar su eficiencia, para justificar su creación y presupuesto asignado.
- 12.- Por más programas que se implanten, por sí solos no cambiarán en nada la situación imperante, si no va acompañado del propósito de aplicar hasta sus últimas consecuencias las leyes tendientes a garantizar la legalidad, lealtad, eficiencia y honradez de los servidores públicos, a fin de detectar y combatir los actos de corrupción.
- 13.- Desde el punto de vista sociológico, el alto grado de corrupción existente en la administración pública y la presión ejercida por la opinión pública fueron factores de la realidad social que influyeron para que se reformaran diversos ordenamientos jurídicos relacionados con la responsabilidad de los Servidores Públicos.
- 14.- No obstante que el Estado expidió la normatividad jurídica necesaria para garantizar a los gobernados que contarían con instrumentos para

obligar a los servidores públicos a conducirse con probidad y honradez y en caso de no comportarse así se corregiría y sancionaría esas desviaciones; este conjunto de normas jurídicas durante el período de 1982 a 1983, no se aplicaron completamente como se esperaba, con lo que se aumentó la desconfianza de los gobernados en las instituciones del estado y por consecuencia pierden credibilidad en las instituciones jurídicas.

- 15.- Se considera que además de las normas jurídicas que ya existen para poder erradicar la corrupción en la administración pública, se deben combatir las causas sociales de fondo que la producen, ya que no sólo existe dentro del gobierno, sino en toda la sociedad en cientos de formas como lo es en el medio empresarial, en los sindicatos, en el sector académico, en los medios de comunicación, con lo que se confirma que es un problema cultural y no moral; por lo que se piensa que se debe aumentar el nivel educacional en México en todos sus niveles.

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

I.- LIBROS

- ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1984.
- ARCE BRAVO Enrique, Sociedad, Burocracia y Corrupción, E. Pensamiento Nuevo, México 1987.
- BIELSA Rafael, Derecho Administrativo, Tomo III, Ed. La Ley, Buenos Aires -- 1960.
- BIELSA Rafael, La Función Pública, Ed. Roque de Palma, Buenos Aires 1960.
- CARDENAS Raúl F., La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, México 1982.
- CHINOY Ely, La Sociedad, Una Introducción a la Sociología, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1981.
- CLAVIJERO Francisco Javier, Historia Antigua de México, Tomo IV, Ed. Porrúa - México 1959.
- COLIN SANCHEZ Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Ed. Porrúa, 1984.
- DIEZ Manuel María, Derecho Administrativo, Tomo III, Ed. Plus Ultra, Buenos - Aires, 1979.
- DE LA MADRID HURTADO Miguel, Nacionalismo Revolucionario, Tesis Fundamentales de Campaña, Secretaría de Información y Propaganda, - C.E.M. del P.R.F., Junio 1982.
- DE LA MADRID HURTADO Miguel, Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México 1983.
- FIX ZAMUDIO Héctor, "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en Derecho Comparado", en las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 1984.
- FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1980.

- GARCIA MAYNEZ Eduardo, La Definición del Derecho, Xalapa 1960.
- GARCIA MAYNEZ Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México 1978.
- GARCIA Trinidad, Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México 1986.
- GONZALEZ OROPEZA Manuel, "Experiencia Parlamentaria sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos", en las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 1984.
- GONZALEZ SAENZ Raúl, Introducción a la Etica, Ed. Esfinge, México 1976.
- KELSEN HANS, La Teoría Pura del Derecho, Ed. Nacional, México 1979.
- LEMUS GARCIA Raúl, Derecho Romano (Sinópsis Histórica), Ed. LIMSA, México 1977.
- MARGADANT Guillermo F., Introducción a la Historia del Derecho, Ed. Esfinge, México 1986.
- MARILUZ URQUIJO José María, Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indios, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Sevilla 1952.
- OROZCO HENRIQUEZ José de Jesús, La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 1984.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983, Poder Ejecutivo Federal, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, 1983.
- RECASENS SICHES Luis, Sociología, Ed. Porrúa, México 1982.
- RIDING Alan, Vecinos Distantes, un Retrato de los Mexicanos, Ed. Joaquín-Mortiz-Planeta, México 1985.
- SAYAGUES LASO Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Martín Bianchi Altura, Montevideo 1953.
- SAHAGUN Berdardino de, Historia General de las Cosas de Nueva España, Tomo 11, Ed. Porrúa, México 1969.
- SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1980.
- SOBERANES FERNANDEZ José Luis, "La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos" en las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México 1984.
- TENA RAMIREZ Felipe, Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, México 1985.

VEYTIA Mariano, Historia Antigua de México, Tomo II, Ed. Leyenda, México 1944.

II. - HEMEROGRAFIA. -

BURGOA ORIHUELA Ignacio, "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos" en la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos - en la Legislación Mexicana, Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, Núm. especial, México-Septiembre 1980.

CHAVEZ NIETO José, Modernización Administrativa y Ley de Responsabilidades, Revista PRAXIS del Instituto Nacional de Administración Pública, No. 60 México 1984.

CAMPPELL Federico, "Para exonerar a Biebrich se atendió a la forma y se marginó el fondo", Revista Proceso No. 484, México 1º de Febrero de 1986.

GALINDO GARFIAS Ignacio, Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos - Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, Volumen II, No. 2, México 1984.

HINOJOSA Oscar, "Consignaciones, nombramientos de contralores y más actos anticorrupción; Díaz Serrano muy interesado", Revista -- Proceso No. 341, México, 16 de mayo de 1983.

HINOJOSA Oscar, "Los más distinguidos, corruptos del sexenio pasado manchan - la Renovación Moral", Revista Proceso No. 376, México - 16 de Enero de 1984.

KOHLER Joseph, El Derecho de los Aztecas, Revista de Derecho Notarial Mexicano, Volumen III, No. 9, 1959.

LANZ CARDENAS José Trinidad, El Marco Jurídico y Administrativo del Control - de la Administración Pública Federal, Revista de Administración Pública, No. 57 Enero-Marzo, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984.

LAROUSSE, Diccionario de la Lengua Española, Ed. Mexicano, México 1985.

ORTEGA PIZARRO Fernando, "En tres meses, la sentencia contra Díaz Serrano; el sostiene aún que es inocente", Revista Proceso No. 460, México, 29 de Agosto de 1985.

PEREZ BARRIO Agustín, La Nueva Configuración de la Potestad Disciplinaria de la Administración, sus límites Constitucionales, Revista Vasca de Administración Pública, No. 13, España - 1985.

PANI Alberto J., El Nuevo Departamento de Contraloría y la Moralización - Administrativa, REVISTA de Administración Pública - No. 57, Enero-Marzo, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984.

RAMIREZ Ignacio, "Personajes que debieron saber de los delitos de Durazo, El sistema mismo tendría que ir al banquillo de los testigos", Revista Proceso No. 460, México 29 de Agosto de 1985.

III.- LEGISLACION.-

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

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

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

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, Tomo III, Cámara de Diputados XLVI Legislatura, México 1970.

MARCO LEGAL DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, - Tomo I, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México-1986.