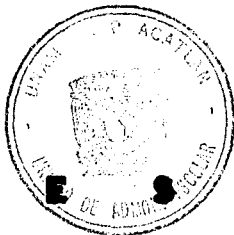




176201
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS EN MATERIA DE OBRAS PUBLICAS



T E S I S

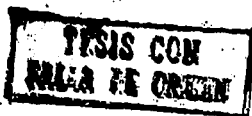
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARTHA PATRICIA LOPEZ HERNANDEZ

ACATLAN, MEXICO

1990





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE GENERAL

	Pág.
INTRODUCCION	VI
CAPITULOS	
I. ANTECEDENTES	13
A. Históricos	13
B. Legislativos	16
1.- Constitución de 1824	16
2.- Constitución de 1857	24
3.- Ley del 2 de noviembre de 1870, sobre responsabilidad de funcionarios	28
a) Delitos oficiales	31
b) Falta Oficial	34
c) Omisiones	35
d) Sanciones	36
4.- Ley de Responsabilidad de 1896	40
5.- Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios del Estado del 30 de diciembre de 1929	42
II. LA FUNCION PUBLICA, LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SU SUSTENTACION JURIDICA.	
A. La Función Pública	51
B. Agentes de la Función Pública	53
1.- Funcionarios	59
2.- Empleados Públicos	60
3.- Servidores Públicos	61
C. Obligaciones de los agentes en el desempeño de sus funciones	63
D. Incumplimiento de los agentes públicos de sus obligaciones en el desempeño de la función pública	69
1.- Incumplimiento por Acción	69
2.- Incumplimiento por Omisión	72
E. Responsabilidad por Incumplimiento	73
1.- Responsabilidad Civil	73
2.- Responsabilidad Política	74
3.- Responsabilidad Administrativa	76
4.- Responsabilidad Penal	77
III. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	
A. Estructuración	78
1.- Concepto de responsabilidad	78
2.- Sanciones	80

B.	Destitución del Servidor Público	84
1.-	Inhabilitación	85
a)	De Funciones	86
b)	De Empleos	87
c)	De Cargos	88
d)	De Comisión	89
C.	Penas Personales	89
1.-	Corporales	89
2.-	Económicas	91
D.	Procedimientos de imposición	92
1.-	Requisitos	102
2.-	Organos	104

IV. RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO EN MATERIA DE OBRAS PUBLICAS.

A.	Concepto de Obras Pública	110
1.-	Naturaleza de la Obra Pública	112
2.-	Función de la Obra Pública	115
a)	Social	116
b)	Cultural	117
c)	Económica	118
d)	Política	121
B.	Marco Jurídico de la Obra Pública	124
1.-	Bases Constitucionales	128
2.-	Ley de Obras Públicas	130
3.-	Reglamento de la Ley de Obras Públicas	127
4.-	Ley de Adquisiciones Arrendamiento y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles	142

V. LA RECONSTRUCCION DE MONOALCO-TLATELOLCO.

A.	El Programa de Reconstrucción	145
1.-	Origen	153
2.-	Organograma Estructural	152
3.-	Delimitación de responsabilidad de los servidores públicos	162
B.	Responsabilidad del Servidor Público ante el Beneficiario	164
1.-	Alcance de la responsabilidad	166
C.	Casos Especiales	162

CONCLUSIONES	171
BIBLIOGRAFIA	186

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

La década que estamos finalizando, marca un tiempo de apremiantes cambios, particularmente para México, en cuanto a la intervención - del Estado en el plano de la vida colectiva; tan es así que hoy son -- principios jurídicamente consagrados los de rectoría del Estado, economía mixta y planeación democrática para el desarrollo; entendiéndose como resultado un equilibrio entre libertad y poder; individuo y sociedad, donde existe al mismo tiempo el Estado intervencionista y los indivi--- duos capaces de realizar los programas de su propia vida.

El Estado con una sola administración central, sería incapaz de llevar a cabo el intervencionismo, el gobierno y la planeación, por lo que son necesarias la multitud de agencias de tan variada composición - y naturaleza que respondan a los requerimientos específicos de diversa índole inmersas en la vida económica y vinculadas con actividades e intereses particulares.

La relación de la administración pública con las actividades - privadas, tiende en consecuencia a plantearse de una manera nueva que influya y que se refleje en la conducta de los servidores públicos con un consciente y declarado afán de propender a la "renovación moral de la sociedad".

La administración pública, por ser una actividad al servicio - de la comunidad y no una actividad privada, comporta más obligaciones -

que prerrogativas y sitúa a quienes la integran, frente a deberes especiales y a peculiares instancias de responsabilidad.

Nuestra formación nos ha creado una conciencia de la importancia que tiene el tema de la responsabilidad de los servidores públicos, y es ésta propia conciencia la que nos infunde sobre la conveniencia -- de ya no soslayar el estricto cumplimiento de las obligaciones que les competen a los agentes del Estado (servidores públicos) y de exigirles el correspondiente respeto a nuestros derechos e intereses como gobernados, independientemente de la jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión que tenga cada uno.

Aun cuando somos una nación joven y desorganizada para presentar un frente común sólido ante la adversidad, vemos como poco a poco nos vamos esforzando por conseguir un ideal común que nos pueda anteponer a situaciones tan críticas como la crisis que hoy padecemos; esta necesidad nos guía a buscar una auténtica democracia que venza corrupción, fraudes, indiferencias y apatías, esfuerzo al que aspiramos todos los individuos conscientes.

Quizá la mayor fuerza de la crítica se origine en un sentimiento de insatisfacción, porque siendo uno de los vicios más antiguos y -- que más lastiman a la conciencia de los individuos que forman cualquier comunidad políticamente organizada, la proclividad a la corrupción en quienes detentan el poder público, constituye un deseo ferviente el en contrar la fórmula eficaz para combatir ese carcinoma arraigado en los niveles de mando, altos y bajos.

Comúnmente cuando se habla de responsabilidad de los funcionarios, se piensa de forma preferente en las sanciones políticas o de carácter penal, porque este tipo de responsabilidades están relacionadas con la inviolabilidad y la inmunidad que sólo gozan los funcionarios de alta jerarquía en virtud de la importancia de sus atribuciones.

Esta connotación de responsabilidades no significa que todos - los servidores públicos tengan las mismas responsabilidades, ni que sea igual su régimen procesal para hacerlas efectivas pues son de tan distinta categoría los actos que deben sancionarse, las conductas ilícitas, así como la condición que tienen los sujetos imputados de tales conductas ilícitas que a nuestro modo de ver, desde el más modesto empleo hasta la más elevada tarea conllevan sus inherentes consecuencias por todos sus actos y más aún por aquellos en que resulten afectados los intereses de la comunidad, en un campo, un territorio y un ámbito limitados.

La responsabilidad personal de los agentes de la administración pública tiene distintas fuentes obligacionales; de allí sus diversas modalidades y regulaciones jurídicas consecuentes en función del agravio - que con su conducta haya producido a los bienes y derechos jurídicamente tutelados. Es por ello que la responsabilidad personal de los servidores públicos podrá ser de naturaleza **política; penal; administrativa y civil.**

La responsabilidad **política** puede ser en cuanto afecta el interés general de la sociedad que tiene sus fundamentos, procedimientos -- y sanciones en la Constitución Política; la **penal** en cuanto resulta la

comisión de un delito en donde el propio código de la materia tipifica en un título especial los delitos punibles para estos agentes; la administrativa en cuanto afecta el buen funcionamiento de la administración siendo la ley de responsabilidades de los servidores públicos la que permite sancionar las faltas de las obligaciones consignadas.

La responsabilidad civil, que es en cuanto causa daño o perjuicio a la administración o terceros, nuestro derecho la trasfiere a la resolución jurisdiccional aun y cuando la propia administración sea parte de la controversia. De ella nos vamos a ocupar, siendo el marco de nuestro trabajo.

El campo específico en el que estudiaremos esta responsabilidad, es en el de las obras públicas, considerando que la importancia y actualidad del tema es tan amplio que requiere de una profunda y amplia reflexión que arroje la suficiente luz sobre las particularidades y exigencias que deben guardar los sujetos que en un momento dado personifican y realizan las funciones vinculadas con las Obras Públicas.

El plan metódico de nuestro estudio, está plenamente diferenciado del que realizan los juristas, políticos y doctos, pero tenemos por cierto que hay necesidad de tratar de adaptar otras medidas cuando no resulten suficientes las del derecho vigente.

La problemática del fincamiento de la responsabilidad civil de los servidores públicos en materia de obras públicas, se limita por la implicación de emplear los principios y técnicas del derecho común, que resultan insuficientes en una relación jurídica donde las partes son los

propios agentes de la administración y la administración misma como Estado.

Encontramos así que es en este campo, uno en donde se da con más frecuencia la conjugación real y teórica entre las auténticas funciones públicas y los conocimientos técnicos, pues estamos frente a la llamada "tecnocracia" la que si visualizamos como herramienta, nos permite entender la combinación del rigor analítico de la técnica con la capacidad de movilización de voluntades que es la política (poder público), siendo muy frecuente el encontrar servidores públicos salidos de las filas de la iniciativa privada y viceversa.

Consideramos que las Obras Públicas son un tema ya en sí muy relevante, pues es a través de éstas como se enajenan nuestros mejores recursos, logrando ser un excelente instrumento de desarrollo según sean administradas.

Hemos vivido ineficientes y desacertadas formas de ejecución de las obras públicas llevándonos a pretender que deban realizarse con más responsabilidad reduciendo la improvisación, la deshonestidad y el despilfarro con que muchas se han caracterizado.

No perdiendo el propósito central delimitaremos la intervención del Gobierno a través de sus funcionarios titulares y auxiliares (servidores públicos) en la directa planeación, construcción y operación de las obras públicas de cuya habilidad, honradez y profesionalismo depende la exitosa aplicación de nuestras inversiones en el rubro de Obras Públicas.

El sistema político-administrativo que las rige se encuentra en proceso de perfeccionamiento, por lo que muy a nuestro pesar de los resultados que obtuvimos encontramos que se requieren substanciales -- análisis, con variados puntos de vista, que consideren tanto visión política, como sensibilidad social, experiencia e intuición económica.

Sin embargo, tomando en cuenta que la actividad de los entes estatales que aquí participan se ejercita por intermedio de una pluralidad de personas físicas profesionales, que desempeñan y participan en distintos cargos, tomando decisiones fundamentales en todo el proceso, determinaremos el título justificativo de la responsabilidad de los referidos agentes, en virtud de los daños y perjuicios ocasionados al propio Estado por su actuación en su carácter de servidores públicos.

Como punto de aportación trataremos de fijar una responsabilidad conjunta de quienes participan en la ejecución de obras públicas -- mediante la institución jurídica de la "responsabilidad solidaria" como forma de sanción a la actividad de los servidores públicos y como medio idóneo de restitución al Estado por los daños y perjuicios que se le -- causen en la realización de Obras Públicas.

Con la finalidad de tener un marco teórico con las características esenciales de ese complejo proceso de gestación de las Obras Públicas, analizaremos uno de los organismos creado para hacer frente a -- los efectos de la catástrofe natural sucedida en México en septiembre -- de 1985, que dejó dañados en diversos grados, gran cantidad de edificios de todo tipo y tamaño, desde afectaciones menores hasta derrumbes.

Elegimos este organismo desconcentrado denominado "Programa -- de Reconstrucción de la Unidad Habitacional Adolfo López Mateos Nonoalco-Tlatelolco" (PRENT) porque a través de él veremos objetivamente cada una de las fases que comprende el largo proceso de realización de las Obras Públicas; planeación-construcción-operación, en un afán de captar con claridad su importancia y su naturaleza, puntualizando la conciencia que deben tener los servidores públicos de las responsabilidades que -- ello implica por su participación.

CAPITULO I. ANTECEDENTES.**A. Históricos.**

Con la finalidad de entender el génesis de la dinámica jurídica en torno a la responsabilidad de los servidores públicos, es necesario profundizar primero en los antecedentes históricos de la acción-legislativa sobre la materia. En ese sentido, cabe señalar que los esfuerzos que fructificaron en 1979, al ser creada la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se remontan ya desde antes del nacimiento de México como nación libre y soberana

La conformación de nuestro país como Estado independiente del control de la corona española, situación que no sobra recordar duró 300 años, puso en evidencia la necesidad de constituir a la nueva nación desde todos los puntos de vista. Tres siglos de saqueo y sometimiento hablan debilitado las estructuras políticas, por lo que era menester reemplazar los mecanismos de consolidación nacional.

En ese sentido, desde la promulgación constitucional de 1814 hasta la Constitución de 1857, podemos observar la inquietud de los legisladores de la época por reglamentar el desempeño del servicio de los funcionarios públicos.

En otro aspecto, la lucha por reafirmar a nuestro país como Estado libre y soberano trasciende al ámbito internacional por la necesidad de instrumentar el crecimiento nacional en aras de la dinámica

económica generalizada. Para lograrlo se pone en relieve la importancia de la administración pública que siempre estará en manos de los servidores públicos para la realización adecuada de las tareas asignadas bajo su responsabilidad directa o indirecta.

Los antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos abarca, en opinión del Lic. José-Barragán, la cual compartimos, varios siglos de tradición jurídica -- pese a que se trata de un tema de difícil acceso "porque puede presentarse como algo disperso, como algo incompleto, según las etapas históricas que estudiemos, frente a la visión unitaria, completa, del sistema en vigor" (1)

Desde la época colonial estaba establecido el juicio de residencia para determinados funcionarios, este proceso obligaba a quienes tenían a su cargo la administración pública a responder por alguna - mala conducta antes de salir de las ciudades en que residían.

Las personas sujetas a dicho juicio no significaba que fueran - culpables de algún hecho delictuoso; por el contrario para quienes salían incólumes de toda responsabilidad representaba honor, satisfacción e inclusive halago pues para aquellos que estaban seguros de haber procedido con honestidad y rectitud no tenía porqué preocuparles el sujetarse ni a éste ni a ningún otro exámen de sus actuaciones.

(1) Barragán, José, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Colección Jurídica Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones - Jurídicas Serie G. ESTUDIOS DOCTRINALES, Núm. 88, México, 1a. ed. 1984, P. 29

Desde la insurgencia, etapa histórica en la que se tomaron las armas para sacudirse de la opresión y tiranía del gobierno colonial, en la ley fundamental llamada Constitución de Apatzingán de 1814, se declaran vigentes las leyes anteriores que no se opusieran a dicha -- Constitución y se dedican dos extensos capítulos para regular el juicio de residencia de responsabilidad.

La idea de sujetar a responsabilidad a toda autoridad y empleado público es muy sólida y se introduce a lo largo y ancho de la tradición jurídica de México.

"Lo más importante del caso es la comprobación de que este mismo esquema de constitucionalización de la residencia o de juicio de responsabilidad, pasa casi textualmente, no solo a la Constitución Mexicana de 1824, sino inclusive a cada una de las constituciones de los estados de la misma unión mexicana." (2)

Durante la revolución, México se adentró en nuevos derroteros jurídicos al configurarse el proyecto constitucional de 1917, y es ahí en donde se encuentran los cimientos de la legislación contemporánea sobre la temática referencial.

Los esfuerzos por controlar en forma específica y palpable las acciones de los servicios públicos cobran manifiesta dimensión en -- 1870, cuando es promulgada la primera ley sobre responsabilidad de los servidores públicos.

(2) *Ibidem*, p. 53, 54.

1. Constitución de 1824.

Es particularmente importante profundizar en la Constitución de 1824, en la medida de que la anterior máxima legislación fue el resultado directo de las instancias independentistas iniciadas por Hidalgo y Morelos y que tardaron once años en cristalizar. En este contexto, el proyecto constitucional mencionado es la expresión acabada del planteamiento de regulación jurídica que la nueva nación requería para su constitución integral.

La Constitución de 1824 guarda una relación estrecha con el llamado "Plan de Iguala" y "Los Acuerdos de Córdoba", y es el punto de partida de un nuevo período, en el que la identidad nacional se vió severamente amenazada interna y externamente.

Poco antes de la consumación de la Independencia, la insurgencia se encontraba dispersa y había perdido tal fuerza que sólo los contingentes de Guerrero y de Ascencio continuaban luchando en las regiones sureñas del país. Sin embargo, con el establecimiento de un régimen constitucional en España, el motivo rebelde cobra mayor dinamismo y traza, en la confección del Plan de Iguala, la ruta hacia la independencia absoluta de México, a partir de la trayectoria del ejército independiente.

Coyunturalmente, la presencia del general realista Agustín de Iturbide, quien concibe la necesidad de independizar a México como -

nación soberana, posibilita el triunfo de los insurgentes para concluir en la firma del Acta de Independencia por parte de los dirigentes, el 18 de septiembre de 1821. De esta forma, queda establecida la monarquía como forma de gobierno y se procede a la instrumentación del reglamento provisional político del imperio mexicano.

Dos años más tarde, ante los infructuosos intentos por expedir una legislación suprema, es instituido un nuevo Congreso, que entre sus diversas misiones emprende acciones directas para promulgar una Constitución Política que dé legitimidad a las instancias de los nuevos tiempos nacionales. El sistema federal es concebido por primera vez en el anteproyecto de Constitución, dado al conocimiento en noviembre de 1823.

Las discusiones en torno al Acta Constitucional se extienden -- hasta octubre de 1824, cuando el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana asume la forma de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la máxima legislación se estipula que puede haber violaciones a las funciones acordadas para los funcionarios públicos de alto nivel, en cuyo caso se procederá conforme a los lineamientos señalados. En el Artículo 38, fracción IV, dispone que ante la posibilidad de infracciones a los cánones establecidos, las cámaras electas podrán determinar acciones en los siguientes sentidos:

"38. Cualquiera de las cámaras podrá conocer en calidad de -- gran jurado sobre las acusaciones:

- I. Del presidente de la federación, por delitos de traición-
contra la independencia nacional, o la forma establecida-
de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante -
el tiempo de su empleo.

- II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente -
a impedir que se hagan las elecciones de presidente, sena-
dores y diputados, o que estos se presenten a servir sus-
destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o -
a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facul-
tades que les atribuye la misma.

- III. De los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de los
Secretarios de Despacho, por cualesquiera delitos cometi-
dos durante el tiempo de sus empleos.

- IV. De los Gobernadores de los Estados, por infracciones de la
Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del Pre-
sidente de la Federación, que no sean manifiestamente con-
trarias a la Constitución y leyes generales de la Unión y
también por la publicación de leyes y decretos de las le-
gislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la mis-
ma Constitución y leyes" (3)

Entretanto, en el artículo siguiente podemos encontrar disposi-
ciones inherentes a la acción en contra de infractores a los línea-
mientos jurídicos en vigor. En esa medida, el Artículo 39 establece -
que "la cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado,-

(3) TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, México, Ed. Porrúa, 14a. ed. 1987, p. 172.

cuando el Presidente o sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones.

Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el Vicepresidente, por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de su destino". (4)

La regulación de los procedimientos específicos en materia de acusación por su parte, es posible extraerla del Artículo 40, en don de se precisa que "la cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores,-- se regirá en gran jurado, y si declarara por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente". (5)

En artículos relativos, las reglas fijadas para exigir responsabilidad, es delimitada. De tal manera, en el Artículo 101 se contempla en su contenido la necesidad de juramento por parte de los máximos servidores públicos, en función del cumplimiento de las labores asignadas.

Por su parte, en el mismo Art. 110, se mencionan las atribuciones del Presidente y Vicepresidente de la República, y en ellas se estipula la necesidad de castigar las posibles infracciones de los servidores públicos:

(4) Ibidem, p. 172.

(5) Ibidem, p. 172.

"Fracción XX.- Suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar de sus sueldos por el mismo periodo hasta la mitad de sus percepciones, a los empleados de la Federación, infractores de sus órdenes y decretos; en los casos que crea deberse formar causa a tales - empleados, pasará los antecedentes en materia al tribunal respectivo".
(6)

En el mismo orden de ideas, cabe mencionar que en el Artículo 164 de la citada legislación, se establece que todo funcionario público que viole las reglamentaciones en torno a la responsabilidad adquirida y que quebrante el espíritu de la letra, será sometido a las leyes que el congreso dicte y a los decretos que considere pertinentes.

El Lic. Raúl F. Cárdenas de una manera clara y concisa enumera los antecedentes patrios de la responsabilidad de funcionarios.

"Así, podemos mencionar como antecedentes de los artículos 108 a 114 de la Constitución de 17, los siguientes:

1812 El primer antecedente de estos artículos, son los artículos 128, 131 fracc. XXV, 228, 229, 254, 255 y 261, incisos IV y V de la Constitución Política de la Monarquía Española, - promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

1814 El segundo antecedente lo encontramos en los artículos 59, 120, 146, 147, 150, 194, 198, 228 al 248 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

(6) Ibidem, p. 184.

- 1822** El tercer antecedente se regula en los artículos 28, 62 al 64 y 79 del Reglamento Provisional Político del Imperio - Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.
- 1823** El cuarto antecedente se encuentra en las Bases tercera y octava del plan de la Constitución Política de la Nación - Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823.
- 1824** El quinto antecedente lo encontramos en los artículos 38, - fracc. III; 39, 40, 43, 44 y 137 fracc. V, párrafos 1º, 2º, 3º y 4º de la Constitución Federal de los Estados Unidos - Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 24 de octubre de 1824.
- 1836** El sexto antecedente está regulado en los artículos 15 de la segunda; 47, 48, 49 y 50 de la tercera; 9, 12, fracc.- I, III y IV, 36 de la quinta, de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, antecedente que tiene la máxima importancia.
- Como séptimo antecedente hemos de mencionar los artículos- 66 fracc. IV; 68 fracc. IV; 69, 100, 104, 116 fracc. I a - VIII; 117 fracciones I y II; 118 y 160 del proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836.
- 1842** Como octavo antecedente mencionaremos los artículos 84, --

fracc. IV y V; 85, fracc. II; 86 fracc. I y II; 89 fracc. II; 112 fracc. I; 115, 128 y 168 del primer proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechada en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842.

Como noveno antecedente existen las disposiciones a que se refieren los artículos 34, 38, 39, 66 y 74, fracc. IV, inciso 3º, del voto particular de la minoría de la Legislatura Constituyente de 1842.

El décimo antecedente se regula en los artículos 42, 73, 74, 93 y 94 fracc. I; 119 y 138 del segundo proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842.

1843 Undécimo antecedente, los artículos 76, 77, 78 y 118 fracc. I y 197 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la H. Junta Legislativa, establecida conforme Decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglos a los mismos Decretos del día 12 de junio de 1843 y publicados por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año.

1847 Décimo segundo antecedente, el voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fechadas en la ciudad de México el 5 de abril del mismo año.

Décimo tercer antecedente, los artículos 12 y 13 del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionados por el Congreso -

Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847.

- 1856** Décimo cuarto antecedente, los artículos 85, 98, fracc.IV, incisos 1º y 2º; 123 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dadas en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856.

Décimo quinto antecedente, dictámen y proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechados en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.

- 1857** Décimo sexto antecedente, artículo 103 de la Constitución Política de la República Mexicana, y siguientes, sancionada por el Decreto General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Décimo séptimo antecedente, comunicación de José María Lafragua a los Gobiernos de los Estados.

Décimo octavo antecedente, reformas del artículo 105 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, el 13 de noviembre de 1874.

- 1865** Décimo noveno antecedente, Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865.

- 1916** Vigésimo antecedente, Programa del Partido Liberal Mexicano.

Vigésimo primer antecedente, Mensaje y Proyecto de Constitu

ción de Don Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de -
Querétaro el 1º de diciembre de 1916". (7)

2. Constitución de 1857.

El 5 de febrero de 1857 fue formalmente constituida la Carta -
Magna de la nación, luego de exacerbadas discusiones alrededor de la
posibilidad de ratificar los lineamientos de la Constitución de 1824.
En esa instancia, la sesión del Congreso Constituyente se prolongó -
con el efecto de precisar los términos de las profundas modificaciones
que se consideraba eran necesarias para la promulgación de la nueva -
Constitución. Se buscaba la inclusión de un artículo, referente a la
prohibición a las corporaciones eclesiásticas, de adquirir posesiones
en el Estado de México, así como la exclusión de los integrantes de -
las agrupaciones mencionadas en los puestos públicos, entre otras con-
sideraciones.

Finalmente, la Constitución fue aprobada, primero por los noventa
congresistas reunidos en la sesión, y luego por el entonces presidente
de la República, Ignacio Comonfort, para ser puesta en vigor a
partir del 11 de marzo del mismo año.

El más importante antecedente de los artículos 108 y siguientes-
de esta Constitución, son los artículos contenidos en el Título Cuar-
to, denominado también De la Responsabilidad de los Funcionarios Pú-
blicos.

(7) F. CARDENAS, Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos,
Ed. Porrúa. México 1982, 1a. ed. pags. 25, 26, 27.

En esa nueva manifestación de la vida jurídica nacional podemos encontrar señalamientos expresos, que mencionan la posibilidad de infracción de los empleados y servidores públicos. En ese sentido, en el Artículo 72, se establece que son, entre otras, facultades del congreso las derivadas de la necesidad de legislar sobre posibles desviaciones por parte de los funcionarios de la administración pública, en el terreno de sus actividades "La Constitución de 1857, en forma más clara que la Constitución de 17, fijaba, en primer término, que los altos funcionarios de la Federación eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su cargo, por lo que desafortunados, quedaban a disposición de los jueces competentes para que se procesara, pues no existía entonces el Artículo 21 de la Constitución de 17, que dá al Ministerio Público la facultad de ejercitar la acción penal". (8)

El Artículo 103, por ejemplo, establece lo siguiente: "Los diputados de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran durante el ejercicio del cumplimiento del deber. Los Gobernadores de los Estados lo son también por infracción a la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República, pero durante el periodo de su gestión. sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común". (9)

(8) F. CÁRDENAS, Raúl, ob. cit., pág. 24.

(9) TENA RAMÍREZ, Felipe, ob. cit. pág. 624.

Por su parte, en el Artículo 104 se establece que "Si el delito fuere común, el Congreso, erigido en gran jurado, declarará a -- mayoría absoluta de votos, si se dá o no lugar a proceder en con-- tra del acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedi-- miento ulterior. En el afirmativo, el acusado quedará por el mismo hecho separado de sus encargos y sujeto a la acción de los tribuna-- les comunes". (10)

Mientras tanto, la legislación en torno a la posibilidad de -- sancionar a los infractores en el servicio público, es complementa-- da todavía por los señalamientos expesos del Artículo 105: de los delitos oficiales conocerán al Congreso, como jurado de la acusa-- ción y la Suprema Corte, como jurado de sentencia.

En la misma legislación es establecido que el jurado de -- a c u s a c i ó n tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de -- votos si el acusado es o no culpable de los delitos que se le impu-- tan, pero si la declaratoria fuera por completo absolutoria, el -- acusado volverá al desempeño de sus funciones asignadas para el -- ejercicio de su encargo.

En caso contrario, el acusado quedará automáticamente separa-- do de su encargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte -- para los efectos a que dé lugar. La Suprema Corte de Justicia de -- la Nación, a su vez, reunida en el tribunal plenario ya erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y de su acu-- sador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría de votos, la-

(10) TENA RAMIREZ, Felipe, ob. cit., pág. 624

pena de ley que se le asigne. (Este artículo se modificó en 1374)

Entretanto en el Artículo 106, se señala que una vez "pronunciada la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podrá concederse al reo la gracia del indulto".

El Artículo 107 expresa por su parte que "la responsabilidad por delitos oficiales sólo podrá exigirse durante el período que el funcionario ejerza su encargo y un año después". (11)

En el Artículo 108 queda patentizado que "en demandas de orden civil no hay fuero ni impunidad para ningún funcionario público".- (12)

El Artículo 105, fue reformado el 13 de noviembre de 1874, en virtud de que se estableció el sistema bicameral en nuestra Constitución. La reforma quedó concebida en los siguientes términos:

De los delitos oficiales conocerán: La Cámara de Diputados como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de su encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Esta, erigida en jurado de --sentencia, y con la audiencia del reo y del acusador, si lo hubiera, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que les designe.

(11) (12) TENA RAMIREZ, Felipe, ob. cit., pág. 624, 625

3. Ley del 3 de noviembre de 1870 sobre responsabilidad de los altos funcionarios.

Los resultados de las gestiones del congreso constituyente de 1857, vieron consumados sus esfuerzos en 1870 con la implantación de una legislación sobre responsabilidad oficial ---- en materia administrativa, publicada por el Presidente Juárez - como el "Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales - de altos funcionarios".

La citada legislación tuvo por objeto impedir las fugas -- cuantiosas por motivo de desviación de recursos financieros del erario federal.

Cuando se expidió esta Ley, no se habían expedido aún ni el Código Penal, ni los Códigos Procesales, ni existía el sistema - bicameral.

El decreto del 3 de noviembre de 1870, establece lo siguiente:

"El Congreso de la Unión decreta":

"Artículo 1º. Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo y federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la - violación de garantías individuales y cualquiera infracción de - la Constitución o leyes federales en punto de gravedad".

En los artículos 2º y 3º se define a las faltas y omisiones, en los siguientes términos:

"Artículo 2º. La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de importancia, constituye una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior".

"Artículo 3º. Los mismos funcionarios incurren en omisión -- por la negligencia e inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual, tratándose de los gobernadores de los Estados, se entiende solo en lo relativo a los deberes que le imponga la Constitución o leyes federales".

"En el Artículo 4º se fijan las sanciones que corresponde a los autores de los delitos oficiales, que son destitución del cargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro cargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años".

Las faltas oficiales, atento a lo dispuesto por el Artículo-5º, se sancionan con la suspensión del encargo e inhabilitación por un plazo que no baje de un año, ni exceda de cinco y en los supuestos de omisiones, atento lo previsto por el artículo 6º, la pena se reduce de seis meses a un año suspensión e inhabilitación.

Precisa el Artículo 7º, "que los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberán juzgarse conforme a "esta ley", son -- los enumerados en el Artículo 103 Constitucional, y el tiempo para que se les pueda exigir responsabilidad oficial, es el que expresa el propio artículo y el 107 Constitucional, o sea, el de un año".

En los términos del Artículo 8º del decreto en cuestión, "de clarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior por delitos, faltas u omisiones oficiales en que hayan incurrido desempeñando sus respectivos encargos, queda expedito el derecho de la nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión".

En el Artículo 9º se considera el supuesto de que "se impute al funcionario, además de un delito oficial, un delito común, en cuyo caso, se dispone que después de sentenciado por la responsabilidad oficial, será puesto a disposición del juez competente, para que de oficio, o a petición de parte se le juzgue y se le aplique la pena que le corresponda por el delito común".

Finalmente, la ley del 3 de noviembre hace alusión brevemente a problemas de procedimiento y en el Artículo 11, a la acción popular que se concede para denunciar delitos oficiales.

Respecto al procedimiento, considera el Artículo 10, que la acción del gran jurado terminará con dos proposiciones: una que corresponda a los delitos oficiales, pidiendo se declare que es o no culpable el acusado, y la otra relativa a los delitos comunes, consultando si hay o no lugar a proceder.

Esta ley fue la primera publicada en nuestro país sobre responsabilidad de los funcionarios públicos. Es válido decir que -

fue una respuesta a las necesidades políticas de la época, ya que el Congreso General no era del todo partidario del Presidente Juárez y con esta ley se pretendía limitar la libertad de la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso, en cuanto a la interpretación de los delitos políticos o delitos oficiales, previstos en el Artículo 105 de la Constitución de 1857.

a) Delitos Oficiales.

El aspecto delictivo de la legislación en materia de responsabilidad de los servidores públicos, se ha centrado en la comisión de actos de incumplimiento de las disposiciones en el correcto desempeño de las funciones asignadas, la acepción de estas conductas es tan vaga que no pueden tipificar delitos propiamente dichos.

La palabra delito deriva del verbo latino delinquere, que -- significa abandonar, apartarse del buen camino, desviarse del sendero de la ley.

Es factible caracterizar jurídicamente al delito no con un concepto de validez universal, pues difícilmente lo encontraremos, ya que en estricto sentido, dependiendo del tiempo y del ser de cada pueblo, los hechos se pueden considerar delictuosos o no, pero sí por sus atributos esenciales.

La definición de delito la encontramos en el artículo 7º del Código Penal, que establece:

Que "delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales."

El delito es:

- I.- Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos.
- II.- Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo; y
- III.- Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo y pluralidad de conductas, se viola el mismo precepto legal.

Los delitos pueden ser:

- I.- Intencionales.
- II.- No intencionales o de imprudencia.
- III.- Preterintencionales.

Obra intencionalmente el que conociendo las circunstancias del hecho típico, quiera o acepte el resultado prohibido por la ley.

Obra imprudencialmente el que realiza el hecho típico incumpliendo un deber de cuidado, que las circunstancias y condiciones personales le imponen.

Obra preterintencionalmente el que cause un resultado típico mayor, al querido o aceptado, si aquél se produce por imprudencia.

Ya desde la ley de 1870 se establecían los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación; considerándose como tales; el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquiera infracción a la Constitución y a las leyes federales en puntos de gravedad.

Si nos abocáramos a la interpretación de lo señalado en la ley anterior como delitos oficiales, caeríamos en la cuenta de que ostenta serias dificultades de interpretación pues no se precisa que debía entenderse por "puntos de gravedad"; sin embargo, la comisión de algún acto que diera origen a la tipificación de un delito oficial establecía situaciones políticas que hacían posible la separación de los altos funcionarios de sus cargos, porque éstos hubieren perdido la confianza del pueblo.

"No podía hablarse entonces (1836) de delitos federales por encontrarse abolido el régimen federalista. Los delitos comunes eran aquellos que cometían los funcionarios o empleados públicos, fuera del desempeño de la función o encargo. En cuanto a delitos oficiales, se clasificaban así, tomando en cuenta el carácter oficial del agente del delito en relación con el hecho punible ejecutado, que fuese lesivo para los intereses públicos". (13)

Es la ley reglamentaria de 1896 la que fija o se ocupa de los procedimientos a seguir en los casos de responsabilidad de los funcionarios tanto por delitos que llama del orden común, co-

(13) GONZALEZ BUSTAMANTE. Cit. pos., CASTELLANOS, Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal. México, Ed. Porrúa, 11a. Ed., 1988, pág. 118.

metidos en el desempeño de su encargo, como de los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones".

Nuestro derecho positivo mexicano otorga igualdad para todos; no obstante, la propia Constitución establece algunas excepciones para quienes ocupan determinados cargos públicos con el propósito de hacer factible el desempeño de sus funciones, sin estar expuestos de ser enjuiciados por acusaciones que podrían ser infundadas o medio de ataque político.

b) Falta Oficial

Por lo que toca a las faltas oficiales el artículo 2º de la Ley de 1870 los definía en los siguientes términos:

"Artículo 2º.- La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo 1º".

Cuesta trabajo encontrar la definición de las conductas establecidas como faltas oficiales, ya que decir que la infracción de la Constitución o las leyes oficiales por los altos funcionarios constituía una falta oficial era tan genérico y ambiguo que resultaba muy fácil atribuir este tipo de infracciones.

Consideramos también que de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución de 1857, se consideraban altos funcionarios a los Diputados del Congreso de la Unión, a los individuos de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho. Los Gobernadores de los Estados, sólo podían ser responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales.

c) Omisiones.

Mientras tanto, las omisiones también fueron objeto de reglamentación en la ley de 1870, consignadas en el artículo 3º como sigue:

"Los funcionarios incurrían en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual tratándose de los gobernadores de los Estados, se entiende sólo en lo relativo a los deberes que les imponga la Constitución o leyes federales".

La acepción que se tiene de la palabra omisión es precisamente la abstención de hacer el cumplimiento de determinado precepto y el cual está dentro de facultades u obligaciones que se tienen, no obstante resulta complicado precisar cuales serían los actos negligentes o inexactos en el desempeño de las actividades encomendadas a los funcionarios.

Hasta aquí hemos comentado las responsabilidades que podían ser atribuidas a los altos funcionarios, pudiendo resumir diciendo que las causales eran muy vagas debido a que su tipificación dependía en buena medida de los criterios imperantes entre los miembros de las cámaras, por lo que las conductas resultan demasiado inexactas al grado de que la diferencia entre delitos y faltas oficiales radica únicamente en la infracción a la Constitución o leyes federales en cuestiones ya sea leves o de gravedad, mismas que no son especificadas por la ley, resultando tales conceptos demasiado subjetivos y por ende que esta ley de 1870 es imprecisa y deficiente.

d) Sanciones.

Las sanciones fueron establecidas como el elemento coactivo-norma de esta legislación, pues en esta materia el artículo 4º de la ley establecía las sanciones que correspondían a los autores - de delitos oficiales, que son destitución del cargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años.

Por lo que hace a las faltas oficiales atento a lo dispuesto por el artículo 5º, éstas eran sancionadas con la suspensión del encargo e inhabilitación por un plazo que no baje de un año, ni exceda de cinco y en los supuestos de omisiones, según lo previsto en el artículo 6º. la pena se reduce de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

En el artículo 7º de esta ley se precisaba que los funcionarios cuyos delitos, faltas y omisiones deberían juzgarse o castigarse son los enumerados en el artículo 103 Constitucional, que eran los diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte y los Secretarios de Despacho.

Los Gobernadores de los Estados sólo eran responsables por infracciones a la Constitución y a las leyes federales.

En cuanto al Presidente de la República, también podía ser sujeto de responsabilidad, pero sólo por traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y a los delitos graves del orden común.

Este mismo artículo establecía que el término para exigir - responsabilidad es el que expresa el propio artículo 107 Constitucional, o sea el de un año.

En los términos del artículo 8º de este mismo Decreto, declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios antes mencionados por delitos, faltas u omisiones oficiales en que hayan - incurrido desempeñando sus respectivos encargos, quedaba expedito el derecho de la Nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión.

El propio ordenamiento consideraba en el artículo 9º el supuesto de que se le imputaba a un funcionario, además de un delito oficial, un delito común, en cuyo caso se disponía que después de ser sentenciado por la responsabilidad oficial, será puesto a disposición del juez competente, para que de oficio o a petición de parte se le juzgue y se le aplique la pena que le corresponda por el delito común.

Es importante aclarar la diferencia entre los delitos oficiales y los delitos del orden común, que como ya comentamos en el punto anterior, los primeros solo pueden ser cometidos por aquellos funcionarios señalados en el artículo 103 Constitucional, o sea, se requiere necesariamente la calidad de funcionario para ser responsable de esta clase de delitos.

Por otra parte los delitos del orden común pueden ser cometidos por cualquier individuo, sin tener necesariamente la investidura de funcionario que como ya dijimos anteriormente, su definición ha sido materia de los estudiosos pero que sin embargo nuestro Derecho positivo lo conceptualiza como el "acto u omisión que sancionan las leyes penales" mismos que pueden ser: homicidio, robo, violación, etc.

Finalmente, esta Ley del 3 de noviembre hace alusión brevemente a problemas de procedimiento y a la acción popular que se concede para denunciar delitos oficiales.

Respecto al procedimiento, considera el artículo 10º, que la acción del gran jurado terminará con dos proposiciones: una que corresponda a los delitos oficiales, pidiendo que se declare que es o no culpable el acusado, y la otra relativa a los delitos comunes, consultando si hay o no lugar a proceder.

En cuanto a los procedimientos a seguir en la presunción de la comisión de delitos oficiales, recordemos que cuando se expidió esta Ley de 1870, no contabamos aún con el Código Penal ni con los Códigos Procesales; en tal situación se disponía que tratándose de delitos oficiales la Cámara de Diputados declarararía la procedencia, es decir por mayoría de votos, si el acusado era o no culpable, según lo dispuesto en el artículo 105 Constitucional.

En caso de culpa se pondría a disposición de la Suprema Corte de la Nación al acusado, a efecto de que en pleno y erigida en tri

bunal de sentencia, con audiencia del "reo", del fiscal y el acusador, si lo hubiere, procediere a la aplicación, a mayoría absoluta de votos, de la pena que la ley establecía.

El establecimiento del sistema bicamarista quedó consignado en los años de 1870 a 1874, haciéndose las reformas necesarias a la Constitución, sustituyéndose a la Suprema Corte de Justicia en los juicios políticos, por el Senado, por lo que el artículo 105- quedó redactado en los siguientes términos:

"Art. 105.- De los delitos oficiales conoceran: La Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia".

El jurado de acusación tenía por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable. Si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaba en el ejercicio de su encargo. Si era condenatoria, quedaba inmediatamente separado de dicho encargo, y era puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procedía a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designaba. (14)

Esta facultad de constituirse al Senado en jurado de sentencia, le atribuyó la responsabilidad de aplicar las penas que la propia ley designaba, mismas que ya se establecían en la Ley del 70 y posteriormente en el Código Penal de 1872 en el que se precisó la distinción constitucional entre delitos comunes y los oficiales.

(14) Reformas al art. 105 Constitucional de 3 de noviembre de 1874.

4. Ley de Responsabilidad de 1896

La nueva legislación fue un intento de estructurar con mayor profundidad el marco jurídico en que se sustenta la función pública, dando origen a la Ley de Responsabilidades llamada del 96, esta Ley, reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución-Federal es de fecha 29 de mayo de 1896, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio del mismo año.

Dice muy acertadamente Don Raúl F. Cárdenas que "esta ley -- es la que ha servido de modelo a las posteriores de 39 y 79 del - siglo XX, y que en ella se han fijado las deficiencias de nuestro sistema, mismas que no se han corregido a pesar del transcurso - del tiempo y las modificaciones de la Constitución de 17". (15)

Esta ley, dentro de sus 64 artículos y sus 6 capítulos, precisa a quienes se debe refutar altos funcionarios federales: los diputados y senadores; los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, responsables tanto de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de sus respectivos cargos, como por los delitos, faltas u omisiones oficiales en - que incurran en el ejercicio de esos mismos encargos (Art. 1º); - el Presidente de la República, que durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común (Art. 2º).

(15) F. Cárdenas Raúl. Ob. Cit., Pág. 39.

Los Gobernadores de los Estados, como agentes de la Federación, son considerados también responsables, pero sólo por infracciones de la Constitución y leyes federales (Art. 3º)

En el artículo 4º se dispone que solo el Congreso General, en la forma y modo que prescribe la Constitución y la ley en cuestión, es competente para conocer de la responsabilidad oficial de las altas funciones, aún cuando dicha responsabilidad se exija - después de que los funcionarios hubieran cesado su encargo, pero dentro del término que señala el artículo 107 o sea un año.

En los siguientes artículos de este primer capítulo se previene que, tratándose de los delitos comunes que hubieran cometido los altos funcionarios durante el desempeño de sus encargos, - no se podrá proceder sin que previamente el Gran Jurado declare - que hay lugar a proceder en contra del acusado; que los altos funcionarios gozan de fuero desde el día de su elección, y los senadores y diputados suplentes, desde el día que se les llame para - el desempeño de su encargo; en cuanto a las demandas del orden civil, no existe fuero o innunidad para los altos funcionarios.

Este ordenamiento jurídico no hace alusión a los mal llamados delitos oficiales, pero si se ocupa de los procedimientos a seguir respecto a la responsabilidad de los altos funcionarios por los delitos que llama comunes, cometidos durante el desempeño de su encargo y por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Asimismo se establece que los veredictos de los jurados de Acusación y Sentencia, son irrevocables y a los condenados por

responsabilidad oficial no se les concederá la gracia del indulto.

Finalmente, en la Ley de 96 se preven puntos de interés como son los de recusación, el envío de exhortos, la falta de presencia de acusado y acusador, destacándose por su importancia las fórmulas para la publicación de las declaraciones y veredictos.

De cualquier suerte esta ley no tuvo mayor aplicación durante el período que estuvo vigente; pues inmersa como estaba en el período del porfirismo, nunca supero su carácter meramente ilustrativo.

5. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 30 de diciembre de 1939.

La legislación de 1939 trató de orientar con mayor precisión la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos consagrada en la Constitución Política que actualmente nos rige, expedida en el año de 1917, hacia la supresión de la corrupción, convirtiéndose aun y con su poca fortuna en el punto de partida para la instrumentación del proyecto posterior que dió origen a la Ley del 31 de diciembre de 1979.

"A partir de la expedición de la Constitución de 1917 la Ley Reglamentaria de 1896, ya no tenía razón de ser, así lo reconoció el Presidente Cárdenas, en la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcio

narios de los Estados, del 30 de diciembre de 1939, publicada en el Diario Oficial del 21 de febrero de 1940, al afirmar que la Constitución General de la República, expedida en el año de 1857, acogió, como era lógico y natural, el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos, y bajo su vigencia fueron expedidas leyes reglamentarias de esa materia, el 3 de noviembre de 1870 y el 29 de mayo de 1896, además del Código Penal de 1870, que también contenía disposiciones varias sobre el particular (16)

Asimismo la Ley de 1939 estuvo vigente a partir de su promulgación y hasta la aparición de la Ley del 31 de diciembre de 1979.

Podemos decir que ambas leyes, al reglamentar el nuevo texto constitucional, siguieron regulando el juicio político por delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la federación, cuyo procedimiento, similar al anterior en que la Cámara de diputados se integraba en jurado de acusación y la de Senadores en jurado de sentencia, imponían las sanciones de destitución del cargo e inhabilitación de 5 a 10 años; tratándose de delitos oficiales, la suspensión del cargo se estableció de 1 a 6 meses y la inhabilitación hasta por un año.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, --asimismo se otorgó inculpabilidad, si el acusado obtenía sentencia absolutoria, siempre que se justificara la posibilidad del error y se señaló expresamente la inexistencia del fuero e inmuni-

(16) F. Cárdenas, Raúl. Ob. Cit., Pág. 63,64

dad en demandas del orden civil para los funcionarios públicos.

Respecto a los delitos del orden común, se estableció la necesidad de declaración de procedencia por la Cámara de Diputados, integrada en gran jurado.

Esta Ley de 39 señalaba como sujetos, a los funcionarios y - empleados de la federación, del distrito, territorios federales y denominaba altos funcionarios a:

- 1.- Presidente de la República
- 2.- Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
- 3.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- 4.- Secretarios de Estado.
- 5.- Jefes de Departamento Autónomo
- 6.- Procurador General de la República.
- 7.- Gobernadores y Diputados de las Legislaturas locales;
señalando que el Presidente de la República sólo podía -
ser acusado durante el período de su encargo y un año -
después.

En esta ley se hacía la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión al establecer que las in fracciones a la Constitución y a las leyes federales, señaladas co mo delitos, se conceptuaban como faltas oficiales, por las cuales se sancionaba con suspensión del cargo de uno a seis meses.

El art. 13 enumeraba los delitos imputables a los altos fun cionarios, aunque no los definía, y eran los siguientes:

- 1.- Ataque a las instituciones democráticas
- 2.- Ataque a la forma de gobierno Republicano Representativo y Federal.
- 3.- Ataque a la libertad de sufragio
- 4.- Usurpación de atribuciones
- 5.- Violación de garantías individuales
- 6.- Infracción a la Constitución o Leyes Federales que causaban graves perjuicios a la Federación, a los Estados o Instituciones.
- 7.- Omisiones graves en los términos de la fracción anterior.

Los Gobernadores y Diputados de los Estados eran señalados como responsables, en su calidad de auxiliares de la Federación.

Para sancionar los "delitos" anteriores se establecía:

- 1.- Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido el infractor e
- 2.- Inhabilitación de 5 a 10 años

Respecto a los demás funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales, en las setenta y dos fracciones del art. 18 se enumeraban diversas conductas tipificadas como delitos y en las once fracciones del art. 19 se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de 2 a 6 años, hasta las penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años

En relación a las faltas, también se establecieron por exclusión, es decir, cuando no eran delitos, y señalaba que las leyes y

reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

Los procedimientos establecidos por esta ley se cuantifican en cinco, a saber: dos respecto a los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios; de éstos uno se refería a delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular, otro respecto de los funcionarios del poder judicial, y el último por enriquecimiento inexplicable.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios se estableció el juicio político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debía erigirse en Gran jurado para dictaminar la procedencia; en caso de declarar que había lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho, quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la declaración de inmunidad y la Secretaría de la Cámara giraba oficio al juez o al tribunal a fin de suspender la substanciación del juicio.

En caso de que el delito se hubiere cometido cuando los funcionarios no gozaban de fuero constitucional, el Gran jurado se declaraba incompetente para conocer de la acusación (Art. 35).

Los requisitos que debía contener la acusación ante la Cámara de Senadores eran los siguientes:

- a) Que fuera legalmente comprobado el delito o falta oficial que se imputa al funcionario
- b) Que fuera plenamente probada su culpabilidad
- c) Las circunstancias particulares que hubieren concurrido en la comisión del delito
- d) La sanción que debía imponérsele
- e) Que, en caso de ser aprobado el dictamen, o modificado en cuanto al grado de culpabilidad o a la sanción que debía imponerse, se remitía el veredicto, por vía de acusación, a la Cámara de Senadores, para los efectos legales correspondientes

El procedimiento para el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios se iniciaba en forma ordinaria, y -- una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público, del acusado y del defensor, el juez remitía el expediente al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados del distrito y territorios federales.

El jurado de responsabilidades estaba integrado por siete individuos, según lo dispuesto por el artículo 79 de la ley:

- 1.- Un representante de los servidores públicos
- 2.- Un representante de la prensa
- 3.- Un profesionista liberal, que no sea funcionario ni empleado público

- 4.- Un profesor
- 5.- Un obrero
- 6.- Un campesino y
- 7.- Un agricultor, industrial o comerciante

La remoción de los funcionarios judiciales (Ministros de la - Suprema Corte, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del fuero común del Distrito Federal), de acuerdo con el párrafo final del artículo III de la Constitución, podía ser solicitada por el Presidente de la República ante la Cámara de Diputados, por mala conducta.

Para tal efecto el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dirigía oficio a la Cámara de Diputados en el que debía exponer los hechos, omisiones o actos indebidos que determinen la conducta reprobable del funcionario a quien se pretendiera destituir.

La Cámara de Diputados debía turnar el oficio a la Comisión correspondiente, quién pedía informe al funcionario responsable, - el cual en un plazo de 3 días debía rendirlo, en el que se preparaba su defensa alegando lo que a su derecho conviniera y acompañando las constancias pertinentes.

Concluido este periodo, la Cámara de Diputados declaraba por mayoría absoluta de votos si era o no justificada la petición del Presidente de la República, tomando en consideración los términos de dicha petición y el informe rendido por el funcionario.

Si la Cámara de Diputados consideraba precedente la petición, la turnaba a la Cámara de Senadores y en caso de que esta última - la declarase fundada, lo hacía saber al funcionario aludido quien - de inmediato era cesado en el ejercicio de su cargo.

La Cámara de Senadores comunicaba al Presidente de la República su resolución, a efecto de que hiciera nuevo nombramiento.

La Ley de Responsabilidades de 1939, a partir de su artículo 103 hacía referencia al enriquecimiento inexplicable, señalando - que si algún funcionario o empleado público se encontraba en posesión de bienes, fuera por si o por interpósita persona, que excedieran notoriamente sus posibilidades económicas, que diera motivo a presumir la falta de probidad en su actuación, el Ministerio Público, de oficio o en virtud de denuncia, procedía a la investigación del origen de dichos bienes.

Los bienes cuya legítima procedencia no se justificaran serían asegurados. En éste, se concedía actuación popular y no había lugar a castigar por calumnia judicial si el error era justificado.

Por último, una de las cuestiones revelantes que contempla la Ley que se comenta, era la relativa a la obligación que tenía todo funcionario o empleado público, de hacer una manifestación de sus bienes, obligación que se encontraba establecida en el artículo 110 de la Ley de Responsabilidades de 1939,

La manifestación de bienes debía efectuarse ante el Procurador General de la República, del Distrito Federal, o del Estado respectivo, dentro de los 60 días posteriores a aquel en que se tomara posesión del cargo, si transcurrido dicho plazo no se cumplía con tal obligación, quedaba sin efectos el nombramiento respectivo; y dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del cargo o empleo debía presentarse la segunda manifestación de bienes, ya que de no cumplir con esta disposición el Ministerio Público procedía a la investigación del patrimonio del infractor.

Estas disposiciones eran aplicables a funcionarios o empleados de organismos descentralizados, cuando fueran designados por o a propuesta del Ejecutivo.

CAPITULO II. LA FUNCION PUBLICA LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SU SUSTENTACION JURIDICA.

A. La Función Pública.

Dado que la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado encargados de la actividad o función administrativa que emana de la necesidad del Estado de instrumentar o crear agencias o unidades administrativas que son precisamente los medios materiales necesarios para cumplir con los cometidos, es el elemento personal de trascendental importancia porque la "Administración Pública se hace, desde luego y esencialmente por hombres" dice M. Waline.

Por tanto debemos entender el elemento personal como el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración y son quienes desempeñan la función o servicio público.

"Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si -- tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado lo que justifica la creación de norma especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de los servicios públicos que no implican soberanía e imperio". (17)

La problemática en la Administración Pública Moderna es la de implementar o crear la estructura orgánica acorde con los requisitos de desarrollo de las actividades públicas, es decir la creación de agencias o unidades administrativas que se encarguen de cumplir con los nuevos cometidos. En esta medida el Estado Mexicano desde los tiempos de la Independencia, asumió la responsabilidad de dirigir resolviendo los requisitos de las grandes mayorías poblacionales. Para ello el gobierno fue instrumentando alternativas orgánicas a efecto de conjugar las perspectivas reales.

Esta profunda transformación del Estado obliga a ir articulando paulatinamente una tarea intervencionista muy amplia que elige nuevas instancias orgánicas que puntualiza su capacidad de acción. En cada nueva instancia, se ha tenido que asignar recursos humanos para que se desempeñen las funciones públicas que son las que hacen los organismos, autoridades, agentes y auxiliares de poder en cualquiera de sus ordenes y aspectos.

Dice el maestro Fraga que los deberes que la función pública impone, inician con la promesa solemne de cumplir con la obligación de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen: esta promesa solo produce efectos legales cuando se hace al tomar posesión de un empleo o cargo. Es por ello que la función pública forma parte del mundo administrativo, lo cual ha originado una rama importante que es el Derecho Administrativo Laboral.

(17) Informe del Presidente de la Corte, 1959, 1ra. Sala. Pág. 36
Cit. pos., SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo. México,
co, Ed. Porrúa 10a. Ed. 1981. Pág. 374.

B. Agentes de la Función Pública.

Por ser sólo los seres humanos los dotados de razón, voluntad y sensibilidad, las estructuras y organizaciones que se formen son puestas en acción por personas físicas, por tanto no hay más voluntad que la de las personas físicas quienes darán realidad directamente a la voluntad contenida en una norma jurídica que en derecho es la voluntad de la comunidad. "El régimen normativo de la función pública está constituido por el conjunto de leyes y reglamentos o disposiciones de carácter general que regulan la condición jurídica del personal administrativo, sus derechos, obligaciones y situación frente al servicio público" (18)

Son pues agentes de la función pública los funcionarios y empleados públicos que en sentido general conforman la burocracia, debiendo distinguir el órgano de su titular, pues el primero es una esfera abstracta de competencia, una creación legal y el titular es una persona física.

El art. 1º de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, ordena:

"La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión. . ."

El art. 2 de la misma precisa "Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titula

(18) SERRA ROJAS.- Op. CIT. Pág. 377.

res de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los directores de la Gran Comisión de cada Cámara asumirá dicha realización".

"La Ley Reglamentaria impone a los trabajadores al servicio -- del Estado las siguientes obligaciones:

- a) Desempeñar las labores con intensidad, cuidado y esmero -- apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a -- las leyes reglamentarias respectivas.
- b) Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- c) Cumplir las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- d) Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- e) Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- f) Asistir puntualmente a sus labores;
- g) No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo;
- h) Asistir a las instituciones de capacitación para mejorar -- su preparación y eficiencia.

La falta de cumplimiento de cualquiera de estas obligaciones -- produce consecuencias jurídicas. El funcionario o empleado que no las observe incurre en responsabilidad" (19)

En el presente trabajo sólo examinaremos la responsabilidad de

(19) FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, D.F., 25ª Edición, 1987. Pág. 139-141.

los empleados y funcionarios frente a la Administración, que puede llegar a ser penal, administrativa o civil.

A escaso un mes de iniciada la gestión del Presidente Miguel de la Madrid, dió al conocimiento público la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982. En ella se hace una mención detallada de los sujetos de la responsabilidad en el -- servicio público, de las obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas, en el mismo servicio, así como las que se deben -- analizar y resolver mediante juicio político, y por otra parte se -- señalan las autoridades competentes y los procedimientos para declar ar la procedencia del procesamiento penal de los servidores que gozan de fuero y por último establece como medida de control el Registro Patrimonial de los mismos servicios públicos.

Dicha legislación tiene perfectamente delineados a los agentes de la función pública de acuerdo a las siguientes características: "Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del art. 108 Constitucional y las personas que manejan o apliquen recursos federales".

"Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que -- alude este título se reputaron 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 Fede-

ral o en el Distrito Federal, quienes seran 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".

Recurriendo a la máxima legislación, ésta nos da en el artículo mencionado la definición de servidor público; asimismo se destaca - que para efectos de responsabilidad pública, durante su gestión al Presidente de la República sólo se le podrá acusar de traición a la patria o por delitos graves del orden común. Los Gobernadores de -- los Estados, así como los Diputados de las legislaturas locales y - los magistrados de los tribunales superiores de justicia, serán responsables en los casos de incumplimiento a las disposiciones de la Carta Magna y a las Leyes Federales o por el manejo indebido de -- fondos y recursos Federales.

Andres Serra Rojas dice que "El funcionario o empleado público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los - órganos administrativos. Por ello el principal deber del trabajador público es el deber de obediencia o deber de prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo para que ha sido designado. La jerarquía administrativa se asigna por el estricto cumplimiento del deber".(20)

Es precisamente el cumplimiento del deber de los servidores públicos, el interés manifiesto en el desarrollo del presente trabajo pues consideramos que la falta de probidad y honradez en el desempeño de las funciones públicas es la trasgresión a la responsabilidad profesional y moral que demanda la creación de un bien público.

Los artículos 109 y 110 Constitucionales nos proporcionan conceptos e información colateral, para identificaren nuestro derecho positivo a quienes se considerara en un momento dado como agentes de la función pública que, en ocasiones, modifican o desvían sus deberes dando como consecuencia lógica la creación de la normatividad necesaria que obligue a los funcionarios y empleados públicos a responder de sus actos en el desempeño de atribuciones especiales designadas por la ley.

En la fracción primera del art. 109 de la propia Constitución se señala que se impondrán mediante juicio político, las sanciones contempladas en el artículo 110, cuando en el ejercicio de sus deberes, los servidores públicos incurran en actos y omisiones que redunden en detrimento de los intereses públicos fundamentales.

Entre tanto, en la fracción segunda del citado Artículo, se aclara que la comisión de delitos por parte de cualquier trabajador servidor público, será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal en la materia; al mismo tiempo que se aplicarán sanciones administrativas a los sujetos que caigan en la categoría mencionada.

Los delitos sujetos a persecución se conceptúan atendiendo al carácter de las acciones emprendidas o no emprendidas por los agentes de la función pública. Los actos y omisiones que alteren la -- legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar todos los servidores en la ejecución de sus funciones.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito -- de los servidores públicos, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

Así es como el Artículo 110, establece que "Podrán ser sujetos a juicio político los senadores y los diputados de la Unión, los -- ministros de la Suprema Corte, los Secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el Jefe del Distrito Federal, -- el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los Magistrados y los Jueces del Fuero común del -- Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes en -- los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos".

Para los efectos a que de lugar, la legislación extiende el -- campo de sus manifestaciones hacia los gobernadores de los estado, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

1. Funcionarios.

Los funcionarios públicos fueron durante mucho tiempo considerados como los más altos dignatarios de la función pública, siendo su categoría perfectamente identificable en el contexto de la administración estatal; sin embargo durante la presente administración, la categoría de funcionario público fue suprimida por la que se considera más consecuente con los cambios modernos.

"Si los autores de las leyes administrativas hubieren seguido criterios técnicos para distinguir las categorías de funcionarios y empleados públicos, la tarea de distinción sería sencilla porque sería suficiente precisar el criterio seguido. En el estado actual del tema, a las dos categorías se les ha comprendido bajo el rubro de trabajadores del Estado, con idénticas características pues son voluntarios permanentes y remunerados. En verdad no se le ha dado ninguna importancia a la distinción, ya que hay empleados más importantes que los funcionarios y son de base, desde el punto de vista legal no se le han asinado consecuencias jurídicas importantes a esta división" (21)

Podríamos decir que el artículo 110 de la Constitución emplea la expresión "altos funcionarios de la Federación" y el artículo -- 108 de la misma Carta Magna enumera los altos encargos políticos del estado:

"Art. 110.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas en omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o co-

misión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme la ley, se disfruta de fuero..."

"Los senadores y diputados al congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Derecho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su en cargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el - ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y -- los diputados de las legislaturas locales, son responsables por modelación a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado - por traición a la patria y delitos graves del orden común". (22)

2. Empleados Públicos.

La distinción entre las acepciones de funcionario y empleado - público ha sido proverbial porque fuera de los casos señalados en - el punto anterior en que se precisa la responsabilidad, la distin-- ción no ha sido de importancia ya que es muy frecuente que se usen las dos denominaciones indistintamente en la Constitución y en las leyes administrativas; sin embargo "el empleado público sólo supone una vinculación interna que hace que el titular concorra a la forma

(22) Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación y Distrito y Rerritorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados. D.D.F. del 21 de febrero de -- 1940. Reforma del 10 de diciembre de 1952. Aclaración del 10 de enero de 1953. Reforma a la Ley. D.D.F. del 23 de diciem bre de 1974. Nueva Ley. D.D.F. del 4 de enero de 1980.

ción de la función pública". (23)

En opinión nuestra, al igual que la denominación de funcionario público, el empleado público es o era una categoría para delimitar - el nivel jerárquico de los responsables de las distintas misiones - de la administración gubernamental.

El empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley y sólo colabora en la realización de la función por su incorporación en forma voluntaria, por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública (pues no tiene - carácter representativo). Hacen del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera.

Consideramos que se conceptualiza la categoría de empleado público en forma inferior a la de funcionario en los cuadros organizacionales de las entidades administrativas estatales.

3. Servidores Públicos.

Existe una tendencia social que domina la época actual y que fue implementada por el gobierno del sexenio pasado de emplear la expresión de "trabajadores al servicio del estado" o "servidores -- públicos" para denominar a toda persona (agente público) que participa en la gestión de una actividad pública.

(23) RAFAEL BIELSA. Cit. Pos. SERRA ROJAS. Op. Cit. Pág. 381.

Consideramos que es una forma de conceptualizar jurídicamente a los recursos humanos de la federación en la totalidad de sus niveles -- operativos como demanda y sensibilidad política.

El artículo 123 apartado B de la Constitución emplea la palabra "trabajador" para referirse a los funcionarios y empleados públicos.

Por necesidad de contar con un conjunto de preceptos jurídicos que rijan las relaciones entre el estado y sus trabajadores, que determine sus derechos y obligaciones, se expidió desde el régimen del presidente Abelardó L. Rodríguez el acuerdo presidencial (D.O.F. -- del 12 de abril de 1934) que establecía el servicio civil por un -- tiempo determinado.

En el D.O.F. del 5 de diciembre de 1938 se publicó el Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Ante los reclamos del interés público, el Congreso de la Unión se vió obligado a aprobar las reformas y adiciones que complementarían algunos aspectos del Estatuto, D.O.F. del 4 de abril de 1941 y D.D.F. del 30 de diciembre de 1947.

Dada la fuerza de la organización burocrática, se desarrolló una fuerte campaña para elevar a la categoría de la Ley Constitucional la base de la legislación del trabajo, culminando en la adición al artículo 123 Constitucional, de un apartado B con diversas fracciones que son las bases orgánicas de la nueva situación de la función pública.

La reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial - Federal del 5 de diciembre de 1960; luego se promulgó y publicó la - nueva "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional D.D.F. del 28 de diciembre de 1963".

C. Obligaciones de los agentes en el desempeño de sus funciones.

Es lógico que el Estado imponga deberes y obligaciones a sus - servidores para mantener el eficaz funcionamiento de los servicios públicos, para realizar los demás fines que tiene a su cargo. Por - ende, la Ley reconoce a los trabajadores del Estado derechos y ventajas personales necesarias para su vida de relación.

Ya hablamos en el punto anterior de esta materia de protección jurídica de los agentes públicos que se contiene en la legislación relativa a los trabajadores al servicio de Estado, y de que el deber general implica el cumplimiento de diversas y variadas obligaciones desempeñándose con probidad, honradez y profesionalismo.

Ahora bien, quedan delimitadas con la claridad requerida las - obligaciones de los agentes o servidores públicos, en el artículo - 47 de la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados - de la Federación que son complemento de las obligaciones ya señaladas en la Ley Reglamentaria del apartado B del art. 123 Constitucional que ya mencionamos en el punto 2.2. del presente trabajo:

"Artículo 47.- Todo servidor Público tendrá las siguientes --- obligaciones para salvaguardar la legalidad, la honrades, la leal-- tad, la imparcialidad y la eficiencia que deben ser observadas en - el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo cumplimiento da rá lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio - de sus derechos laborales previstos en las normas específicas que - al respecto rijan en el servicio de las Fuerza Armadas.

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea en cómendado y abstenerse de cualquier acto y omisión que cause la sus pensión o ineficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejerci- cio indebido de su empleo, cargo o comisión.

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, - programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos econó micos públicos.

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desem peño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que les sean -- atribuidas o la información reservada a que tengan acceso por su -- función exclusivamente para los fines a que están afectos.

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la - cual tenga acceso, impidiendo y evitando el uso indebido, la sus---

tracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de --
aquéllas.

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, -
tratando con respecto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las -
personas con las que tenga relación por motivo de éste.

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos --
las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, -
desviación o abuso de autoridad.

VII.- Observar respecto y subordinación legítimas con respecto
a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos cumpliendo las -
disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o en
la entidad en que presten sus servicios el incumplimiento de las --
obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que
les suscite la procedencia de las órdenes que reciban.

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o
comisión después de concluido el periodo para el cual se les desig-
nó o de haber cesado, por cualquier otra causa en el ejercicio de -
sus funciones.

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no -
asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días

continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba.

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado para ocupar un empleo, cargo o comisión, por resolución firme de la autoridad competente.

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier asunto, atención, tramitación o resolución en problemas en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos en los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge, o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso al superior jerárquico sobre la atención, tramitación o resolución de los asuntos a los que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

XV.- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero u objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente -- inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a las que se refiere la fracción XIII, y que -- procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente - vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, - sean para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII.

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, contratación, nombramiento, designación, promoción, - suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración - de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General

de la Federación, en los términos que señala la ley.

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.

XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto y omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las -- fracciones de este artículo y en los términos de las normas que -- para el efecto se expidan.

XXI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique el incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

XXII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos".(24)

Considerando que es parte medular de un sistema de gobierno el debido control, tanto de los recursos materiales como de los -- recursos humanos (personal), es necesario que dichos controles ten gan su origen en la norma jurídica de tal forma que permita de-- tectar oportunamente las desviaciones ilegales. Es por ello que -- se crean los órganos y los criterios normativos de control que ga ranticen un correcto manejo.

(24) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- (D.O.F. de 31 de diciembre de 1982). Ed. Ediciones Andrade,-- S.A. de C.V., 6ª Edición 1989. p. 550, 551, 552 y 552-1.

"Los órganos estatales y las disposiciones normativas recientemente surgidos o reestructurado, permiten controlar la actividad -- administrativa y el manejo de los elementos naturales del Estado, en forma tal que las desviaciones ilegales sean detectadas oportunamente, fincar responsabilidades a que alla lugar, corregir aquellas y - sancionar los actos indebidos obligando así, a los servidores públicos, de cualquier nivel, a una actuación idónea con las tareas que - la sociedad les ha encomendado". (25)

Como parte de la legislación que regula el sistema de control interno de la Administración Pública Federal y de la cual nos ocupa en este trabajo, está la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D.O.F. del 31 de diciembre de 1982), pues consideramos que - este punto es uno de los pilares fundamentales en que descansan la - renovación moral de la sociedad, ya que el control es ejercido por - individuos y tiene como materia actos de individuos, dando como consecuencia que sea el elemento humano el instrumento y fin del control.

D. Incumplimiento de los Agentes Públicos de sus obligaciones - en el desempeño de la función pública.

Los nuevos dispositivos jurídicos en la materia que abordamos se dirigen hacia la prevención de futuros actos indebidos. Por ello - es que el funcionario y empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por lo que, están obligados a responder - de sus actos públicos.

(25) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo.- Primer Curso.-Ed. Porrúa, S.A. 6ª Ed. México, 1984, Pág. 336.

El Lic. Acosta Romero opina que el eficaz cumplimiento "en - que en el ejercicio de las facultades de control, debe partirse - del principio de un estado de derecho, la acción de la autoridad debe estar basada en la ley y por lo tanto, en las numerosas fa-- cultades consignadas en el enorme número de disposiciones que --- existen sobre la materia; debe estar fundada en disposiciones ju-- rídicas además de motivada, por lo que estima que las facultades tan importantes en esta mteria deben ser responsabilidad comparti da tanto de funcionarios que conozcan el derecho, pues estima que no sólo basta aquella para realizar una eficaz labor de control".(26)

Es pues la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos, lo que origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto a la Administración públi ca y a terceros. La responsabilidad en la función pública es la - obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha in-- fringido la ley, por haber cometido un delito, una falta o ha cau-- sado una pérdida o un daño.

1.- Incumplimiento por Acción.

La capacidad que tienen los servidores públicos para ejercer su voluntad en el desempeño de las atribuciones encomendadas, puede verse viciada por el incumplimiento de los deberes que le impo ne la función que desempeña, lo que traerá como consecuencia el - fincamiento de responsabilidad.

(26) *Ibidem.* Pág. 343.

Las formas de esta voluntad en el ejercicio de la actividad de los agentes públicos que dan origen a incumplimiento se manifiestan en acciones u omisiones, conceptos de los cuales nos ocupamos en los puntos siguientes.

Si entendemos como acción la "facultad o posibilidad de hacer alguna cosa", los agentes de la función pública darán lugar a incumplimiento mediante acciones o actuaciones de mal comportamiento o criminales o violar o atentar contra la riqueza pública, la vida, libertad o riqueza de las personas o trasgrediendo por cualquier medio las disposiciones normales estipuladas.

Como ejemplo de acciones sancionales de los servidores públicos, casos concretos en los que procede la ejecución del juicio político, lo encontramos en el artículo 7º de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

- 1.- Ataque a la forma de gobierno republicano representativo y federal.
- 2.- Ataque a las sustituciones democráticas.
- 3.- Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- 4.- El ataque a la libertad de sufragio.
- 5.- La usurpación de atribuciones.
- 6.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales que cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad o mo-

tive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

- 7.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- 8.- Las violaciones sistemáticas o graves o los planes y -- programas del sector público federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de fondos económicos federales y del Distrito Federal.

2. Incumplimiento por Omisión.

No sólo las acciones irregulares traen consecuencias jurídicas para los funcionarios o empleados públicos; también la falta o abstención de hacer o decir en las obligaciones que le competen produce responsabilidades.

Es precisamente el precepto de omisión el que se aplicaría a la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente - en la ejecución de un deber, o por no haberlo ejecutado.

Recordando que la fuente de la responsabilidad de los empleados y funciones frente a la Administración está en la ley, podríamos decir que las omisiones a los preceptos conductuales circunscritos en la legislación que regula esta materia implican también infracciones, es decir que se sancionarán las faltas en que se incurra por omitir la ejecución de cualquiera de los deberes y obligaciones que les corresponden y que por esta causa originen cualquier tipo de responsabilidad. Que según hemos estudiado puede ser Civil, Política, Administrativa o Penal.

E. Responsabilidad por Incumplimiento.

La responsabilidad que pueden contraer los funcionarios o empleados públicos puede ser respecto de terceros o respecto a la Administración de la que forman parte. En este trabajo nos hemos ocupado sólo de la responsabilidad frente a la Administración. Esa responsabilidad puede ser de los tipos que a continuación veremos; Civil, Política, Administrativa o Penal

1. Responsabilidad Civil.

Cuando el incumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce menoscabo al patrimonio del Estado, tiene lugar la responsabilidad civil, que es independiente de la imposición de las sanciones que establece la ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Remitiéndonos un poco al contenido y fuentes de esta responsabilidad, encontraremos que el Código Civil señala "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro está obligado a repararlo" (artículo 1910). "El que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo, o no lo presta conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios. . ." (art. 2104) "Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que causen..." (artículo 1913).

"La manera de responder, en materia civil, es mediante la reparación de los daños. Por ello, esa obligación de reparar los daños y perjuicios causados se llama responsabilidad civil. Nuestro sistema jurídico tiene dos posibles fuentes: el hecho ilícito (la conducta antijurídica culpable y dañosa) y el riesgo creado (la conducta lícita e inculpa de usar un objeto peligroso)" (27).

La responsabilidad de los servicios públicos en materia civil que se origina por las faltas cometidas en el desempeño de sus atribuciones, en nuestra legislación, es principalmente por faltas cometidas en el manejo de fondos.

La aplicación de esta responsabilidad es muy restringida ya que debido a la forma de organización de nuestra Administración, la intervención de varios funcionarios o empleados en el acto perjudicial hacen dificultosa la tipificación de dicha responsabilidad, problema precisamente del que nos ocuparemos en las conclusiones finales, pues consideramos que puede aplicarse la responsabilidad solidaria en casos en que la infracción involucre a más de un funcionario o empleado público.

2. Responsabilidad Política.

Recordemos la acepción de la palabra política como "arte de gobernar a los pueblos y darles las leyes necesarias para mantener la seguridad y tranquilidad pública, conservando el orden y -

(27) BEJARANO SANCHEZ MANUEL.- Obligaciones Civiles, Colección de Textos Jurídicos Universitarios.-Ed. Harla, México 3ª Edición Pág. 262

las buenas costumbres" o como "la actividad de las que rigen o aspiran a seguir los asuntos públicos".

Pallares opina que "las responsabilidades de los altos funcionarios tienen íntima relación con la política, porque son cuestiones políticas las que intervienen para juzgar y, por lo tanto, si son cuestiones que atañen a la política, su solución debe dejarse a los cuerpos políticos de la República" (28)

Dentro de la responsabilidad política encontramos los llamados delitos oficiales que se atribuyen sólo a los altos funcionarios, que más que delitos, son situaciones de carácter meramente político, pero que se genera porque las acciones de estos servidores públicos se orientan a la mala conducta en su empleo, cargo o comisión, violando la confianza del pueblo y cuya medida de castigo, cuando son juzgados es la destitución; la separación del cargo de los funcionarios infractores.

Al calificarse este tipo de conductas, vemos que no se pueden tipificar los alcances, pues los grados de desconfianza, la gravedad de los ataques a la instituciones, o a la Constitución, cambian según las circunstancias.

Según lo anterior, debemos distinguir la responsabilidad política de los altos funcionarios y la responsabilidad política de todos los funcionarios, ya que puntualizando, en la primera es --

(28) Cit. Pos. F. CARDENAS RAUL.-Op. Cit. Pág. 114-115

simple situación política que se da en el desempeño propio del al to funcionario y no tienen otra finalidad que separar del encargo e inhabilitar; y en la segunda la ley de Responsabilidades de --- todos los funcionarios y empleados de las Federación determina -- como delitos propios o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, manifestándose el claro interés jurídico de -- proteger la administración. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un jurado popular.

3. Responsabilidad Administrativa.

La responsabilidad de carácter administrativo, tiene lugar -- con motivo de cualquier falta cometida por el empleado público en el desempeño de sus funciones o deberes que le impone la función pública, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una respon- sabilidad civil o penal.

Este tipo de responsabilidad no trasciende fuera de la admi- nistración; la falta que origina se llama falta disciplinaria; por ende la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y - la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.

En esta medida es posible concibir al agente infractor en - el nivel administrativo, como una instancia del incumplimiento u omisión cuya gravedad no implica la penalización de los delitos - o faltas que ameritan proceso judicial.

Las penas que se aplican a estas faltas administrativas son:

- a) El aparcibimiento.
- b) El extranamiento, la amonestación y la censura.
- c) La multa.
- d) La privación del derecho de ascenso.
- e) El descenso.
- f) La suspensión temporal del empleo.
- g) La privación del empleo.

4. Responsabilidad Penal.

Como ya señalamos, cualquier falta de los servidores públicos puede dar lugar a responsabilidad también penal que consideramos es clara de distinguir, pues ésta sólo se podrá fincar por delitos que por esa calidad se cometan, o bien por actos, en que se considera como agravante la circunstancia de que el infractor desempeñe una función pública.

El código penal legisla en uno de sus títulos, a los delitos cometidos por funcionarios públicos, considerando entre ellos; al ejercicio indebido o abandonado de funciones públicas (art. 212); al abuso de autoridad (arts. 213 y 214); al cohecho (arts. 217 y 218); al peculado y concusión (arts. 219 y 224).

En caso de revelación de secretos y en el espionaje, se considerará agravada la responsabilidad cuando dichos actos se cometan por funcionarios o empleados públicos.

CAPITULO III. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La ley que se enuncia en el presente apartado fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, misma que se compone de cuatro títulos y 90 artículos.

Por lo que toca a su contenido, en el desarrollo del presente capítulo se desglosará el cuerpo y disposiciones de tal ordenamiento legal.

En nuestra opinión ésta es una de las medidas legal, reglamentaria y administrativa dirigidas a inducir un alto nivel de conducta moral a los servidores públicos.

A. Estructuración.

La ley Federal de Responsabilidades del Servidor Público, está estructurada en forma de abordar los elementos principales de las conductas delictivas de los agentes de la función pública. En esa instancia, la citada legislación reglamenta los actos de responsabilidad en el servidor público, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante un juicio político; las autoridades correctivas, las autoridades y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y el registro patrimonial de los servidores públicos.

1. Concepto de Responsabilidad.

Etimológicamente, al expresión responsabilidad proviene del la

tín "respondere", que significa responder, estar obligado, y de la raíz "spondeo", fórmula por la cual se ligaba solamente al deudor, en los contratos verbales del derecho romano.

La noción de responsabilidad generalmente implica la culpabilidad; de ahí que un individuo es responsable de un hecho cuando éste le es imputable. Vista así la responsabilidad presupone un ente libre de obrar, que ha infringido con su acción u omisión alguna norma jurídica. En términos generales, una persona es responsable siempre que se encuentra en la obligación de reparar un daño o perjuicio causado, o bien, cuando tiene la obligación de indemnizar o sujetarse a una sanción, una censura, o una pena, cuya gravedad debe ser proporcional a la falta cometida o al daño.

Recordemos que la idea de responsabilidad la encontramos dentro de diferentes campos en que el ser humano se desenvuelve. Así se habla de responsabilidad moral, religiosa, jurídica; y dentro de ésta, de responsabilidad civil, penal, laboral, administrativa, etc. según la materia de que se trate y de cada enfoque de sujeto que la trata.

Consideramos pues a la responsabilidad como una obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de otra obligación; el Estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza misma y tendientes al logro de sus fines y objetivos, consagrados expresamente en su carta fundamental; consecuentemente, su incumplimiento da lugar a la obligación de responder.

Los autores mexicanos al referirse a la responsabilidad de los funcionarios y empleados de la federación coinciden en que éstos, al igual que cualquier sujeto, son responsables cuando han faltado a lo que dispone un precepto legal, esto es, a las obligaciones que la norma jurídica impone a aquéllos que se colocan dentro del supuesto normativo y; en que a tal conducta debe recaer una sanción prevista por la ley, con el propósito de evitar la inobservancia de la misma.

El contexto de responsabilidad pública está orientado a circunscribir a la ejecución de sus funciones a la totalidad de los servidores públicos, sin importar su rango o nivel jerárquico.

La responsabilidad del servidor público debe abarcar todos los señalamientos previamente mencionados, en relación con el artículo 47 de la ley respectiva, pero no sobra mencionar que el servicio público implica necesariamente un servicio a la nación, en la forma de conglomerado social que dirige los destinos de la sociedad en general.

De tal manera, la responsabilidad pública de los servidores al servicio gubernamental requiere de la diligencia y aplicación en el desarrollo de las funciones sujetas a ejecución, es decir, responsabilizarse con profundidad acerca de la mejor forma de cumplimiento de las tareas asignadas.

2. Sanciones.

Las sanciones que se pueden imponer a los servidores públicos

que violen las disposiciones mencionadas en los apartados anteriores, serán en función del nivel delictivo de la acción u omisión, es decir que se aplicarán sanciones específicas.

Ya mencionamos quiénes pueden ser sujetos de juicio político y cuándo procede éste; las sanciones correspondientes son destitución o inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones desde uno, hasta veinte años.

La inobservancia de alguna o algunas de las obligaciones establecidas en el Art. 47 de la Ley de Responsabilidades que ahora --- abordamos, constituyen falta administrativa y, consecuentemente, se hace necesaria la imposición de una sanción, a aquel servidor público que en el ejercicio de sus funciones contravenga lo establecido en la Ley Reglamentaria del título cuarto Constitucional.

Para asegurar la observancia de la Ley referida, el artículo 53 del mismo ordenamiento enumera los tipos de sanciones aplicables, que son las siguientes:

1.- Apercibimiento privado o público.- Gramaticalmente apercibimiento quiere decir amonestar, avisar o prevenir.

El artículo 62 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, considera el apercibimiento como una corrección disciplinaria.

En efecto, como lo señala Eduardo Pallares "las correcciones -- disciplinarias tienen por objeto mantener el orden y la disciplina -

en la administración de justicia".(29)

El apercibimiento lleva implícita la amenaza para el servidor público sancionado, de que en caso de reincidir se le aplicara una sanción mayor.

2.- Amonestación privada o pública.- Es el requerimiento que hace un servidor público para que se abstenga de hacer algo.

Esta sanción es sólo una llamada de atención, que hace el superior jerárquico al servidor público por inobservancia de sus obligaciones, y se distingue del apercibimiento en tanto que aquélla no contiene la amenaza o advertencia de una sanción mayor.

Por lo que se refiere a que ambas sanciones pueden ser privadas o públicas, es conveniente precisar que la publicidad no es otra cosa que la trascendencia que tenga la imposición de alguna de las sanciones que comento.

3.- Suspensión.- Es la sanción que consiste en prohibir que se ejerzan funciones por determinado tiempo. La suspensión es impuesta como una medida disciplinaria.

4.- Destitución del puesto.- La destitución es una sanción disciplinaria de Derecho Público, que deriva de la infracción cometida a la ley de Responsabilidades, cuya naturaleza es también disciplina

(29) PALLARES EDUARDO.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.-Ed. Porrúa, México, 13ª Edición Pág. 98.

ria; en cambio la rescisión puede derivar del incumplimiento a las obligaciones motivadas tanto del contrato de trabajo, como de la -- ley Federal de trabajadores al Servicio del Estado, por ser ésta -- última el ordenamiento jurídico que regula las relaciones laborales entre los Servidores Públicos y el Estado.

5.- Sanción Económica.- Se aplicará por los beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados, derivados del incumplimiento de obligaciones, debiéndose aplicar dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en la Ley de Responsabilidades se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, y en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago.

6.- Inhabilitación Temporal.- Esta sanción será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda -- según las leyes aplicables.

De lo expuesto se concluye que sólo son sanciones administrativas, las incluidas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que procede la aplicación de aquellas por inobservancia de las obligaciones, cometidas por cualquier servidor público, al artículo 47 de la ley misma.

Las sanciones administrativas que se consideren en el momento de la aplicación de la ley analizada, toman como punto de partida -

para la posterior resolución, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de minimizar instancias resultantes de la infracción a la ley o a las diversas reglamentaciones que la misma pueda generar.

Al mismo tiempo, la citada legislación en materia de sanciones, debe tomar en consideración el nivel socio-económico del infractor, así como el nivel jerárquico en que se cometió la violación a las normas o la omisión del cumplimiento de las mismas, el contexto laboral y los medios para cometer la infracción. Además, si es el caso, el monto del daño o perjuicio causado.

Con respecto a la posibilidad de aplicación de sanciones económicas a los infractores, la legislación considera en su artículo 55, las siguientes apreciaciones "En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos, y daños y perjuicios establecidos por incumplimiento de las obligaciones consignadas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados".

B. DESTITUCION DEL SERVIDOR PUBLICO.

Hablaremos de la destitución por ser ésta una sanción que es consecuencia directa o resultado de la aplicación de la ley de Responsabilidades.

La destitución como sanción, en nuestra apreciación, se deriva de dos formas; como resolución en el juicio político y como medida -

diciplinaria de carácter meramente administrativa, ya que como veremos más adelante en los procedimientos de imposición, en el caso de los funcionarios que gozan de fuero, esta sanción es la pena con que se castiga al infractor. En el caso de los demás funcionarios y empleados, la destitución del empleo cargo o comisión, la demanda el superior jerárquico y se aplicara de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

"Art. 8º.- Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución..."

"Art. 56.-Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el Art. 53 se observaran las siguientes reglas:...

Fracción II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas".

1. INHABILITACION.

La inhabilitación es la imposibilidad para una cosa; en términos jurídicos dice Juan Palomar de Miguel es la sanción de un delito, consistente en la prohibición para desempeñar determinados empleos y funciones, así como para ejercer ciertos derechos .

En los casos en que la sanción impuesta considere la inhabili-

tación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones, se aplicarán los lineamientos considerados en la fracción V del artículo 56 de la ley de Responsabilidades de referencia, que a la letra dice: "La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, - que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables".

a) DE FUNCIONES.

El concepto de atribución esta íntimamente relacionado con el de funciones. En la práctica los dos términos se usan indistintamente, nosotros estamos de acuerdo con la distinción que hace el maestro Gabino Fraga al considerar que "Las atribuciones comprenden el contenido de la actividad, lo que se puede o debe hacerse y las funciones constituyen la forma del ejercicio de las atribuciones. (30)

Referimos tal distinción, porque existen, por decirlo así, diferentes tipos de funciones que pueden desempeñar los servidores públicos, que aunque guardan relación con las atribuciones la ley de responsabilidades, no diferencia los casos de inhabilitación de funciones y los de atribuciones.

Las funciones pueden ser legislativas, administrativas y judiciales. Dentro de las administrativas, existen por ejemplo las funciones de los jueces civiles, las funciones de los titulares de los registros de propiedad y de comercio, las funciones de los notarios públicos; en cuanto a las funciones judiciales, las de los jueces, etc.

(30) GABINO FRAGA; Ob. Cit. Pág. 26.

En nuestra opinión, la ley debería de preveer con toda precisión la inhabilitación de funciones que sería precisamente la prohibición para ejercer funciones notariales o jurisdiccionales por ejemplo, -- siempre fundamentada en la gravedad de la infracción.

La ley sólo imposibilita para el desempeño de empleos, cargos o comisiones que sería la prohibición del ejercicio de las atribuciones o actividades encomendadas en el tiempo que se genere la --- falta.

Es ésta una opinión particular que quizá podría ser objeto de un análisis y estudio más profundo o de otro trabajo de tesis, que por el momento por los alcances del presente trabajo no podemos --- abordar como se requiere.

b) DE EMPLEOS.

La Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional define - al trabajador al servicio del Estado como "toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros. . ."

Ya mencionamos que a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos en general, se les alude con el nombre de burocracia.

El empleo público es la actividad material o sucesión de ocupaciones, la competencia técnica o sucesión de operaciones y técnicas

y el principio directivo y ejecutivo de la organización burocrática, opina Andres Serra Rojas. (31)

La inhabilitación de un empleo, determinada al interior de la administración pública federal, se refiere directamente a la imposibilidad impuesta a un servidor público para continuar o volver a desarrollar las actividades asignadas por la Federación. Atribuciones que de acuerdo con los requisitos legales, le dan el carácter de empleo público.

Los servidores públicos que sean sancionados mediante la aplicación de inhabilitación de empleo, no podrá continuar o volver a realizar las actividades previstas por la titularidad del empleo -- que le dio la Administración Pública.

c) DE CARGOS.

Por su parte a la inhabilitación de cargos podríamos interpretarla directamente relacionada con la estructura orgánica de la Administración Pública, es decir la podremos apreciar a través de los niveles jerárquicos en diversos órdenes y grados.

Sucede que existe una relación de jerarquía y de líneas de autoridad que llevan las decisiones desde la planeación, dirección, - hasta la ejecución, coordinación y control.

Esta relación jerárquica trae como consecuencia la diferencia de grados, o categorías con la lógica diferencia de atribuciones de

(31) SERRA ROJAS, Andres.- Op. Cit. Pág. 375.

competencia.

Consideramos que siendo así, cualquier funcionario o empleado puede ser designado para desarrollar un cargo específico dentro de cualquier organigrama de alguna Dependencia o Entidad, de manera -- que si le fuera aplicada la sanción de inhabilitación de cargo, se-- ría el cese de las actividades del nivel jerárquico para el que fue nombrado sin que ello implique la pérdida de la calidad o el dere-- cho de seguirse desempeñando como empleado público.

d) DE COMISION.

De la inhabilitación para comisión impuesta a un servidor pú-- blico, podemos decir que será la prohibición de continuar ejercien-- do la orden o mandato que lo facultó para ejecutar un encargo o un asunto.

Una comisión siempre llevará implícita la facultad de un supe-- rior jerárquico, que solicita la realización de actos jurídicos o ma-- teriales para desempeñar o atender el contenido de una actividad de la Administración Pública definitivamente muy específica.

c) PENAS CORPORALES.

Delitos son las acciones antisociales prohibidas por la ley, - cuya comisión hace acreedor al delincuente a determinadas sanciones conocidas con el nombre específico de penas. Es ésta una acepción aceptada en el derecho penal mexicano.

"La pena es definida como el sufrimiento impuesto por el Estado en ejecución de una sentencia, al culpable de una infracción penal" (32). Ese sufrimiento puede consistir en la restricción o en la pérdida de ciertos bienes del sujeto sancionado, como la libertad, la propiedad privada, la vida, etc.

El llamado derecho penal disciplinario, proviene del ejercicio de la potestad disciplinaria que pertenece al Estado, cuyo fin es el mantenimiento, por parte de los funcionarios, de una conducta ajustada a los deberes y obligaciones que su reglamento profesional les impone. El derecho penal disciplinario es de naturaleza eminentemente punitiva pues conmina con males (~~correcciones~~ disciplinarias), en caso de ejecución de actos ilícitos (faltas profesionales); pero no obstante tal semejanza le separan hondas diferencias del derecho penal verdadero y propio, especialmente su diverso fin, pues mientras éste aspira a la conservación del orden jurídico y a su restablecimiento cuando ha sido violado por el delito mediante la conminación, imposición y ejecución de la pena, el derecho disciplinario tiende a mantener a los funcionarios en la observancia de sus deberes y a sancionar su infracción por medio de la imposición de medidas correctivas y disciplinarias.

Este apartado lo consideramos como penas corporales en razón de que por regla general, las sanciones se traducen, relativamente al sujeto a quién se sanciona, en deberes que a consecuencia de la violación, le son impuestos.

(32) CUELLO CALO Cit. pos. GARCIA MAYNEZ Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho.-Ed. Porrúa 34a Edic. México Pág. 142.

Las sanciones que se contemplan en la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación objeto de nuestro estudio, son penas corporales.

2.-ECONOMICAS.

Es importante separar, las formas sancionadoras consecuencia - del incumplimiento de los deberes de los servidores públicos. De - este modo encontramos, el cumplimiento forzoso, la indemnización -- (pena económica) y el castigo.

Nos referimos a las penas económicas que más bien debemos deno- minar sanciones disciplinarias, porque cuando el Estado ha sido victi- ma de un acto violatorio por parte de alguno de sus agentes - servi- dores públicos - que le redunde en daños y perjuicios, la sanción - que se le impondrá al incumplido será una prestación equivalente co- mo indemnización. Este supone lógicamente un cálculo económico de los mismos, en función de la importancia de las prestaciones no eje- cutadas, que podríamos equiparar con la responsabilidad civil.

Las sanciones económicas de las que habla la Ley de Responsabi- lidades sujeta a análisis en el presente capítulo, las encontramos - perfectamente delimitadas en el artículo 55 que a la letra dice:

"Art. 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por - beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicaran dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme a los siguientes procedimientos.

I. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el - Distrito Federal al día de su imposición, y

II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de pago de la sanción.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo - mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo vigente - en el Distrito Federal".

D. PROCEDIMIENTOS DE IMPOSICION.

La Ley de responsabilidades de los servidores públicos que estudiamos, contempla con toda claridad los procedimientos de imposición, que son los siguientes:

- Procedimiento de Juicio Político.
- Procedimiento para la Declaración de Procedencia.
- Procedimiento para aplicar las Sanciones Administrativas.

Los dos primeros procedimientos están dirigidos a los servidores públicos considerados como altos funcionarios, cuya exigencia de responsabilidad esta confiada al Congreso de la Unión como un privilegio concedido.

El juicio político.- Es el fallo que pronuncia un cuerpo político momentáneamente revestido del poder de juzgar. De esta definición, vemos desde luego quién dicta el fallo, es un cuerpo político, es decir un tribunal colegiado que por circunstancias especiales, - transitoriamente se reviste de la facultad de juzgar, lógicamente - tenemos que deducir:

primero.- que la sentencia o fallo que se dicta, sólo se pronuncia por la autoridad ordinariamente encargada de impartir justicia, sino por un tribunal de excepción.

segundo.- que debe, desde luego, tratarse de hechos que tengan un carácter delictuoso especial; hechos distintos de los que las leyes penales comunes catalogan y sancionan como delitos.

tercero.- también tenemos que aceptar que en un Estado de Derecho deben forzosamente estar previstos los casos que motiven la reunión del - tribunal de referencia; así como la forma de integrarse dicho tribunal.

Las normas que definen delitos políticos, la forma de integrarse y el funcionamiento de tribunal que debe juzgarlo son diversas -

en cada Estado, sin embargo existen analogías que permiten y facilitan la formación de grupos, desde luego, con matices especiales que las costumbres y concepciones políticas de cada nación imprimen a sus sistemas.

En nuestro país, el juicio político tiene su fundamento en los artículos constitucionales 109 y 110 reglamentados en los capítulos I y II del título segundo de la ley de Responsabilidades de los -- Servidores Públicos que estudiamos.

Tratando de esbozar el juicio político, diremos que **Son Sujetos del Juicio Político:** los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de Juicio Político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. (art. 110 Constitución Política).

Procede el Juicio Político cuando: los actos u omisiones de los servidores públicos mencionados anteriormente, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho que serán:

- I. Ataque a las instituciones democráticas.
- II. Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- III. Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- IV. Ataque a la libertad de sufragio.
- V. 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. Omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- VIII. 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. (art. 6º L.R.S.P.)

El Procedimiento del Juicio Político, sólo podrá iniciarse durante las funciones del servidor público y dentro de un año poste-

rior a la conclusión de las mismas (art. 9º L.R.S.P.)

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y - mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular de denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (art. 12 L.R.S.P.).

La Cámara de Diputados instruirá el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano de acusación, y la Cámara de Senadores fungirá como Jurado de Sentencia. (art. 10 L.R.S.P.)

La Gran Comisión de cada Cámara, propondrá la constitución de Comisiones en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, y - por cada Comisión se designarán cuatro integrantes para que formen por la de Diputados la Sección Instructora, y por la de Senadores la Sección de Enjuiciamiento.

La Sección Instructora comprobará la conducta o hecho materia de la denuncia ratificando o denegándola. Si la ratifica, informara al denunciado dentro de los 3 días naturales, haciéndole saber sus garantías de defensas para que comparezca o informe por escrito dentro de los 7 días naturales (art. 14). Terminada la instrucción se pondrá el expediente a la vista del denunciante por 3 días naturales y por otros tantos a la del denunciado (servidor público) para que formulen alegatos que presentará por escrito dentro de 6 -- días naturales (art. 15). Transcurrido el plazo de alegatos la --- Sección Instructora formulará sus conclusiones, terminando o continuando el procedimiento. (art. 16), Para formular conclusiones conta

rá con un plazo de 70 días naturales (art. 19)

Emitidas las conclusiones la Sección Instructora las entregará a la Cámara de Diputados quién debiera resolver sobre la imputación, dentro de los 3 días naturales, haciéndolo saber al denunciante y al servidor público para que aleguen lo que su derecho convenga.

El día señalado la Cámara de Diputados, se erigirá en órgano de acusación y oír a las partes procediendo a discutir y a votar -- las conclusiones propuestas por la sección instructora.(art. 20)

Si la Cámara resuelve que procede acusar al servidor público se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores remitiéndosele la acusación, y se designará la comisión de 3 diputados para que la sostengan. (art. 21)

La Cámara de Senadores al recibir la acusación la turnará a -- sección de Enjuiciamiento, emplazando al órgano de acusación y al acusado para que presenten alegatos dentro de los 5 días naturales siguientes. (art. 22). Transcurrido el plazo, la Sección de Enjuiciamiento formulará conclusiones, proponiendo la sanción que deba imponerse al servidor público, entregándolas a la Cámara de Senadores.(art. 23)

Recibidas las conclusiones, la Cámara de Diputados erigida en jurado de sentencia dentro de las 24 horas siguientes citará a --- audiencia a las partes oyéndolas y procediendo a discutir y a votar las conclusiones, haciendo la declaratoria de la sanción. (art. 24)

Declaración de Procedencia.- Opina Rodríguez de San Miguel - en su obra "Curia Filipica Mexicana" que "para precaver los obstaculos con que la malicia de los hombres pudiera entorpecer la administración pública, intentando acusaciones calumniosas contra los principales agentes de ella que los suspendieran, o por lo menos distrajeran notablemente del ejercicio de sus funciones, la - Constitución Federal ha establecido que no podrá procesarse al -- Presidente de la República (todo el tiempo que lo sea, en los casos en que durante él puede ser acusado, y hasta un año después, por cualesquiera de los delitos cometidos asimismo en ese tiempo), a los Gobernadores de los Estados (en los casos en que deban ser juzgados por la Suprema Corte de Justicia y demás cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación), a los ministros de dicha Corte de justicia, a los Senadores, Diputados y Secretarios de Despacho (por cualesquiera delitos cometidos durante su - encargo y los segundos y terceros, hasta 2 meses después), sin -- que proceda por la Cámara correspondiente, Constituida en Gran -- Jurado, la declaración de estar fundada o infundada la acusación o de haber lugar a la formación de la causa". (33)

Consideramos fundamentadas las razones para considerar justificable que la legislación de los elementos que garanticen la independencia de funciones encomendadas a los altos funcionarios, - pero es nuestra opinión, dados los altos índices de corrupción, que actualmente no debería existir en nuestro régimen la excepción a favor de personas de hecho ya privilegiadas, que va en demérito - del principio de equidad.

(33) RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan.-Curia Filipica Mexicana.-UNAM, México 1978. Pág. 519.

Nuestra Constitución en su artículo 111 establece que para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento -- Administrativo, los Representantes a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el titular del Órgano de gobierno del Distrito Federal, El Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados dictará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

El procedimiento para la Declaración de Procedencia lo prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que ahora estudiamos.

Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente contra alguno de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo -- 111 Constitucional, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto para el juicio político. En este caso la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia de delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. (art. 25)

La Sección Instructora deberá rendir dictamen en un plazo de 70 días hábiles (Art. 25). Dada cuenta del dictamen, se declarará que la Cámara de Diputados debe erigirse en Jurado de Procedencia haciéndolo saber a las partes (art. 26). El día designado, la Cámara conocerá en asamblea el dictamen y actuará en los términos del art. 20 en materia de juicio político. (art. 27)

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, este quedará inmediatamente separado de sus funciones y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. (art. 28)

Nos referimos con un poco de más amplitud al procedimiento - para la imposición de sanciones administrativas, porque es la forma mediante la cual la esfera administrativa le permite asegurar que se castigue a toda autoridad que no realice conforme las formalidades, motivos, contenidos y fines que las propias leyes establecen, los actos que le competen.

Al respecto, la fracción III del artículo 109 Constitucional establece que "se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos o cargos o comisiones".

Recordemos que para que sea un sistema efectivo, comprende necesariamente la existencia de las formas o procedimientos que -

reúna las condiciones necesarias para que se puedan fincar las responsabilidades de altos, medianos y bajos funcionarios.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 53 de la Ley de Responsabilidades, se señala en el artículo 64 que "se citará a audiencia, al presunto responsable, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, y a su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga. Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) resolverá sobre la inexistencia de la responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las 24 horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico. Si en la audiencia la SECOGEF encontrará que no cuenta con los elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo de presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio, la SECOGEF podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene a la conducción continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad".

En la audiencia a que se hace referencia en la fracción I del citado artículo, también asistirá el representante que la Dependencia designe para el efecto. Entre la fecha de la citación y de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles.

La suspensión temporal suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea notificada el interesado, o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así resuelva la SECOGEF, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento, en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Cuando los servidores públicos suspendidos no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos, y se les cubrirán las percepciones que debieron haber obtenido durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión, si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

Los procedimientos que se sigan ante las Contralorías Internas de las Dependencias, para la investigación y aplicación de las sanciones, se observará en todo lo aplicable al procedimiento anterior, debiéndose levantar acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, mismas que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurren quienes faltan a la verdad. El titular de la Dependencia o Entidad podrá designar un representante que participe en la diligencia, dándose vista de todas las actuaciones, a la Dependencia o Entidad en la que el supuesto responsable presta sus servicios. (arts. 65, 66, 67).

En los puntos siguientes, veremos primero los elementos que deben ser tomados en consideración por la autoridad administrativa que tiene a su cargo la imposición de sanciones administrativas; estos elementos han sido incluidos por el legislador con el objeto de que el servidor público no sea sancionado excesivamente. De lo que se desprende que el sujeto infractor será sancionado en forma proporcional y justa. Como segundo punto, precisaremos las autoridades competentes para aplicar las sanciones administrativas.

1. Requisitos.

Para la aplicación de las sanciones administrativas, se deberán tomar en cuenta los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y - la conveniencia de suprimir prácticas que infringan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades - de los Servidores Públicos, o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.-El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.

V.- La antigüedad en el servicio.

VI.- La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones; y

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

2. Organos.

En cuanto a las autoridades competentes para aplicar las san ciones a que hace referencia el artículo 53 de la Ley de Respon- sabilidades, encontramos que de acuerdo con el diverso 48 de la misma, es competente el superior jerárquico, entendiéndose como -- tal, al titular de la Dependencia y, en caso de las entidades, al coordinador del sector a través de la Contraloría Interna; para aplicar las sanciones administrativas.

En caso de los servidores públicos de otras Dependencias que incurran en responsabilidad administrativa, serán sancionados por la Contraloría Interna de la Dependencia para la cual prestan sus servicios, siempre que el monto de la sanción económica no exceda

de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en cuyo caso la aplicación de la sanción será de la exclusiva competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y en este supuesto la Contraloría Interna turnará el expediente relativo a esta Secretaría.

Si de las investigaciones y auditorías que realice la SECOGEF, descubre alguna o algunas infracciones de las contenidas en el artículo 47 de la propia ley, deberá comunicarlo al contralor interno de la Dependencia para la que el presunto responsable presta -- sus servicios, a fin de que impongan las sanciones administrativas que procedan, siempre que sean de su competencia. Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la --- SECOGEF, será ésta quién se avocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la Dependencia y a la Contraloría Interna de la misma, para que participe o coadyuve en el procedi--- miento de determinación de responsabilidades.

De acuerdo con el artículo 57, la SECOGEF es competente para conocer de las denuncias cuando se trate de infracciones graves.

Debemos entender por falta grave, para efecto de la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 53 y la interpretación del 57, las siguientes infracciones:

a) Cuando el acto u omisión cause daños y perjuicios o se obtenga un lucro cuyo monto sea superior a 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento en -- que el acto y omisión se consume.

b) Cuando la consecuencia del acto u omisión trascienda al funcionamiento interno de la Dependencia o Entidad de adscripción del servidor público de que se trate, o se afecte la continuidad del servicio, es decir, cuando el servidor público infrinja, favorezca o participe, en el ejercicio de la función, directamente o por interpósita persona en la adjudicación de contratos, adquisiciones de bienes muebles o inmuebles u otros beneficios o privilegios, en provecho propio, de familiares o de terceros cuyo monto sea mayor de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

c) Cuando la infracción a la Ley, Reglamento o disposición administrativa de que se trate, este calificada específica y expresamente por tal ordenamiento como grave.

d) Cuando el servidor público ejerza la función, empleo, -- cargo o comisión a sabiendas de que ha sido revocado, suspendido o destituido del mismo.

e) Cuando en ejercicio de la función, el servidor público, o por terceros que actúen por instrucciones de aquél, oculten, - utilicen o inutilicen información o documentación bajo su custodia, o a la que tengan acceso o conocimiento del servidor público.

f) Cuando el servidor público entorpezca la averiguación de un delito o falta administrativa, e igualmente programas y proyectos de obra pública.

De acuerdo con lo anterior, la SECOGEF tiene competencia para conocer las siguientes infracciones:

a) Las cometidas por los servidores públicos de su dependencia

- b) Las consideradas como mayores.
- c) Las que tengan características de graves.

Teóricamente el procedimiento para la imposición de sanciones administrativas parece completo y agil, a nuestro parecer existe en un contexto normativo ideal, como una entequelesia; no tiene cabida, salvo en aisladas ocasiones, en el ejercicio efectivo del poder, -- pues una clase gobernante dificilmente puede ser sometida y exhibida simplemente por el poder ilusorio que algunos estiman existe en las normas jurídica.

CAPITULO IV LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO EN MATERIA DE OBRAS PUBLICAS.

El desarrollo de nuestro país se ha visto influenciado en gran medida con la realización de las Obras Públicas. Basta para ello resaltar la significación económica que se refleja en el monto enorme de recursos que se les destina en los presupuestos federales anuales.

Representan también en buena medida el prestigio de los regímenes de gobierno, pues son el reflejo palpable del buen empleo de esos recursos.

Es el momento histórico por el que atravesamos el que nos empuja a determinarnos y reflexionar sobre el sistema político-administrativo que rige a las Obras Públicas, dada la notable importancia que los diferentes gobiernos le han concedido a ésta en los últimos sesenta años.

Recordemos también los penosos acontecimientos devastadores -- ocurridos en 1985, que propiciaron la ejecución de obras públicas -- en materia de vivienda como prioridad dentro de los compromisos y metas a cumplir de la administración en funciones.

El compromiso del Gobierno de la República ante el pueblo, en esta materia dice el Arquitecto-Urbanista Manuel de Santiago; es el de ser más eficiente, más selectivo y más acertado en la planeación y ejecución de las obras públicas, debe realizarse con mayor participación ciudadana y con más responsabilidad, reduciendo la improvi

sación, la deshonestidad y el despilfarro, lacras que se han traducido en realizaciones inútiles, tardías, costosas, poco productivas y suntorias, desafortunadamente abundantes en el pasado (34)

Es importante subrayar que en el proceso de las obras públicas no sólo interviene el Estado a través de sus funcionarios y empleados, sino una gran gama de técnicos especialistas y expertos que -- son los profesionales, como son: los ingenieros, arquitectos, abogados, sociólogos, economistas, actuarios, administradores, etc. de quienes esperamos también rectitud y honradez para cerrar el círculo y obtener los resultados esperados en toda obra pública, que son funcionalidad social, económica y política.

A nuestra manera de ver, las obras públicas son un tema muy serio porque implican el manejo de nuestros mejores recursos y son un excelente instrumento de desarrollo, pues incluso el resultado social que alcanzan, es el parámetro del prestigio de los regímenes de gobierno.

Nos damos cuenta de que las obras públicas ejercen una atracción especial sobre las personas; a los políticos y funcionarios públicos les gusta manejar obras, no sólo por imagen pública y el poder resultante para ellos, sino porque para algunos es la oportunidad de realizar negocios importantes; a los profesionales del diseño y la construcción, porque el gobierno se ha convertido en el ---

(34) DE SANTIAGO MANUEL Arq.- Política y Técnica en las Obras Públicas.-Editorial Limusa, S.A., 1ª Ed. 1984 Pág. 14.

principal cliente de arquitectos, ingenieros y compañías constructoras y además porque este campo, por la escala de las obras, da una sensación mayor de realización profesional; al gran público, por su espectacularidad y por el beneficio directo al pueblo a través del servicio que prestan cuando están bien hechas y, por último, a los periodistas, pues son materia manejable y lucidora en el quehacer informativo.

Es precisamente nuestra preocupación, la ingerencia directa de los servidores públicos en las obras públicas, pues consideramos que un control estricto de responsabilidad en este campo a los encargados de ejercer y vigilar las etapas de las obras, significaría reducir los vicios que se manipulan en la obtención de beneficios personales que propician la corrupción y la ineficiencia oficial.

A. Concepto de Obra Pública.

Para poder entender el contexto de la responsabilidad de los servidores públicos en materia de obras públicas, es conveniente profundizar no sólo en el campo de la responsabilidad de estos agentes, sino también en el entendimiento mismo de lo que son las obras públicas.

Plantearemos entonces la conceptualización de las obras públicas, cabiendo señalar que es ésta una materia muy poco investigada sobre todo teóricamente, por lo que se carece de una acepción jurídica

dica debidamente analizada y estudiada y mucho menos encontraremos variedad de significados.

En las antiguas sociedades, las obras públicas se entendían como una serie de trabajos necesarios en una comunidad humana para garantizar su defensa, para fines religiosos o para allegarse a -- servicios elementales, indispensables, tales como suministros de -- aguas y obras por sanidad o bien para apoyar funciones generales -- del tipo de los de comercio o de administración pública.

En los países industrializados o de tipo capitalista, las --- obras públicas se utilizan para comunicar un territorio y para mejorar la dotación de servicios básicos de las ciudades y regiones, y del papel como motor del desarrollo se reparte entre grupos so-- ciales organizados y la iniciativa privada, que incluso llega a de-- sarrollar infraestructura y servicios públicos como parte de sus - objetivos mercantiles o corporativos.

En el bloque socialista, las obras públicas se originan en -- una planeación central que pretende, en primer término, impulsar -- la producción y en segundo término elevar el nivel de vida de la -- población.

Las definiciones cuando son claras y precisas permiten la com prensión de la esencia del tema; las obras públicas no pueden sus traerse de conceptualización por lo que trataremos de proyectar -- ese entendimiento de las mismas, para posteriormente enmarcar los

razonamientos y comentarios que en el marco jurídico-normativo planteamos.

La Ley de Obras Públicas en su artículo 2º las define como -- "todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de ley". (35)

Podemos agregar que se trata precisamente de actividades que darán origen a bienes inmuebles, como productos físicos de un proceso constructivo; son públicas o lo que es lo mismo, realizadas por un organismo oficial con fondos de la nación, para uso de la sociedad, no de particulares y por ello pertenecen al público o -- mejor dicho al pueblo.

El mismo artículo citado establece que quedan comprendidas -- dentro de los trabajos de obra pública:

"I. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes a que se refiere este -- artículo, incluidos los que tienden a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del país, así como los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción y aquéllos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo.

II. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento,

(35) LEY DE OBRAS PÚBLICAS (D.O.F. de 30 de diciembre de 1980) Ed. Ediciones Andrade, S.A., 4ª ed. 1988, Pág. 396-72.

reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un --
servicio público o al uso común.

III. Todos aquellos de naturaleza análoga".

1. Naturaleza de la Obra Pública.

Ya dijimos que en sociedades pasadas las obras públicas se entendían como la serie de trabajos necesarios en una comunidad humana, para garantizar su defensa, para fines religiosos o para allegarse servicios - elementales indispensables, tales como suministro de agua y obras de sanidad, o bien para apoyar funciones generales, del tipo de -- las de comercio o de administración pública. Estas obras no po--- dían ser realizadas por los individuos en virtud de su gran tamaño y la colectividad se organizaba para llevarlas a cabo o bien éran impuestas por la autoridad totalitaria, a juicio del gobierno en - turno o de la casta religiosa predominante, muy cercanas al capri- cho y ornato.

Enderecho moderno y la política de esta era, han adjudicado a las obras públicas un papel mucho más amplio; más al servicio para el pueblo.

En países en desarrollo, las obras públicas tienen un papel - más importante, ya que, precisamente deben ser motor de desarrollo acelerado y del crecimiento cuantitativo, característico de las po blaciones en expansión demográfica; a esta función se agregan la -

de crear infraestructura de servicios y la de instrumento de política económica, entre otras, lo que nos da una idea de su complejidad y de su importancia en el contexto nacional respectivo.

En México, esta importancia se ha reconocido desde hace tiempo, pero no se ha avanzado aún lo suficiente en perfeccionar ese instrumento de desarrollo, por falta de una política clara, racional y continuada en la materia.

La captación de la naturaleza de las obras públicas queda más clara si nos acercamos a la definición que damos de las mismas en el punto precedente, pero para clarificar más la comprensión de su naturaleza, mencionaremos algunas de las características comunes de todas las obras públicas:

- 1.- Todas obedecen al proceso de planeación construcción-ope-
ración.
- 2.- Estan concebidas para atender una necesidad colectiva y
prestar un servicio público.
- 3.- Implican realización física, con mano de obra, materiales
y procesamientos técnicos administrativos.
- 4.- Requieren de un espacio físico para realizarse, ya sea -
terrestre, marítimo o fluvial.
- 5.- Conllevan necesariamente una inversión de recursos econó-
micos de la sociedad, solo o asociados a otras inversio-

a) Social.

La función social de las obras públicas es posible visualizarla porque han sido un instrumento básico de desarrollo social, son el resultado del esfuerzo colectivo para transformar el medio físico, creando condiciones materiales para la vida comunitaria que permitan un desenvolvimiento del hombre más cómoda y dignamente.

El crecimiento de la sociedad mexicana lo hemos visto densificándose, extendiéndose y multiplicándose, lo que nos obliga a construir las obras públicas que satisfagan las necesidades de los ciudadanos. Así es como se dá el resultado social del trabajo de las obras públicas; urbanizando y dando servicios.

Basta para ello puntualizar que el entorno material urbano en el que nos desenvolvemos como grupos sociales, es el aspecto por el cual se juzga nuestro bienestar social, es decir, nuestra calidad de vida. Es por ello que las obras de atención a los servicios urbanos cobran gran importancia social: dotación de agua potable, redes de drenaje, suministro de energía eléctrica, construcción de -- calles, avenidas, plazas, sistemas de transporte, de alumbrado, redes de gas, conducciones telefónicas, obras de jardinería y ornato, pues quedan permanentemente a la vista de todos, para ser disfrutadas y "leídas" por el pueblo o por los especialistas.

Otro orden social posible de ejemplificar y de gran importancia

que incluso despliegan buena parte de las actividades estatales, es la construcción y el equipamiento de los edificios que la administración pública requiere para desarrollar los programas sociales de: salud, educación, vivienda, importación de justicia, comercio masivo, seguridad social, recreación, deporte, etc. Sólo nos queda reiterar que uno de los objetivos de las obras públicas es elevar el nivel de vida de la población, con lo que se explica ampliamente la función social.

b) Cultural.

Reconocemos que nuestros pueblos indígenas que forjaron nuestras culturas originales, se dedicaban a la construcción de obras monumentales de uso público. Consideramos avanzadas para la época y para la región geográfica, las técnicas constructivas por lo que somos de origen, un pueblo eminentemente constructor.

En siglos posteriores se realizaron un volumen record de construcciones, sumándose a esto un buen grado de talento de los decoradores-escultores, canteros, artesanos que enriquecieron los edificios. Recordemos incluso que antes de la independencia el gusto por las obras públicas fué vistoso y hasta suntuoso.

A veces la Odra habla por sí misma en sus valores culturales, otras veces es soporte o recinto de alojamiento de otras expresiones culturales, ya se trate de artes plásticas (muralismo, escultura, etc.) de artes escénicas (en teatros y auditorios) o de artes menores y decorativas (retablos, mobiliario, artesanías, etc.) de todas maneras se constituyen en sobresaliente ca

rácter del lenguaje cultural de nuestro pueblo.

Podemos decir que se materializa en las obras, una manera de pensar, un estilo de gobierno y de vida en un momento histórico determinado, así se vuelven monumentos históricos a su propia escala y se convierten en textos sociales sobre la forma como fueron construidas, sobre los que la realizaron y la función a la que originalmente se destinaron, reconocible es y de muchas maneras, el contenido cultural de las obras públicas.

c) Económica.

Hemos denotado la importancia de las obras públicas en el desarrollo de un país como el nuestro, la función económica de éstas en el proceso de crecimiento de una nación, en un momento dado es índice y termómetro de la situación económica nacional.

Ya dijimos que el monto de la inversión pública que se les destina es lo suficientemente alto para reflejarse en toda la economía nacional. Su impacto no se limita al de la inversión directa en la construcción, sino en el efecto multiplicador a través de salarios para la mano de obra, de compra de insumos, de inversiones complementarias y del crédito, es decir se extiende a muchos sectores de la economía.

Es palpable el enorme potencial de las obras públicas como generadoras de energía económica para el desarrollo de -----

nuestra nación, su función económica las identifica como una invaluable herramienta de política económica, - para dirigir el desarrollo, inducirlo, moldearlo física y económicamente, siempre en combinación con otros instrumentos de la administración pública; ejemplifiquemos esto:

Dadas las condiciones cambiantes e inestables de la economía mundial y nacional, las inversiones en obra pública se manejan reduciendo su inversión si la etapa económica es de bonanza; para no agravar la presión de demanda natural sobre el mercado de materiales y sobre la disponibilidad de las constructoras y la mano de obra, reduciendo con ello las tendencias inflacionarias; por el contrario, si la etapa es de contracción económica general, se incrementan los programas de obra pública para suplir la falta de inversión privada para dar ocupación a la mano de obra y proporcionar salida a los materiales producidos por la industria, contribuyendo así a reactivar la economía.

En cuanto a las obras realizadas en las fronteras o zonas libres (Baja California, principalmente) se adquieren para su ejecución gran porcentaje de insumos en E.E.U.U. perdiéndose divisas que deberían invertirse en fortalecer la ~~frontera norteamericana~~ y el país entero.

En cuanto a la deuda externa se muestra una porción importante de créditos contratados para inversiones en obra públicas para los sectores productivos (Pámex, Fertimex, Sector Minero), para la infraestructura (C.F.E.) y para otras obras productivas y de servicio,

conociendo las consecuencias del exceso de endeudamiento en la economía nacional.

Otra importante tarea económica es su amplia capacidad para generar empleos, en forma rápida y masiva. Para ello no se requiere de un alto grado de especialización, ya que los peones y albañiles, que constituyen la mayoría de la fuerza de trabajo, no necesitan una capacitación larga ni costosa, entrenan en el oficio.

También tiene acceso en este rubro numerosos obreros semiespecializados y altamente calificados, así como profesionales. "La derrama económica vía salarios, llega a ser del orden del 40% de la inversión, en forma directa y otra de 15% a través de las industrias proveedoras de insumos"; ello explica la repercusión inmediata, aunque temporal, en la economía regional.

La creación, promoción, crecimiento y mantenimiento de la infraestructura de energéticos y de otros servicios que sostiene y da forma a la industria nacional es otra de las tareas fundamentales de las obras públicas.

El arquitecto M. de Santiago comenta, opinión que compartimos, que "se debe confesar que en diferentes épocas los excesos de la inversión pública en obras, especialmente de servicio, pero también las de tipo productivo, han contribuido notablemente a desencadenarse inflación, devaluación y endeudamiento externo, sobre todo cuando no se han observado criterios estrictos de priorización y de con

gruencia con los recursos disponibles reales. Sería deseable que - ese importante papel económico de las obras públicas fuera mejor -- entendido a fin de programarlas de manera más equilibrada, estable, racional, sin exceso de optimismo en los años de "vacas gordas" y - sin bruscos descensos en los de "vacas flacas", a su vez estas últi mas originadas parcialmente por la misma imprevisión histórica habi tual. Otras consecuencias de proceso arranque-frenoarranque es el paro laboral, el desconcierto, las inversiones improductivas por -- obras inconclusas, el cierre de empresas constructoras y de proyec to, las molestias al público por trabajos a medias, los ciclos for zados de alza y baja en las economías locales; todos pueden aminorar se si se adopta un mayor realismo, a mediano y largo plazo, que -- sea independiente de la necesidad de éxito político espectacular" (37)

d) Política.

Un Estado ejerce su gobierno sobre un espacio físico determina do, es decir la acción política se dá necesariamente dentro de cier tos confines geográficos territoriales.

Las obras públicas del género de comunicaciones (carreteras, - vías ferroviarias, aeropuertos, etc.) tienden a integrar física y po líticamente el territorio, uniéndolo, comunicándolo, volviendo rea lidad tangible el derecho al libre tránsito. Son ejemplos de obras públicas utilizadas como instrumento de desarrollo y sobre todo de poder: las obras públicas referentes a la comunicación que muchos - de los imperios de la antigüedad basaron su dominio en la construc-

(37) DE SANTIAGO. Manuel, Ob. Cit. Pág. 38-39.

ción y control de caminos, puentes, canales navegables, puertos, -- sistemas de correos en territorios propios o conquistados: tenemos pues al ferrocarril transiberiano del imperio Ruso, las redes ferroviarias de la Indias (construidas por el imperio británico), los -- sistemas postales en el imperio sumerio-arcadio, las redes de caminos construidos por el imperio Azteca, el Inca y el Maya, el canal imperial Chino y tal vez el más notable sea el de la red de casi - 12,000 Km. de caminos trocales Romanos.

Actualmente, la comunicación no se reduce al concepto de camino, pues el enlace de las entidades o países comprende además de la infraestructura para el transporte (aerea, marítima, fluvial y terrestre) está la comunicación telegráfica, telefónica, radiofónica y televisiva.

Recordemos ahora que se ha dicho en el pasado que "comunicar - es gobernar", volviéndose una tarea política la comunicación, vemos incluso como se creó en nuestro país la Secretaria de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) actual (SCT).

Ya se ha visualizado y señalado que el desarrollo no es responsabilidad de un sólo sector, sino de la sociedad entera; por ello - las obras públicas, administrativa, técnica y sobre todo, políticamente, se vinculan a los programas y labores de todos los sectores, dentro del respectivo Plan de Gobierno vigente.

Se ha podido constatar en la historia el fenómeno psicológico

y cultural que se origina al dar salida a la inquietud creadora o constructiva de una población a través de la realización de obras públicas, cuyas repercusiones políticas, constituyen un factor de comunicación pueblo-gobierno.

Se afirma, considerándolo al margen de las exageraciones, el valor de la obra pública como símbolo y elemento auténtico de prestigio político del país y para el gobierno. En ello se debe tener cuidado de que guarden proporción debida y si previamente se cumple con los objetivos sociales y económicos de la inversión, porque sólo se vera reforzada la imagen política de un gobierno mediante la realización de una obra pública, si está ligada a una honestidad básica en la concepción ya que es expresión de talento y eficiencia, congruencia intelectual y muestra física de un nivel de desarrollo nacional cuando tiene verdadero sentido social.

Nosotros consideramos que el prestigio de un gobierno o un país no se cifra en su capacidad de realizar obras públicas, pero si mejoran la imagen; por otro lado una obra pública mala, deficientemente planeada y realizada, antifuncional y excesiva, quedará por muchos años erigida en monumento a la incapacidad de un funcionario y de su equipo con el consiguiente deterioro político para ellos y para la sociedad misma.

Algunas obras públicas por si mismas cumplen funciones políticas específicas, como lo pueden ser ciertas áreas públicas, plazas, parques o sitios de reunión que tienen como fin proporcionar espa--

cios de encuentro, de discusión, de asistencia a actos políticos o de congregación ciudadana.

Por último consideremos que hay circunstancias de fuerza mayor, fuera de control moral y real de los responsabilidades de los planes de desarrollo que en ocasiones logran modificar los resultados de - toda previsión y de todo esfuerzo. Tal es el caso de los fenómenos naturales que dan pauta a que se creen programas de emergentes de - obra pública no previstos ni justificados, que aunado a los intereses particulares, incapacidad, deshonestidad e inconstancia son causas posibles de desviación, que se vuelven factores de difícil previsión y control.

B. Marco Jurídico de la Obra Pública.

El proceso completo de realización de una obra, va desde las fases de planeación hasta la puesta en operación, requiriendo de - la aplicación de una basta serie de técnicas, especialidades y conocimientos durante las distintas etapas; todo el proceso debe ser seguido por diferentes profesionales, supervisado por técnicos y - administradores y se deben tomar una serie de decisiones, razonadas y fundamentales durante toda la secuencia.

El proceso de realización de las obras públicas lo podemos -- dividir en tres grandes fases: Planeación, Ejecución y Operación y Mantenimiento. A efecto de cumplir con los propósitos de este ensayo sólo resumiremos el tratado de cada una de estas fases.

La Planeación incluye todas las actividades previas, preparatorias de la acción constructiva, la planeación de una obra pública está comprometida con la realidad sociopolítica regional y hasta nacional ya que implica acciones de gobierno (no de mando) en lo político económico y social. La planeación es la correlación de los diferentes aspectos que deben considerarse para realizar -- una obra comenzando con la verificación de la necesidad de la obra específica, continuando con la revisión y análisis de las normas técnicas, y las disposiciones legales aplicables en la extensión geográfica donde se pretende realizar, considerando también la información relativa a aspectos propedéuticos, características físicas del sitio donde se ubicará, aspectos climatológicos, fenómenos naturales recurrentes, tipo de suelo, topografía, configuración y linderos de los terrenos, infraestructura existente, servicios, comunicaciones, energía, imagen urbana o regional, recursos naturales existentes en la zona; estructura socioeconómica del área tales como nivel de ingresos, producción, recursos humanos, funcionamiento financiero regional, etc.

La planeación requiere de cierto volumen de información, de una tecnología y entrenamiento a través de métodos institucionales en las dependencias responsables de producir las normas y lineamientos.

La Ejecución y Operación es la cristalización de los planes y proyectos de una obra, es el producto final, pues se concretan, rea

lizan y culminan las ideas, objetivos, propósitos y políticas de los planes, es decir que se realizan concretamente los trabajos. Es aquí dónde se hace tangible la intervención directa de gran cantidad de profesionales de la construcción, ingenieros, arquitectos, contratistas y **servidores públicos**.

Es este punto el centro de nuestra atención en el presente -- trabajo, pues se requiere extremo cuidado y buen manejo de las inversiones en obras públicas ya que se trata de recursos de la nación.

La participación de funcionarios o empleados públicos en la ejecución de las obras públicas no es un derecho a ganancias personales, en cambio sí tienen el compromiso de cuidar además de la obra en sí todas sus repercusiones en el seno de la sociedad, es por medio de la aplicación de una responsabilidad más estricta que se busca ir cerrando las salidas que ahora permiten el mal manejo y la deshonestidad.

La fase de operación y mantenimiento va aunada al verdadero fin de las obras que es el de dar servicio o la satisfacción de una necesidad social, es por ello que el proceso culmina con la puesta en funcionamiento y con la administración y operación permanente de las instalaciones construídas para prestar tal servicio, que debe vincular a la eficiencia administrativa, al personal calificado y responsable, operadores entrenados y contar con los fondos de operación suficientes.

El proceso de compaginación y congruencia jurídica de las obras públicas es especial en razón de la movilidad y dinamismo legislativo operante en la materia, ya que además de modificaciones a las leyes generales, es frecuente encontrar cambios en los reglamentos urbanos de las ciudades por las experiencias recientes como sismos, -- ecología, tráfico, transporte masivo y otras.

Esta por demás decir que se ha tratado de instrumentar jurídicamente la función técnico-administrativa de las obras públicas tendiendo a proveer al sistema mayor funcionalidad, de ahí que para regular a las obras públicas se han emitido:

- Ley de Obras Públicas.
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano y planes parciales.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley Federal sobre monumentos y zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos.
- Ley sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la - Administración Pública Federal.
- Disposiciones de SAHOP (ahora SEDUE y SCT).

La legislación mexicana ha ido buscando un camino que le permita controlar aspectos considerados como esenciales debiéndose -- respetar por los responsables las leyes, planes y reglamentos existentes.

Nos ocuparemos de mencionar la normatividad que regula la fun-

ción administrativa que enmarca la responsabilidad potencial de los funcionarios públicos encargados de las tareas de decisión en la -- realización de las obras ya que la legislación técnica no nos sera por el momento relevante.

1. Bases Constitucionales.

Recordemos que la intención de una ordenación política y social más acorde con la realidad mexicana, permite al Estado crear las instancias más convenientes y necesarias para llevar la facultad del -- Ejecutivo para promulgar leyes y ordenaciones que se requieran para el ejercicio de las funciones de gobierno.

Después de haber señalado los antecedentes históricos y los -- conceptos, tanto de responsabilidad de los servidores públicos como de Obras Públicas en sí; entraremos al campo legal de responsabilidad de los servidores públicos en materia de obras públicas.

Como punto inicial señalaremos los preceptos básicos que en esta materia se consagran en nuestra Ley Fundamental.

Ya hemos dicho que a través de la historia se ha puesto de -- manifiesto el interés por elevar al plano del derecho, la actuación de los servidores públicos, tratando de normar toda actividad inherente a su empleo, cargo o comisión.

En el terreno de las obras públicas, la constitución puntuali-

za dentro del título séptimo, de Prevenciones Generales, lo siguiente:

Artículo 134.- Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, - eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestaciones de servicios de cualquier naturaleza y la **contratación de obra** que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes, en sobre cerrado, que será bierto públicamente, a fin de asegurar el Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinente.

Cuando las licitaciones o que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, imparcialidad y honradez - que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo. Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución". (38)

(38) CONSTITUCION POLITICA.- Ob. Cit. Pág. 110-16 y 110-17.

Este último párrafo confirma y prevee la obligación de todo servidor público de cumplir con todas las responsabilidades que implica el haber adquirido ese carácter siempre buscando las premisas de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

2. Ley de Obras Públicas.

Es comprensible que nuestra Constitución Política, aunque es Ley Fundamental de nuestra forma de Gobierno, no incluya todos los preceptos básicos que demanda la administración de las obras públicas, ya que éstas requieren de un campo de especialización muy complejo y una responsabilidad con basta experiencia que abarque conocimientos, amplios, variados y constantemente actualizados, no sólo en aspectos técnicos sino también administrativo-ejecutivos por el impacto político, social y económico del que hemos hablado y sobre todo porque de ello depende en que cuando se presenten instancias que imperen por una situación de emergencia se desemboque en acciones acertadas.

Lo anterior presupone que la necesidad de las obras públicas sea real. que su ejecución demanda atributos y conocimientos especiales, por lo que se requiere de un delicado control ético de los responsables.

Procede ahora la revisión de la legislación reguladora directa de las obras públicas a fin de ir concretando las acciones de responsabilidad a la que deberán responder los servidores públicos encargados de su realización, no estando por demás decir que de las carencias de amplitud en cuanto a corresponsabilidad, es de lo que pretendemos aportar un grano de arena con el presente trabajo.

En cuanto a los "servicios relacionados con las obras públicas" (proyectos, estudios, planos, etc.) los releva de los sistemas de adjudicación por concurso, en virtud de sus inconvenientes; incosteabilidad y falta de oportunidad que esto provocaba en el pasado.

Ordena también se formulen inventarios de las obras públicas del sistema de "administración", estudios y proyectos a efecto de aprovechar mejor dichos bienes.

Crea la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública

"Art. 11.- Se crea la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública, como órgano de asesoría y consulta para la aplicación de esta Ley, que se integrará bajo la presidencia del Secretario de Programación y Presupuesto, con representantes permanentes que serán los --titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recurso Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Urbano y Ecología y el Departamento del Distrito Federal.

La comisión invitará a sus sesiones a representantes de otras --dependencia y entidades, así como de sus sectores social y privado, --cuando por la naturaleza de los asuntos que deba tratar se considere pertinente su participación".

Los problemas actuales, obligaron a que se tomara en cuenta los problemas de contaminación ambiental y deterioro ecológico, ordenando preveer los impactos de las obras públicas en estos rubros a mediano

y largo plazo.

En el capítulo segundo título segundo, se regula el "Padrón de - Contratistas de Obras Públicas", que deberá llevarse con arreglo a -- una clasificación de los contratistas conforme a su especialidad, capacidad técnica y económica y de su ubicación en el país, propiciando que los contratos se otorguen bajo las mejores condiciones de realización y contribuirá a la promoción del desarrollo a nivel regional. - Asimismo previendo como vigencia de este padrón del 1º de julio al 30 de junio, permitiendo que setenga la información más reciente sobre la si tuación financiera de los contratistas, porque estará referida al mes de marzo anterior, época en la que se deben cumplir con las obligaciones fiscales principales.

Define también la necesidad de adjudicar los contratos por subasta, mediante convocatoria, exceptuando las obras de emergencia y de - seguridad nacional. Es este el momento que plantea la configuración de todos los trabajos preparatorios de la obra pues a partir de aquí se formulan los documentos legales e institucionales que formarán el marco de derechos y obligaciones que atañen a la futura construcción.

"Artículo 30.- Los contratos y las obras públicas se adjudicarán o llevaran a cabo, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solven tes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente Ley". (40)

(40) LEY DE OBRAS PUBLICAS. Ob. Cit. Pág. 396-80-6

Es para nosotros éste, un momento muy interesante pues de la conciliación de intereses, de la definición de responsabilidades y de la previsión de medidas correctivas a posibles fallas en el desempeño de las partes, se derivan los diversos documentos que con distinta fuerza legal, moral y política tendrán que regular el proceso de la construcción y sus secuelas.

Esta forma de adjudicar contratos mediante concurso, es la más usual y la única verdaderamente autorizada por la ley (artículo 30), por lo que valdría la pena analizar aunque sea someramente el proceso, pues pretende evitar el que se favorezcan intereses personales, - porque es aquí donde todo queda en manos de los funcionarios de la dependencia ejecutora y quienes presentan diferentes calidades de comportamiento pues es posible favorecer a un contratista; entregando información previa, abriendo en falso sobres para comparar precios antes de la apertura oficial, manejando cantidades de obra en un doble juego, manipulando las convocatorias para tener poca asistencia, etc.

En apariencia, la forma de reducir estos vicios estaría en escoger personal honesto para los distintos niveles de gestión y de decisión y en vigilar a nivel central y superior con mayor atención en los concursos multimillonarios, que es donde grandes desviaciones pueden ocurrir.

Existe obligación de cumplir las disposiciones de la ley de Obras Públicas en todos los actos y contratos que las Dependencias y Entida.

des celebren para obras públicas además la misma ley dispone que:

"Artículo 29 Bis.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que realicen obras por administración directa o mediante contrato y los contratistas con quienes aquellas contraten, -- observaron las disposiciones que en materia de construcción rigen en el ámbito local y municipal, y cumplirán con los requisitos técnicos que para las obras públicas se establezcan en el Reglamento de esta Ley, el que señalará las normas mínimas, incluyendo las de seguridad, que deberán observarse en la ejecución de las mismas.

La violación a esta disposición, independientemente de la responsabilidad penal y administrativa a que diera lugar a los servidores públicos y los contratistas, originará la nulidad de pleno derecho -- del contrato celebrado para la ejecución de la obra que se trate". (41)

Las convocatorias deben ser publicadas en un diario de gran circulación en el país y otro de la entidad federativa de la obra, misma que debe informar sobre los anticipos y especialidades requeridas de los contratistas (art. 31).

Para participar las personas físicas o morales tendrán que garantizar la seriedad de su proposición, la correcta inversión de los anticipos y en su caso el cumplimiento del contrato, mediante el fincamiento por separado de fianzas. (art. 35).

(41) Creado y adicionado por el Artículo 1º del Decreto de 29 de diciembre de 1985, publicado en el D.O.F. de 13 de enero de 1986.

Para el juicio de otorgamiento se considerarán primero las proposiciones admitidas, el propio presupuesto de la dependencia, las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas, la garantía de cumplimiento, la experiencia requerida y por último el importe de la postura. (art. 37)

Se prohíbe la participación de funcionarios públicos que contraten obra pública así como sus familiares hasta el cuarto grado. Es así como se invalidarán la contratación de las empresas impedidas por ley y en la que participen servidores públicos aludidos. (art. 37)

Existe limitación para que la contratación sea únicamente por precios unitarios y/o precios alzado, permitiendo la posibilidad de incrementar dichos contratos hasta en un 20% sin cambiar sustancialmente el proyecto original, permitiendo convenio adicional cuando se rebase dicho porcentaje. (art. 41)

La SECOGEF será la entidad receptora de avisos de suspensión de obra y de rescisión de contrato (art. 42 y 44). Responsabilizando a la Dependencia o Entidad ejecutora de la recepción de las obras (art. 47). Señalando también que no obstante la recepción formal de la obra, el contratista estará obligado a responder por las deficiencias, defectos o vicios ocultos en la construcción de conformidad con los señalamientos respectivos del Código Civil.

Se define también, la excepción de celebrar concursos, tratándose de obras de emergencia y por seguridad social, bajo estricta responsabilidad de la dependencia o entidad, las cuales detallan según circunstancias extraordinarias, peligro o alteraciones, rescisiones de contrato, procedimientos de tecnología avanzada, costos y cantidades imposibles de cuantificar, obras con mano de obra campesina o marginada. Señalando también los requisitos para los contratos menores sin concurso o licitación pública, fijando límites para otorgar directamente o por convocatoria privada con un mínimo de 3 personas. (art. 56 y 57)

Finalmente establece sanciones tanto pecuniarias como administrativas para los funcionarios que trasgreden la Ley.

3. Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

Desde el primer Reglamento de la Ley de Obras Públicas del 30 de enero de 1967, hasta el vigente de fecha de 13 de febrero de 1985, resaltando sus más recientes reformas y adiciones del 9 de enero de 1990 se ha visto el apoyo a la dinámica reflejada en la Ley.

En este Reglamento se plasma la tesis de "renovación moral", el perfeccionamiento de los mecanismos que promueven la satisfacción de las necesidades de la sociedad y en forma preponderante las opiniones de los sectores involucrados, así como la experiencia de las dependencias y entidades que ejecutan obras públicas, siendo por tanto este reglamento, resultado de un proceso exhaustivo de consultas, análisis

de opiniones y propuestas que seguramente establecen mejores condiciones de agilidad, oportunidad y justicia en la ejecución de obras públicas.

Dentro del primer capítulo de Disposiciones Generales se contempla la necesidad de que la Secretaría de Programación y Presupuesto expida las disposiciones administrativas para los contratos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, a través del Diario Oficial de la Federación. Se incluye en las recientes reformas de enero de 1990 los aspectos que deberán tomar en cuenta dichas disposiciones, para que en la planeación de las obras públicas se defina la factibilidad "social".

Otra de las inclusiones en estas reformas es la facultad para que los órganos de gobierno de las entidades (organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria) emitan de conformidad con su legislación específica, las políticas bases y lineamientos para regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las obras que realice; indicando para ello las directrices que deberán contener dichas políticas bases y lineamientos.

Es perceptible en el contenido de estas reformas, como lo seguiremos viendo más adelante, el impacto que causó la situación de emergencia acaecida en nuestro país después del terremoto de 1985, pues como sabemos se precisa realizar innumerables obras en condiciones un

tanto anormales, lo cual ha dado origen a nuevas consideraciones tanto en el campo técnico como en el ejecutivo-administrativo de éstas y por otro lado la gran problemática que vivimos en materia ecológica.

En el capítulo segundo, como puntos reelevantes tenemos que se obliga a las dependencias o entidades a realizar estudios de preinversión, considerando en la planeación de obras por administración directa las disponibilidades reales de maquinaria y equipo de construcción y recursos humanos.

Asimismo se obliga a las dependencias a: prever plazos para estudios, proyectos, convocatorias, licitaciones, contrataciones y ejecución de las obras; incluir en sus presupuesto y programa, los estudios y trámites en proceso de ejecución, así como las erogaciones -- por conservación, mantenimiento y otras obras requeridas, a más del gasto según convenios de otras dependencias y tomar en cuenta el --- Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Otra de las reformas recientes la encontramos en el artículo 120 que se refería a la presentación de los programas de inversión y que ahora refiere a que "para que las dependencias o entidades puedan -- realizar obras o servicios relacionados con las mismas en los términos del artículo 29 de la Ley, es indispensable que los servidores públicos responsables de la adjudicación, contratación y ejecución, verifiquen que se cuente con la disponibilidad presupuestal correspondiente. En dichas obras se deberá prever los impactos económi--

cos, sociales y ecológicos que se originen con su ejecución, y de realizarse cerca o en un centro de población, deberán ser acordes con los programas de desarrollo urbano que determine la ley de la materia, contando para ello en las autorizaciones correspondientes".

El capítulo tercero define, los requisitos y términos de la inscripción en el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, pues es indispensable este registro para que los contratistas puedan participar en la contratación. Como connotación de las reformas, ahora se autoriza para casos de instalación, montaje o aplicación de bienes muebles que deban incorporarse o adherirse o destinarse a un inmueble - que se pueda estar inscrito sólo en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal.

El capítulo cuarto, instrumenta puntos de apoyo para las licitaciones públicas (concursos) en la adjudicación de la contratación y se refiere también a disposiciones propias de la ejecución de obra.

Unas de las modalidades más relevantes en estos puntos consideradas en las reformas, son las siguientes:

- Al término de la obra que se trate el contratista substituirá la fianza que haya entregado para garantizar el total cumplimiento de la obra, por otra equivalente al 10% del monto total ejercido, es decir, del importe real que costo la obra, - con el propósito de que con esta garantía, responda por un -- año de los defectos que resultaren de la misma, de los vicios ocultos o de otra responsabilidad en que hubiere incurrido a

- partir de la terminación de los trabajos. (art. 26)
- La entrega de los anticipos para la obra, serán condicionantes para el inicio de los trabajos; se establecen asimismo los -- porcentajes de los anticipos a otorgar y los procedimientos -- de su amortización. (art. 27)

 - Se amplían los requisitos que deberán contener las propuestas de los contratistas y los aspectos que las dependencias o entidades deberán considerar para el análisis de dichas propuestas así como los aspectos que deberán tomarse en cuenta en las estipulaciones de los contratos.

 - Se prevé por vez primera, el pago de intereses por los contratistas que hayan recibido pagos en exceso. (art. 44)

 - Se definen los términos a que se ajustará la dependencia en caso de suspensión o rescisión de contratos mismas que debe-- rán contenerse en el cuerpo de éstos. (art. 52, 53, 54)

 - Se modifica el capítulo V para pasar a ser "de las Obras por Administración Directa" detallando los términos para llevar-- las a cabo. (art. 55, 56, 57)

 - Se incluye el capítulo VI, para referir aquí a "los servicios relacionados con la Obra Pública" prohibiendo a los contratistas que realicen o hayan realizado trabajos de coordinación, supervisión, control de obra e instalaciones; laboratorios de

análisis de control de calidad, mecánica de suelos, resistencia de materiales; radiografías industriales; preparación de especificaciones de construcción, presupuestos base o cualquier documento para concurso de contrato de obra, a participar en los concursos de adjudicación de contratos para servicios relacionados con la obra correspondiente.

4. Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

Al existir ya una regulación específica sobre adquisiciones, -- arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal, la legislación en materia de obras públicas prevé que los bienes muebles destinados a incorporarse, adherirse o destinarse a los inmuebles que constituyen las obras, se considerarán como partes integrantes de éstas, en la inteligencia de que las adquisiciones correspondientes se seguirán por la ley de la materia.

Con esta previsión se permite que las adquisiciones que hagan las dependencias y entidades de insumos para la construcción equipos de instalación y de obras "en paquetes", que constituyen inversiones para la obra pública, puedan cuantificarse dentro de los presupuestos respectivos a fin de poder determinar el impacto económico de las adquisiciones por estos conceptos, de una parte; y de otra, que los programas y presupuestos de adquisiciones de las propias dependencias y entidades permitan apreciar el monto real de las inversiones por concepto de bienes muebles y el de las destinadas a la realización de obras. En consecuencia se plantea la necesidad de establecer proce-

dimientos de coordinación entre las Secretaría de Comercio y de Programación y Presupuesto, como dependencias competentes en estas funciones.

La ley que aludimos en este apartado, fué publicada y puesta en vigor en diciembre de 1984, su importancia y correlación con las --- obras públicas es palpable ya que es imprescindible el abastecimiento de recursos materiales en la producción de bienes inmuebles; pues se trata de toda clase de materiales de construcción: cemento, acero, - asfalto, madera, laminados, vidrios, equipos en general, materiales para conducciones e instalaciones, etc.

La intención de esta legislación es regir las acciones de los - servidores públicos en el proceso de la consecución de estos bienes, mediante un sistema que prepondera las licitaciones públicas o concursos para obtener estos insumos en las mejores condiciones de precio, calidad y entrega.

La referencia directa de esta Ley en materia de infracciones y sanciones nos da la pauta para considerar que todo el marco jurídico sobre el que descansan las acciones encaminadas hacia la realización de una obra pública, pretenden guiar toda actividad y conducta oficial, hacia un orden de responsabilidad que constituya un instrumento adecuado para la eficaz observancia de las disposiciones que se - deben respetar en la realización de las obras públicas, que como ya vimos son extensas y variadas muy acordes con la importancia que tienen las obras públicas en nuestro sistema social.

De ahí que toda trasgresión a este esquema normativo da la posibilidad de aplicar las medidas sancionadoras con independencia de la procedencia del fincamiento de responsabilidades de otro orden; - constituyéndose ya en sí un instrumento bastante adecuado para la eficaz observación de la Ley; cuando la libertad que la misma postula, quede desvirtuada ya por beneficiar intereses particulares o bien -- por actuaciones que denoten irresponsabilidad y negligencia.

CAPITULO V. LA RECONSTRUCCION DE NONOALCO-TLATELOLCO.

Resulta bastante interesante conocer un poco de la historia de Tlatelolco cuyos orígenes se remontan a la época prehispánica, trece años después de fundada la Gran Tenochtitlan. El establecimiento de aquella ciudad se debe a la división que se dió con los aztecas, dando lugar a los mexicas-tenochcas y a los mexicas tlatelolcas.

Según los Annales de tlatelolco de Henry Berlín y Códice tlatelolco los mexicas-tlatelolcas, se establecieron al norte del islote y fundaron el pueblo que se llamó tlatelolco Xaliyacac (nariz de arena) en el año azteca 1 Calli (1337), convirtiéndose así en la ciudad gemela e importante centro urbano rival de Tenochtitlan.

Al tiempo durante el reinado de Axayacatl (1437) los Tlatelolcas fueron sometidos a los tenochcas, incorporándose su emporio comercial al sistema de provincias tributarias de la triple alianza -tenochtitlan, texcoco y tlacapan.

Fue aquí en tlatelolco dónde se gestó la histórica y última -- defensa armada de los aztecas, al conquistador español. Como la -- ciudad de tenochtitlan resultó cruelmente arrasada, los mexicas se trasladaron al barrio de tlatelolco, dónde la toma del templo mayor de tlatelolco fué el acto culminante en la conquista de México. La famosa defensa de México, fué sobre todo defensa de tlatelolco.

Durante la Colonia, Tlatelolco gozó de privilegios que los virreyes le concedieron de tener gobernantes propios, como por ejem--

plo: Don Martín Ecatizín, primer gobernador colonial de tlatelolco. Asimismo, en esta época se fundó en tlatelolco, el Real Colegio de la Santa Cruz y se edificó la Iglesia y Convento de Santiago tlattelolco.

La incorporación de tlattelolco al Ayuntamiento de México se llevó a cabo en 1812, con la supresión de las parcialidades. En 1824 - una vez delimitado el Distrito Federal, éste incluyó la antigua parcialidad de tlattelolco.

En tlattelolco surgió también, durante la era moderna, el centro de comunicaciones, al crearse en su zona la estación de Ferrocarriles de Buenavista, a mediados del siglo XIX.

Hasta antes del proyecto de la Unidad Habitacional Tlatelolco, el barrio albergaba vivienda popular precaria que se consolidó en los terrenos de la estación Nonoalco-Tlatelolco y patios de Ferrocarriles Nacionales; lo que fuera la cárcel de tlattelolco y grandes terrenos - de ciudades perdidas. Este se denominó, a mediados del siglo XX, la "Herradura de Tugurios".

En 1959 el Gobierno Federal determinó realizar un Programa de Regeneración Urbana en el Distrito Federal, que iniciaría en la Colonia Guerrero y concluiría en la salida a Puebla. Sin embargo, el proyecto se redujo exclusivamente sobre el tradicional y popular barrio de Nonoalco-Tlatelolco pretendiendo dar respuesta a los problemas planteados por la creciente demanda de vivienda de grupos de ingresos medios y a las necesidades de reorganización del espacio urbano en las áreas más concentradas de la ciudad de México.

Para ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, instruyó al Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, S.A. para que llevara a cabo la construcción del conjunto urbano, mediante una -- inversión de mil quinientos millones de pesos, apartados por el Banco a través del Fideicomiso Fondo de Habitantes Populares.

Los trabajos topográficos señalaron una superficie de 954,613.81m² que se integró con terrenos de la estación Nonoalco de Ferrocarriles Nacionales de México y con los diversos particulares que adquirió - el Fideicomiso por conducto del Banco como institución fiduciaria.

La ejecución de este proyecto, el más importante de Latinoamérica en su tiempo, se inició en el año de 1960 y las obras se inauguraron el 13 de agosto de 1964, con el nombre de Conjunto Urbano - "Presidente Adolfo López Mateos".

El conjunto urbano comprendió la creación de tres secciones: - La Independencia, La República y La Reforma. Quedando ubicado en - los siguientes límites: al norte, la avenida Manuel González (Eje 2 norte); al sur la avenida Ricardo Flores Magón; al oriente la prolongación del Paseo de la Reforma y al poniente la prolongación de avenida de los Insurgentes.

La realización de este proyecto, propio de la ciudad moderna, implicó la construcción de 102 edificios habitacionales con 11,916 departamentos, 668 locales comerciales y 2,611 cuartos de servicio. Además los inmuebles de equipamiento urbano incluyeron 22 escuelas, 6 hospitales y clínicas, 3 centros deportivos, 12 oficinas adminis-

trativas, 4 teatros, 1 cine, 13 casetas de vigilancia y servicios diversos. En el centro de la unidad, junto a la iglesia de Santiago y a las ruinas de la ciudad prehispánica, se construyó la Plaza de las Tres Culturas.

La población estimada para el conjunto habitacional fue de --- 69,344 habitantes, lo que significó una densidad de 72,642 habitantes por Km², población que en el transcurso de 21 años llegó a ser aproximadamente 100,000 habitantes en 1985, incrementándose la densidad a 104,755 habitantes por km², un 44% más de lo considerado -- inicialmente y haciendo del conjunto urbano desde su origen, una de las zonas más densamente pobladas en la ciudad de México.

Del total de edificios, dos los compró un particular; 16 fueron adquiridos por el ISSSTE y los 84 restantes pasaron a formar parte del fideicomiso, Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), a cargo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). El banco por su parte vendió "Certificados de Participación Inmobiliaria" (CPI) a los residentes de las viviendas de su propiedad, mediante los cuales se accedía al derecho de ocupación y uso de departamentos.

Los servicios de administración, operación, conservación y mantenimiento de la unidad, estuvieron a cargo de Administradora Inmobiliaria, S.A.; en tanto, el Departamento del Distrito Federal creó una subdelegación en Tlatelolco, de la Delegación Cuauhtémoc, con el propósito de que ésta tomara a su cargo la atención de las áreas públicas de la zona.

Con el paso del tiempo las instituciones se enfrentaron al problema de los elevados subsidios económicos derivados de la manutención y operación del conjunto, iniciándose el deterioro de las viviendas y los servicios. Ante la imposibilidad de cumplir las obligaciones originales, BANOBRAS inició el proyecto de autoadministración .

para que los residentes iniciaran sus -- operaciones como edificios autoadministrados. Posteriormente, ---- FONHAPO lanzó un programa de cambio de régimen para convertir en -- condominios los departamentos a su cargo, con la idea de lograr des vinculación jurídica y administrativa de tales edificios.

Hasta el 19 de septiembre de 1985, cuando ocurrió el sismo, de los 84 edificios a cargo de FONHAPO, en 52 ya se había decidido el cambio de régimen mediante asamblea de tenedores de certificados, - quedando pendientes de definición 32 edificios.

A. El Programa de Reconstrucción.

Ciertamente que somos un territorio que es sumamente propenso al azote de los movimientos telúricos, el pasado 19 de septiembre - de 1985 a las 7:19 hrs, en la Ciudad de México, así como en los estados de Michoacán, Guerrero y Jalisco se vivió la peor catástrofe natural que haya sucedido en México en los años recientes. Este -- sismo superó la magnitud de todos aquellos fenómenos geofísicos registrados por lo menos en los últimos 40 años. Muy a nuestro pesar el desarrollo tecnológico alcanzado en nuestro país ha sido incapaz de minimizar los estragos de un fenómeno de esta naturaleza, pues -

incidieron además de la magnitud el patrón de radiación de la fuente sísmica como su duración.

La zona que resintió con mayor fuerza los efectos del fenómeno fué la ciudad de México, principalmente el primer cuadro, Delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y en menor medida Coyoacán y Gustavo A. Madero.

En la Unidad Habitacional "Presidente Adolfo López Mateos" Nonoalco-Tlatelolco, conjunto urbano que es una ciudad dentro de la gran ciudad; dañando en diversos grados el total de edificaciones que son de todo tipo y tamaño; desde afectaciones menores hasta derrumbes.

Al término de las labores de rescate, se hizo necesario ir restableciendo gradualmente la normalidad, sobre todo en materia de bienestar social por la grave pérdida de vivienda de un gran número de habitantes y por el serio menoscabo en los servicios públicos (redes de teléfono, luz, agua, hospitales, etc.).

En este sentido el Gobierno Federal inició una estrategia de emergencia que viniera a ponderar tanto los daños materiales y sociales como el costo de la reconstrucción en la Unidad Nonoalco-Tlatelolco.

En octubre de 1985 se instituye una área dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) con el objeto de realizar el estudio que contemplará la cuantificación y evaluación de daños de los inmuebles y edificios de la Unidad "Presidente Adolfo López

Mateos" Nonoalco-Tlatelolco y que a la vez atendiera las reparaciones más urgentes de este conjunto urbano.

Posteriormente se inició una nueva etapa de madurez, responsabilidad y creatividad política que vino a concretarse en un cambio de estrategia, de ver y de resolver los problemas de la reconstrucción en la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, a través de una concertación y diálogo social con los damnificados de la comunidad tlatelolca.

Dentro del marco general de acciones del Gobierno Federal y con base en la concertación Democrática, el Presidente de la República instruyó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y al Departamento del Distrito Federal, para realizar el Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Habitacional "Presidente Adolfo López Mateos" Nonoalco-Tlatelolco, a fin de restituir las condiciones de habitabilidad e imagen al citado conjunto, de acuerdo con las limitaciones económicas del país.

De esta forma el 14 de marzo de 1986 se dan a conocer públicamente las directrices bajo las cuales se empieza la reconstrucción de Nonoalco-Tlatelolco, incorporado las demandas planteadas por la comunidad tlatelolca, así como las que distintos dirigentes políticos y líderes de opinión, interesados en el destino de la unidad expusieron a través del diálogo concertado.

Las 7 acciones básicas que enmarcaron el Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Habitacional "Presidente Adolfo López Mateos Nonoalco-Tlatelolco" fueron las siguientes:

- 1.- Todas las acciones tendrán por único objetivo el beneficio de - los habitantes de Tlatelolco.
- 2.- El costo de la reconstrucción será absorbido íntegramente por - los seguros correspondientes y por los recursos provenientes -- del Programa de Reconstrucción, aprobado por el H. Congreso de la Unión.
- 3.- Las acciones de reconstrucción no están condicionadas a la modi ficación del régimen de propiedad.
- 4.- Como instancia de consulta sobre dictámenes y proyectos, a la - que podrán acudir los interesados a través de sus técnicos, se deberá integrar una comisión asesora de la más alta calificación profesional.
- 5.- Fomentar la participación de la comunidad en cada uno de los -- edificios y la formación de comités de seguimiento y vigilancia que coadyuven a la eficaz realización de los trabajos.
- 6.- Someter las decisiones de uso de suelo que será desocupado al - consenso de la comunidad, procurando el fortalecimiento de acti vidades sociales, culturales o educativas.
- 7.- Prever el programa financiero y los flujos correspondientes, pa ra el oportuno cumplimiento de cada una de las fases de la re-- construcción.

Con esta decisión se ratificó el interés prioritario que tuvo - el Gobierno de la República, por atender los problemas sociales más urgentes provocados por el sismo, enriqueciendo las posibilidades -- del fortalecimiento democrático que permitió la concertación con la sociedad.

Como consecuencia de lo anterior, por acuerdo del C. Secretario del Ramo el 26 de mayo de 1986, se creó con carácter emergente y tem

poral el órgano administrativo desconcentrado denominado "Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional Presidente Adolfo López Mateos Nonoalco-Tlatelolco" (PRENT), por el tiempo indispensable para terminar la reconstrucción de dicha unidad habitacional. El objeto de este órgano administrativo fué la restitución de las condiciones de habitabilidad de dicho conjunto.

1. Origen.

Para afrontar las consecuencias originadas por los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, se diseñaron diversas estrategias que permitieran atender integralmente a la población damnificada; definiéndose el universo de la población afectada y proponiéndose una estrategia de atención específica de acuerdo a sus características sociales y considerando igualmente las peculiaridades de las edificaciones. Esta situación exigió actuar en forma distinta según los requerimientos de cada zona.

Con respecto a la población de la unidad Nonoalco-Tlatelolco, el Ejecutivo Federal instrumentó a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el "Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional Presidente Adolfo López Mateos, Nonoalco-Tlatelolco", mismo que inició sus operaciones, y dió a conocer a la opinión pública sus directrices, el 14 de marzo de 1986. Posteriormente, el acuerdo que institucionalizó y dió vida legal al órgano administrativo encargado y ejecutor del citado Programa en esa zona, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de mayo de 1986.

Recordemos que a partir de la reforma al artículo 26 Constitucional, se determinó la obligación del Estado para integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, como respuesta clara al compromiso de organizar las actividades del gobierno de manera racional y previsoras y con el apoyo de una amplia participación popular. En el marco de esta reforma surgió el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, con base en los términos y en el plazo fijado por la nueva Ley de Planeación que señaló con precisión y claridad las atribuciones que correspondían en esta materia a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y estableció asimismo las bases para incorporar la participación y la consulta de los diversos grupos sociales.

La estrategia económica y social definida en el Plan Nacional de Desarrollo constituyó la base fundamental en la que el Ejecutivo se apoyó para enfrentar la crisis. En el marco de este documento se sujetaron los Programas de la Administración Pública Federal y con él, la política del Estado mexicano garantizó unidad de dirección, eficacia en la acción pública y, el perfeccionamiento de la participación política y social. Así, frente a las condiciones adversas que prevalecieron durante 1985, la flexibilidad del Sistema Nacional de Planeación Democrática, permitió actualizar las metas, profundizar en las acciones y adecuar las tácticas.

El proceso político que fue la reconstrucción en la Unidad Nacionalco-Tlatelolco se orientó con dos de los grandes contenidos del Plan Nacional de Desarrollo y principios políticos fundamentales del Programa de Gobierno del Presidente de la República: la Democratización Integral y la Planeación Democrática. El primero dió lugar a -

nuevas formas de organizaciones y participación social, así como al desarrollo de nuevas instancias de diálogo para enriquecer el ejercicio de la democracia política y asegurar el carácter popular del gobierno. En estas tareas de reconstrucción fué preciso promover e impulsar la organización democrática y la participación de residentes para asegurar ámbitos específicos de expresión a su demandas e intereses.

La planeación democrática, como mecanismo, permitió ordenar - las demandas, establecer prioridades, fijar metas, asignar recursos definir tiempos y armonizar el esfuerzo colectivo para desempeñar, en apoyo a la reconstrucción, en la creación del órgano administrativo: "Programa de Reconstrucción Democrática de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco".

Por otra parte, el carácter democrático de la reconstrucción en el citado conjunto se fundamenta en la vertiente de Concertación, prevista en la Ley de Planeación, que comprendió las acciones que acordaron realizar conjuntamente el sector público y los particulares; a través de la celebración de convenios en los cuales hubo compromisos específicos y de cumplimiento obligatorio tanto para autoridades del Programa como residentes.

"ACUERDO que crea el órgano administrativo denominado "Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional Presidente Adolfo López Mateos Nonoalco-Tlatelolco", ubicada en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Artículo Primero.- Se crea con carácter de emergente el órgano administrativo desconcentrado denominado "Programa de Reconstrucción de la Unidad Habitacional Adolfo López Mateos, Nonoalco-Tlatelolco", por el tiempo indispensable para terminar la reconstrucción de dicha unidad habitacional. El objeto del órgano así creado es restituir las condiciones de habitabilidad de dicho conjunto.

Artículo Cuarto.- Para el eficaz cumplimiento de los objetivos del mencionado órgano desconcentrado se desarrollan las siguientes funciones:

- I. Identificar y evaluar los daños ocasionados por los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985.
- II. Planear las actividades necesarias, así como realizar los programas de reconstrucción.
- III. Contratar los servicios necesarios para la elaboración de estudios, diseños y proyectos de reconstrucción y para las obras de demolición y reconstrucción.
- IV. Supervisar la elaboración de los estudios, diseños y proyectos, así como la ejecución de las obras.
- V. Coordinar los trabajos de reconstrucción, escuchando la opinión de la "Comisión Técnica Asesora del Programa de Reconstrucción" que al respecto integrará el Vocal Ejecutivo por instrucciones del C. Secretario del Ramo." (42)

(42) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.-Acuerdo del C. Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología del 26 de mayo de 1986.

Dicho acuerdo refiere a la legislación aplicable indicando que como órgano administrativo desconcentrado se regira por las disposiciones que reglamenten la operación y funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; por las que específicamente le sean aplicables en función de sus actividades; así como por aquellos de carácter especial que se emitan por el ejecutivo Federal, directamente o a través de las Secretarías de Estado competentes, dadas las características de temporalidad y --- emergencia con que se crea el organismo.

Tratándose el Programa de Reconstrucción de Nonoalco-Tlatelolco de un órgano con estructura jurídica y competencia para realizar una actividad específica; esta entra dentro del campo de las Obras Públicas.

El conjunto de elementos humanos y materiales reunidos para alcanzar su objetivo y desarrollar .

su competencia; habrán de garantizar tanto el logro cabal de restitución de las condiciones de habitabilidad de conjunto; como de validez legal en las actividades o acciones tomadas en la consecución del bienestar perdido.

La acción de los servidores públicos en una situación como -- esta, nunca antes experimentada, significa una novedosa forma de participación, que exigé en todo momento muestras de profesionalismo, conocimiento experiencia, responsabilidad y honestidad, debido a que las circunstancias propician no seguir en estricto apego los

procedimientos establecidos por la reglamentación. Estas modalidades en el ejercicio de las Obras Públicas de la naturaleza de los ejecutados en la Unidad Nonoalco-Tlatelolco son las que nos ocupan pues se vuelve interesante el estudio jurídico administrativo de -- todos los aspectos ya que serán la base de cambios legislativos -- que permitan en el futuro enfrentar con un mejor instrumento normativo contingencias de emergencia como la acontecida en 1985.

2. Organograma Estructural.

La puesta en marcha de un programa como el de Reconstrucción de Nonoalco-Tlatelolco, requirió de una organización que con-- tuvo los recursos necesarios para garantizar el logro de sus objetivos. Es aquí donde radica la importancia de la constitución de su cuerpo orgánico. Se tiene entonces, facultades y atribuciones para realizar actos materiales jurídicos operaciones y tareas creando los medios adecuados para alcanzar los fines del Estado.

El estudio de la estructura orgánica en que se apoya el -- Programa de Reconstrucción de Nonoalco-Tlatelolco esta orientado a la delimitación orgánica del alcance de la responsabilidad de los servidores públicos que tienen a su cargo la conducción y operación de un organismo como este, lo que nos permitirá observar, como es la participación directa de los agentes públicos en el desarrollo de obras públicas en un caso concreto.

La estructura orgánica autorizada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología está integrada por tres áreas fundamen--

tales dependientes de un Vocal Ejecutivo que es el responsable directo: la Administrativa que se denominó Administración Unica, la de Estudios y Proyectos como Coordinación General de Proyectos y la de Obra, llamada Superintendencia General de Obras.

Cabe resaltar el hecho de que durante la estructuración de este organismo las actividades no se vieron interrumpidas en ningún momento; tanto que las actividades administrativas, fueron a marchar forzadas para regularizar las acciones respecto a las áreas técnicas.

Las atribuciones y responsabilidades específicas de cada área a cargo de su titular, son las siguientes:

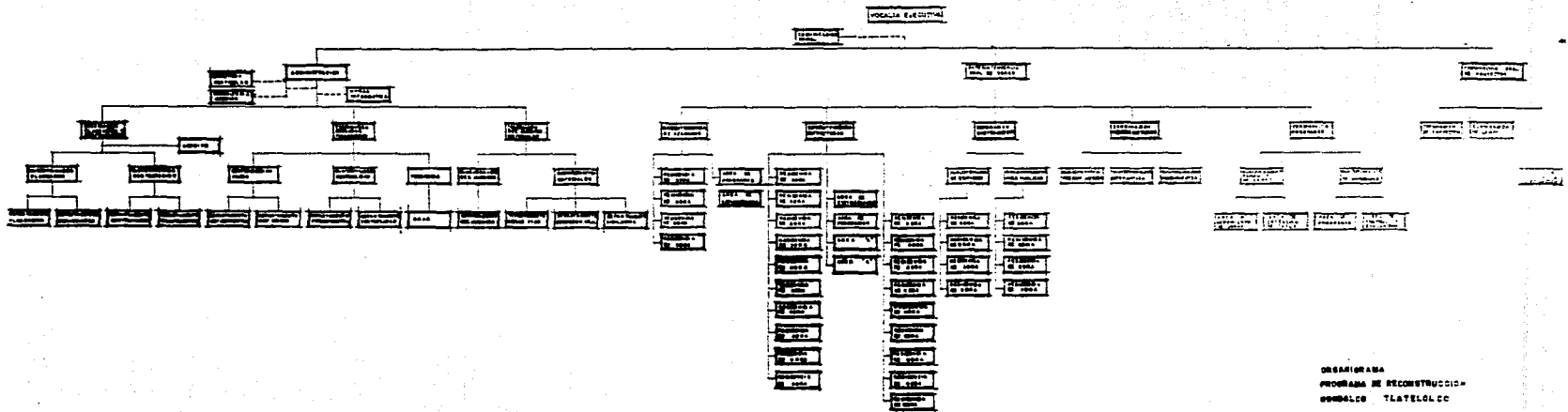
Vocalia Ejecutiva.- Dirigir las acciones de toda índole, encaminadas al cumplimiento de las tareas de reconstrucción y restitución de las condiciones de habitabilidad e imagen de la Unidad Habitacional "Presidente Adolfo López Mateos Nonoalco-Tlatelolco".

Administración Unica.- Administrar los recursos del Programa de Reconstrucción Nonoalco-Tlatelolco, a fin de lograr los mayores niveles de eficiencia y oficacia en su aplicación para el desarrollo del Programa y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales normativas en las acciones.

Coordinación General de Proyectos.- Ejecución de los estudios y proyectos ejecutivos y adecuaciones a los mismos que el Programa requiera en el cumplimiento de sus objetivos.

Superintendencia General de Obras.- Coordinadar el desarrollo de todas las obras de reconstrucción y rehabilitación de la -- Unidad Nonoalco-Tlatelolco, en apego a los proyectos ejecutivos -- autorizados con sujeción a la normatividad en materia de obra pública.

Observamos así, que cada área tiene funciones específicas que a la vez están intrínsecamente relacionadas. Es obvio que un -- órgano administrativo como este cuenta además de sus titulares con un buen número de elementos humanos que le permitan cumplir con el compromiso adquirido de llevar a buen término las obras de reconstrucción de Nonoalco-Tlatelolco, que en diferente medida e independientemente tienen obligación de responder por sus actos u omisiones en el ejercicio de sus respectivas competencias.



ORGANIGRAMA
PROGRAMA DE RECONSTRUCCION
SOMALCO TLATELOLCC

3. Delimitación de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Ya mencionamos que la ejecución de las Obras Públicas se fragmenta en varias fases articuladas entre sí. Las obras de reconstrucción de Nonoalco-Tlatelolco aún con su carácter emergente se ejercieron, en sus etapas de definición y ejecución con la respectiva preparación de documentos legales.

Esto nos lleva a delimitar la responsabilidad de todos los profesionales de la construcción que intervienen en ella (ingenieros, arquitectos, contratistas y funcionarios y empleados públicos) cuyas tareas especializadas, permiten que la responsabilidad mantenga una desvinculación institucional.

En cuanto a la responsabilidad de servidores públicos que intervinieron en el Programa de Reconstrucción de Nonoalco-Tlatelolco definiremos la responsabilidad concreta de los titulares de cada área dado que ésta está en función directa del nivel del funcionario o del rango operativo directamente relacionada con el tipo de trabajo que desempeñen.

Hablaremos primero de la responsabilidad del Vocal Ejecutivo titular del Programa de Reconstrucción quién por su rango tiene primeramente responsabilidad de tipo político ya que en el contenido de sus atribuciones, el Estado mexicano trata de garantizar la unidad de dirección, eficacia en la acción pública y el perfeccionamiento de la participación política y social para lograr como objetivo único la restitución de habitabilidad de la Unidad Nonoalco-

Tlatelolco con una eficaz dirección del gasto y de las acciones relativas en -- todas las fases de las obras.

El Administrador Unico del Programa tiene a su cargo una de las tareas más delicadas, por referirse primordialmente al manejo de los recursos económicos asignados al Programa de Reconstrucción. Observamos aquí, que esta asignación de -- recursos económicos, se dió con una cierta autonomía presupuestal, con lo que -- se buscó un flujo oportuno y ágil de la energía económica para no paralizar -- las obras. De acuerdo con esta forma no tradicional de asignación y manejo de recursos; directamente vía red bancaria, se soslayaron requisitos y normas presupuestales orientados hacia la simplificación administrativa.

El Coordinador General de Proyectos Ejecutivos se responsabiliza de la información especializada de acuerdo con los trabajos a realizar, ya que en esa área se generan, la memoria de calculo y los planos de conjunto; arquitectónicos, estructurales, de instalación (eléctrica, sanitaria, hidráulica, etc.) Todos los documentos que forman los proyectos, ya sea gráficos o escritos, deberán estar coordinados entre sí, verificados y conciliados. Esta área es de -- suma importancia ya que de ella depende, en gran medida, se cumpla con la calidad y solidez de las obras.

El Superintendente General de Obras, realiza la actividad material de la construcción de las obras, esta realización implica concurrir al sitio donde se harán las tareas con una gran cantidad de voluntades coordinadas, cuya responsabilidad se confía a un -----

equipo especializado, encabezado precisamente por este profesional que se considera experimentado y capaz, ya que tendrá que responder en calidad de coordinador ejecutivo. A él rendirán las empresas - constructoras con su propia estructura, subcontratistas, proveedores, supervisión y todos los que intervengan en la construcción. Queda entendido que existe delegación de facultades pues es una -- labor de equipo de tipo institucional. Es evidente que en esta -- área es donde se debe tener más cuidado, porque es aquí donde hay más peligro de malos manejos y más grave aún es el tipo de errores de obra en los aspectos técnicos pues pueden llegar a representar un peligro físico para la vida, por fallas que a corto o largo plazo son inadmisibles.

B. La Responsabilidad del Servidor Público ante el beneficiario

Los vecinos de tlatelolco durante más de una década, hasta 1985, habían acumulado una intensa experiencia de organización y - acción colectiva en torno a la defensa de su vivienda y sus derechos patrimoniales. En tlatelolco, las organizaciones vecinales - surgieron por lo menos desde 1974, a raíz de los permanentes conflictos y negociaciones con respecto a las dificultades para financiar los costos de reparación y mantenimiento de los edificios, y a los constantes incrementos de las cuotas de gestión y mantenimiento.

Los sismos de septiembre, profundizaron este malestar y re- torno su importancia la conformación social de la unidad. Asimismo al verse dañados dramáticamente edificios y moradores, se transformó la forma de vida y las costumbres de la comunidad, convirtien- do el futuro de la vivienda en la preocupación predominante entre

damnificados. Enconadas discusiones se concentraron por defender el arraigo de la zona.

La problemática en el conjunto habitacional revistió un -- carácter específico, respecto a la de otras áreas, así como el comportamiento de los habitantes mostró una importante capacidad de -- alianza y convocatoria con respecto a otros sectores de la sociedad, por lo que las necesidades de vivienda no se podían atender con base a los programas ya diseñados para tal efecto. Así para solucionar la reconstrucción en este conjunto, se estableció una política de desarrollo social congruente con las acciones generales.

La participación de la comunidad tlatelolca en la reconstrucción de la zona, fue de vital importancia para lograr que la -- representación vecinal obtuviera una negociación favorable de intereses. Las demandas de los vecinos culminaron en un proceso de -- negociación sobre la base de reconstruir la Unidad Habitacional, -- tomando en cuenta la opinión de los residentes.

La estrategia de definiciones políticas ante la exigencia de las familias damnificadas que manifestaron su malestar e inconformidad por la pérdida o daño de sus viviendas, propició que se -- instituyeran mecanismos de consulta, participación y diálogo durante la reconstrucción dando origen a responsabilidad entre el Programa de Reconstrucción y organismos de damnificados.

Este marco de responsabilidad de los servidores públicos -- ante los beneficiarios se delimita a la resolución de los proble-

mas que confrontaron los residentes, conciliando las necesidades, con las posibilidades, una tarea en extremo compleja por los multiples enfrentamientos concentrados en la cuestión de derechos y decisiones técnicas que dieron margen a que este grupo de individuos pudiera exigir el cumplimiento de las obligaciones de acción de los servidores públicos.

, 1. Alcance de la Responsabilidad.

El compromiso de las autoridades encargadas de la reconstrucción de la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco con sus residentes, se torno en un problema hasta cierto punto de índole político, tan es así, que cada acción fue producto de una negociación seria, respetando la opinión de la comunidad.

Este enfoque de concertación democrática, ocasiono al Programa de Reconstrucción, presiones que se reflejaron en rezagos y en algunos casos en imposibilidad de acción de los funcionarios y servidores públicos.

Es posible considerar que los límites de responsabilidad de estas autoridades se reflejan en la instrumentación de las directrices de cada una de las actividades establecidas en el programa de trabajo del organismo, pues en ello se recogen los compromisos con la comunidad; desde el enfoque y la definición de prioridades, hasta los detalles mínimos de reconstrucción de cada uno de los edificios.

Es así como se firmó un convenio con la Secretaría de De

sarrollo Urbano y Ecología que dió derechos, tales como: garantía de permanencia de los habitantes de tlatelolco; disposición de - las viviendas por los damnificados, sin pago de escrituración, - impuestos y enganche, así como otorgamiento de créditos para adquisición. Dentro del contenido de las directrices del Programa se destacan: la participación de la comunidad de cada uno de los edificios en la revisión de los dictámenes y proyectos, así como en las decisiones sobre el uso del suelo que se desocupe; la formación de comites de seguimiento y vigilancia que coadyuven a la eficaz realización de los trabajos; que las acciones de reconstrucción no estarían sujetas al cambio de régimen de propiedad; y que los costos de reconstrucción serian absorbidos integramente por los seguros correspondientes y los recursos fiscales previstos y aprobados por el H. Congreso de la Unión dentro del presupuesto de reconstrucción.

Es del conocimiento, la gran cantidad de denuncias reiteradas por los representantes de la comunidad tlatelolca, quedando las autoridades encargadas inexorablemente, sujetas a responder por incumplimiento en los casos concretos de trasgresiones a las obligaciones frente a los damnificados siempre y cuando éstas sean debidamente corroboradas.

Lo anterior, es en cuanto a la peculiar forma de garantías otorgadas concretamente a los residentes de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, frente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos a cargo del organismo de reconstrucción. Cabe resaltar, que estos agentes públicos tienen además que responder -

ante cualquier queja o denuncia por incumplimiento de sus obligaciones como servidores públicos conforme a los procedimientos -- disciplinarios correspondientes.

C. Casos Especiales.

El seguimiento a un caso concreto de fincamiento de responsabilidad en la Reconstrucción de la Unidad Habitacional No--noalco-Tlatelolco invita a una investigación detenida y paciente, dado que el proceso de las obras aún está en su etapa final.

Sin embargo podemos mencionar las situaciones extraordinarias que se presentaron en las actividades del Programa y que pudieran derivar en responsabilidad para las partes involucradas.

Tal es el caso de los procedimientos para la adjudicación de las obras y de los servicios relacionados con las mismas, pues las contrataciones efectuadas no se realizaron a través de licitaciones públicas mediante convocatorias, como lo establece la ley de Obras Públicas, sino que la acción se fundamentó en la posibilidad que otorga la misma Ley de contratar obra pública mediante convocatoria directa y privada con personas que cuenten con la capacidad de respuesta inmediata; siempre y cuando la elección se base, según las circunstancias imprevisibles y extraordinarias, en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Esta modalidad provocó inconformidades principalmente de las empresas invitadas a participar, pues no todas estuvieron de

acuerdo con la selección y adjudicación que se determinó por la autoridad máxima del Programa-Vocal Ejecutivo-dadas sus facultades, así como su reconocimiento y experiencia en el ramo de la construcción.

Por otro lado se señalaron también, posibles casos de favoritismo con la asignación directa de contratos a posibles amigos, parientes y asociados. Al respecto cabe mencionar el acuerdo por el que se fijan los criterios para la aplicación de la -- Ley de Responsabilidades en lo referente a familiares de los servidores públicos.

"La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 47, fracciones XII, XV, XVI y XVII, en correlación con el artículo 88, establece restricciones e impedimentos de orden legal, para que los funcionarios puedan intervenir, solicitar, designar, contratar, promover, suspender, remover, cesar y sancionar a su conyuge y a los familiares que se encuentren comprendidos dentro del cuarto grado de parentesco, - ya fuere por consanguinidad, afinidad o civil". (43)

Otro caso peculiar, fué el otorgamiento a las empresas constructoras de considerables sumas de recursos económicos como anticipos para la compra de materiales y para la ejecución misma de las obras, sustentados en la urgencia y exigencia del Programa. Estos suministros de efectivo suelen desviarse del flujo --

(43) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 11 DE FEBRERO DE 1983.- Acuerdo del C. Secretario de la Contraloría General de la Federación.

previsto, por lo que han sido motivo de seguidas auditorias a fin de comprobar su adecuado destino.

También se tiene conocimiento de costos excesivos en las obras, los cuales son irreversibles ocasionados por equivocaciones que se traducen en pérdidas y retrasos costosos, consideramos que estos deben ser pagados por quienes hayan tenido la culpa pues son recursos de la Nación, mermados por incompetencia o incapacidad definitivamente humana.

Otros ejemplos son el empleo de insumos de calidad menor o insuficiente a la especificada; trabajos mal supervisados; devianaciones de construcción con respecto a los proyectos y muchas otras fallas que se denunciaron por los residentes de tlatelolco.

Todo ello como hemos visto en el capítulo cuarto ha tratado de prevenirse y corregirse con las normas, reglamentos y procedimientos legales, técnicos y administrativos. El caso de la reconstrucción de tlatelolco se vio sujeta a este marco jurídico tan complicado, en el cual debieron descansar todas las actividades del proceso de reconstrucción.

CONCLUSIONES

1.- Por la constante ampliación a las actividades del Estado, la materia decididamente especializada, surgida sobre las responsabilidades de los servidores públicos, ha adquirido tal autonomía que tiende hacia una total independencia - que incluso reclama estudios y programas exclusivos, ya que tiene un objeto de conocimiento propio con un régimen que se deben ya de singularizar.

Así pues, el objeto del marco jurídico de responsabilidad de los servidores públicos podemos conceptuarlo como un conjunto de disposiciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; la naturaleza de las responsabilidades específicas en que puedan incurrir por su incumplimiento y las sanciones, procedimientos y autoridades competentes para aplicarlas.

El objeto al que nos referimos queda establecido mediante la creación de normas que encuentran como principios las conductas que deben observar -- quienes tengan la calidad genérica de servidor público por encontrarse en algunos de los supuestos previstos en la constitución artículo 108 "se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal".

Asimismo, desde el inicio de su vigencia la Carta Magna estableció --- las reglas substanciales y las etapas del procedimiento para perseguir a los malos funcionarios, facultando al Congreso de la Unión para expedir una Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación y del ----

Distrito Federal, para después prever los supuestos específicos para aplicar las sanciones políticas, penales, civiles o administrativas, lo cual explica que - - nuestra Constitución Política identifica el sujeto y el objeto genérico de tutela.

En cuanto a la fuerza procedimental, se contemplan los mismos principios rectores sobre los que descansa la tradición de nuestras leyes: legalidad, - inmediatez, publicidad, oralidad y de prueba por escrito, documentalidad, concentración, contradicción, derecho a la defensa, economía, derecho a ser vencido y oído en juicio, de congruencia de sentencias, de adquisición procesal, -- etc.

En el plano de la eficacia orgánica o competencial, ésta se encuentra - regulada por las normas que establecen la competencia a favor de diversos órganos para conocer de los procedimientos específicos (política, penal, civil, administrativa).

Dado lo anterior y por los principios pertenecientes en los diversos --- planos de eficacia normativa, el régimen jurídico de los servidores públicos ya debe distinguírsele dentro de nuestro Derecho como **Derecho Disciplinario Mexicano**.

La aceptación de esta materia como rama jurídica necesariamente requiere de una mayor comprensión de ella que sea consecuencia de verdaderas - reflexiones metódicas, de amplias recopilaciones y sistematización de las fuentes además del examen científico de ellas y de la formación de especialistas en la rama.

Así pues, hemos visto que las normas jurídicas tienen un tiempo de maduración durante el cual van formando sus propios cauces de aplicación, --

originando experiencias que al fin terminarán por enriquecerlas.

"Deseo expresar mi esperanza en que el régimen constitucional y legal de la responsabilidad de los servidores públicos contribuya a desalentar todo tipo de corrupción dentro del servicio y dar seguridad y certeza jurídica a los numerosos servidores públicos probadamente honestos que trabajan - en nuestro país, para que libres de temor de incurrir voluntariamente en responsabilidades, por el saber a que atenerse que les brinda un régimen legal claro, puedan dedicarse con toda tranquilidad y espíritu de superación en sus tareas diarias". (palabras del Lic. José Luis de la Peza, Rector de la Escuela Libre de Derecho, en la inauguración del ciclo de conferencias "El Régimen Constitucional de la Responsabilidad de los Servidores Públicos").

2.-En la actualidad la parte más importante de la actividad del Estado es de orden administrativo que se enfrenta a complejos problemas lógicos del crecimiento desorbitado de esta acción pública, mas no siempre la ley es suficiente ante el reclamo de la política o a las grandes masas y quienes ejercen siempre el poder político en un país, es una persona o varias, pero en todo caso hombres de carne y hueso.

El entorno jurídico que ya hemos citado del "derecho disciplinario mexicano" nos ha servido para delimitar quénes son y cómo se aplica el marco legal, normativo y reglamentario específico de la responsabilidad de los servidores públicos.

La designación para cargos (funciones, empleos o comisiones) hecha en personas sin idoneidad profesional, ni moral, es una de las tantas formas de corrupción que viola el precepto constitucional que exige idoneidad para los empleos.

El primer factor que nos ha movido en el estudio de la responsabilidad de los servidores públicos en materia de Obras Públicas, es el interés de que se reconozca la participación de estos agentes en este campo como uno de los intereses que merecen protección jurídica, pues creemos que en base a este tipo de reconocimientos, es como pueden darse los factores decisivos en la formación de nuevas normas positivas en el progreso del derecho.

Hemos advertido la falta de normas eficaces sobre diversas materias que respalden la trasgresión al ordenamiento administrativo, principalmente en la acción de los servidores públicos como agentes del Estado, pues existe la falta de reglamentación en organización y jerarquía administrativa que determine de manera cierta los alcances de sus respectivas competencias, --convencidos de que la administración sin un adecuado sistema jurídico-técnico-administrativo, puede ser convertido en un instrumento de corrupción, dis-

pensando ciegamente los favores oficiales y haciendo aparecer a la Constitución no como un instrumento de gobierno sino como una monstruosa máquina de despotismo y favoritismo.

El marco jurídico que se postula para proscribir la corrupción de los servidores públicos, que tanto ha caracterizado a nuestro sistema político mexicano, comporta el alcance de la responsabilidad de quienes integran a la administración pública y los sitúa frente a deberes especiales y a peculiares instancias, propiamente de responsabilidad.

La problemática actual en el campo de las Obras Públicas ha tomado una verdadera importancia a raíz del elevado número de Obras Públicas que se están llevando a cabo en nuestro país, tanto por el progreso urbano, como resultado del gran número de inmuebles afectados por los constantes sismos que azotan a nuestro territorio, valiendo mencionar que el porcentaje de inmuebles cuya obra estuvo a cargo del gobierno federal -Obras Públicas- que han resultado dañados aun y cuando es por caso fortuito, es de características alarmantes, lo cual nos hace dudar de la calidad de las mismas llegando a considerar que los errores y vicios en las obras públicas se traducen en pérdidas y daños costosos al presupuesto federal que deben ser resarcidos por alguien, no importa de quién haya sido la culpa, pues en esta materia la mala administración de los recursos se traduce en pérdidas económicas irrecurables.

Nos preocupa precisamente esta materia, por ser las obras públicas un producto esencialmente del trabajo humano y aunque sean efectuadas por particulares (contratistas)-aunque no en todos los casos, son un trabajo oficial, parte de las acciones de gobierno en persecución del fin de utilidad general y son precisamente los agentes de la administración quienes intervienen en las decisiones de su realización.

En todas las etapas de las obras públicas son el propio gobierno, los servidores públicos y los contratistas, quienes asumen sus responsabilidades inherentes, distintivas y diferentes.

Aunque las normas, reglamentos, procedimientos legales, técnicos y administrativos han tratado de prevenir y corregir los malos manejos de las obras públicas, la corrupción en sus variadas formas e incluso el descuido y despilfarro, los sistemas de control y supervisión para detectarlos y sancionar no son suficientes, pues es tan grande el número de éstas que no hay capacidad física para vigilar los momentos cruciales del proceso de las mismas; y por tanto todos los resultados suelen quedar en las manos de los servidores públicos de las dependencias ejecutoras, quienes en ese desempeño presentan diferentes calidades de comportamiento; ésto aunado a la participación de las empresas que por diferentes razones no cumplen cabalmente con la obra encomendada.

Efectivamente en la práctica, toda la carga de la responsabilidad por una mala obra recae directamente sobre los contratistas, pues como estudiamos en su momento en la mayoría de las obras públicas desde los proyectos hasta la construcción misma, se pacta a través de la acción administrativa mediante los "contratos de Obra Pública", aunque existen otros modos de ejecución (concesión de obra pública y realización directa por la propia administración). Entendamos pues al contrato de Obra Pública solo como un procedimiento mediante el cual el Estado, indirectamente a través de terceros, lleva a cabo la mencionada obra.

Situándonos específicamente en la fase constructiva de las Obras Públicas, nos percatamos que es aquí donde hay mayor incidencia de actitudes inmorales, pues se llegan a unir las conductas deshonestas de los servidores públicos con la de los contratistas, originando incumplimiento en sus variadas formas, con diferentes efectos, que muchas de las veces es difícil

de sancionar. Lo verdaderamente preocupante es cuando este incumplimiento llega a representar daños al patrimonio del Estado, pues es inconcebible ver como en la realidad, la responsabilidad civil que debe fincar, sólo opera en casos de "ruina" y en algunos casos por "amenaza de ruina" pero sólo para el contratista.

Puntualizaremos aquí lo siguiente: en la realización de las obras públicas ocurre que quienes intervienen en la fase de la elaboración de estudios y proyectos son otros distintos de quienes llevan a cabo la etapa siguiente, que es la de la construcción misma, originando la desvinculación de las responsabilidades, pues éstas se personalizan a tal grado que sólo versan sobre la actividad que por separado ejerce cada quién.

Así pues, creemos que la responsabilidad en las obras públicas comprende desde la trasgresión al ordenamiento normativo que las rige, hasta los vicios que exceden de la medida de las imperfecciones que cabe esperar de una obra.

Con esto queremos decir que cualquier tipo de vicio en las obras públicas está causando un grave perjuicio al Estado, ya que si se trata de su mal manejo administrativo deja latente la proclividad de la corrupción de los servidores públicos y si se trata de vicios de la construcción, los sancionados por la legislación vigente (defectos constructivos, vicios del suelo o de la dirección, faltas de reparaciones necesarias) dan origen a la "ruina" o al "peligro de ruina". Nosotros creemos que el concepto de vicios en las obras públicas debe ampliarse a todo aquello que cause un perjuicio considerable al Estado comprometiendo la seguridad social por la baja calidad en las obras que no soporten cierta actividad sísmica o bien por resultar obras innecesarias o inadecuadas.

Como ejemplo vamos a citar, genéricamente, los casos en que hemos

visto obras concebidas para dar trabajo a constructoras en las que hay participación económica de servidores públicos; los caminos trazados para cruzar a propiedades de influyentes; obras de vía pública suspendidas por el vecindario indignado -con razón o sin ella- al que nunca se le consultó o informó de las afectaciones y beneficios correspondientes; edificios de gobierno (presidencias municipales y oficinas federales) ostentosas y fuera de la escala de su entorno; monumentos innecesarios; inmuebles nuevos como sedes costosas de organismos que invierten la mayoría de sus recursos en construirse oficinas suntuosas; todo ello con merma al presupuesto de la nación que deberían dedicar al rubro específico de su responsabilidad.

Como ya vimos, el proceso de realización de las obras públicas es muy complejo, pero a nuestro juicio está claro cuáles son los principios y bases importantes para visualizar las conductas de responsabilización civil: autorizar a ejecutar actos que infringen la ley y que causen perjuicios indemnizables; cumplir irregularmente las obligaciones legales impuestas y causar daños y perjuicios por falta de cumplimiento de los deberes y producir daños por el mal desempeño en el ejercicio de las funciones.

Nuestro derecho en la materia imputa la responsabilidad civil al contratista dado el conjunto de obligaciones y responsabilidades que éste asume vía contractual, que en la práctica se traduce en causales de rescisión por decisión de la Administración y en cuanto a los servidores públicos esta responsabilidad no se presenta, pues es el propio Estado el que debe reclamar a sus agentes, traduciéndose sólo en sanciones administrativas que como estudiamos en su momento, pueden ser leves como apercibimiento, amonestación o entre las más severas, suspensión, cesantía, destitución, etc.

Los procedimientos con los que cuenta nuestro derecho para exigir responsabilidad civil en materia de Obras - Públicas, permite a los servidores públicos que en ella interviene a que se desempeñen con deshonestidad y falta de preparación técnica, permitiéndoles incluso manejar a las obras públicas como el medio para obtener jugosas ganancias asociados con las empresas.

En este punto marcaremos de manera especial que son los servidores públicos quienes están a cargo de designar a los particulares (contratistas) que llevan a cabo las obras; son también ellos los que revisan y supervisan los procesos de ejecución, siendo éstos también quienes reciben las obras poniendo fin al negocio en representación del Gobierno Federal.

En tal caso creemos que hay una responsabilidad conjunta de todos los que intervienen en las Obras Públicas, pues es difícil distinguir con precisión la imputabilidad de la culpa; misma que debe estar basada en consideraciones de orden público y en la importancia social de las edificaciones.

Las tesis doctrinarias y las hipótesis jurídicas en nuestro derecho común sobre la formalidad del fincamiento de la responsabilidad civil, abarca tanto los aspectos normativos como los doctrinales e incluso los jurisprudenciales, pero en este campo creemos deban ceder ante la contundente realidad, pues consideramos que los daños causados al Estado en los casos de Obras Públicas deben fundarse principalmente en los aspectos sancionador e indemnizatorio como demandas de primer orden, como medidas severas para evitar que servidores públicos corruptos y empresas improvisadas -

se lleven grandes sumas realizando malas obras y que son parte de las necesidades sociales.

La responsabilidad civil en esta materia se origina cuando las faltas o incumplimientos causen menoscabo en el patrimonio del Estado; así es como nace la obligación de -- responder por quienes en el ejercicio de sus actividades le causen daños.

3.- Una vez esquematizado el problema de la responsabilidad civil en las obras públicas, procederemos al planteamiento del criterio final respecto a esta participación plural de personas en la realización de las obras públicas que da pie al fincamiento de responsabilidad.

Contamos con una institución jurídica denominada -- "responsabilidad solidaria" que en el fértil campo de la -- responsabilidad civil se conceptúa bajo un sistema que es -- difícil de aplicar legalmente - aunque doctrinalmente si -, pues sus bases de aplicación presentan ciertos problemas que no -- permiten su uso en otros campos.

En derecho común, cuando surge el fenómeno de la pluralidad de personas en la relación obligatoria, el código -- civil prevé la posibilidad de la solidaridad, pudiendo en estos casos exigir el cumplimiento de la obligación íntegramente a cualquiera de los deudores - solidaridad pasiva - -- con la consecuencia de que el pago por cualquiera de los -- deudores solidarios extingue la obligación.

Una de las fuentes de la responsabilidad solidaria, refiriéndonos a la pasiva, que es la que podría surgir en esta materia, está en la propia ley y surge cuando una norma jurídica la establece en forma expresa para determinado tipo de deudores. La responsabilidad solidaria no se presume, -- debe constar expresamente estipulada.

Si el marco jurídico que regula la materia de las -- obras públicas estableciera la posibilidad de responsabilizar solidariamente a quienes participen en la ejecución de

las obras, se crearía una valla a los apetitos desmedidos de quienes en ella intervienen a la vez de otorgar una mejor garantía al Estado.

En tales consideraciones, entendemos el término de responsabilidad solidaria en un sentido más amplio, con posibilidades a aplicarlo ante nuestra realidad social, pues las corrientes doctrinales se han preocupado por configurar el concepto de esta institución jurídica, basándose en dogmatismo rigurosamente científico, sumamente teórico, de aplicación conceptualista a través del derecho.

Sería así, que esta responsabilidad solidaria en materia de obras públicas, fungiera como una agravación que somete a los principales responsables a soportar a su pesar ciertas consecuencias de culpa por los daños causados, que finalmente sólo darán beneficio al Estado si son resarcidos.

Reconociéndose al Estado esta posibilidad de acción como perjudicado, podrá exigir indemnización frente a sus propios servidores (que también serán entre ellos solidarios) y frente a los contratistas particulares. Resultando de gran ventaja el poder dirigirse contra el deudor más solvente, pero que dada la figura, una vez cumplida la prestación con el Estado, quedaría el arreglo de cuentas definitiva entre los mismos responsables solidarios, independientemente de la responsabilidad política, penal o administrativa que con su conducta se ubiere originado.

La responsabilidad solidaria en esta materia, tendría su razón de ser como un medio de proteger los intereses del Estado (que son de interés general), de tal manera que se pueda reclamar indistintamente a cualquiera de los obligados, - - -

las obras, se crearía una valla a los apetitos desmedidos de quienes en ella intervienen, a la vez de otorgar una mejor - garantía al Estado.

En tales consideraciones, entendemos el término de responsabilidad solidaria en un sentido más amplio, con posibilidades a aplicarla ante nuestra realidad social, pues las corrientes doctrinales se han preocupado por configurar el concepto de esta institución jurídica, basándose en un - dogmatismo rigurosamente científico, sumamente teórico, de aplicación conceptualista a través del derecho.

Sería así que esta responsabilidad solidaria en materia de obras públicas fungiera como una agravación que somete a los principales responsables a soportar, a su pesar, - ciertas consecuencias de culpa por los daños causados, que finalmente sólo darán beneficio al Estado si son resarcidos.

Reconociéndose al Estado esta posibilidad de acción como perjudicado, podrá exigir indemnización frente a sus propios servidores (que también serán entre ellos solidarios) y frente a los contratistas particulares. Resultando de gran ventaja el poder dirigirse contra el deudor más solvente, pero que dada la figura, una vez cumplida la prestación con el Estado quedaría el arreglo de cuentas definitivas entre los mismos responsables solidarios.

La responsabilidad solidaria en esta materia tendría su razón de ser como un medio de proteger los intereses del Estado (que son de interés general), de tal manera que se -- pueda reclamar indistintamente a cualquiera de los obligados,

constituyendo su fundamento y su fin el aseguramiento del - pago de los daños poniendo a disposición para este efecto, todos los bienes de varias personas.

Recordemos aquí que en la realización de una obra - pública se crea un vínculo entre los que en ella participan, pues cada quién aporta su especialidad y conocimientos técnicos, pero el fin es único, de manera que se conjugan los - elementos idóneos para que no puedan separarse de la responsabilidad que les compete el realizar y lograr con idoneidad la obra, es decir, que cuando estos varios aún sin cooperación conciente causan conjuntamente un daño, han de ser imputados cada uno en su totalidad, pues cada uno es condición imprescindible del resultado y no puede distinguirse la participación causal de cada coautor, que podríamos llamar secundario, en el resultado dañoso.

No es necesario entonces que la actuación peligrosa de los que participan en la obra se funde en un acuerdo entre ellos, sino que la igualdad de inculpación justifica la responsabilidad solidaria de todos los participantes aunque sólo uno de ellos haya podido producir el resultado. En tal - caso no será responsable el que pueda probar que no ha podido ser posible causante del daño.

Si fuera necesario conjugar los requisitos de la responsabilidad solidaria para aplicarla en este campo, tendríamos que: Se requiere en primer término voluntad del hombre o disposición de ley para constituir solidaridad (propuesta de que se configure esta institución en la legislación de las obras públicas); como segundo requisito liquides patrimonial en la prestación (determinación de los daños y perjuicios - responsabilidad civil-); y como tercer requisito pluralidad de deudores (consideración de que todos los participantes en el proceso de las obras públicas deben responder civilmente, es decir, como codeudores).

Cabría quizá la idea de una desviación de las reglas de equidad, pero apreciemos los motivos de conveniencia derivada del interés público, misma que recordando la naturaleza de las obras públicas, nos clarifica que éstas son de interés general y por tanto el Estado puede sacrificar los intereses particulares, lo que implica ya una diferencia considerable - que comporta distintas consecuencias.

Es así como tratamos de buscar en la figura de la solidaridad una positiva utilidad en la naturaleza de las obras públicas, por los vicios y daños que pueden representar.

Como punto final diremos que no cabe duda de que visualizada esta forma posible de pluralidad de sujetos responsables en la relación obligatoria con el Estado, corresponde a la Ley el establecimiento de los criterios finales, supletorios o interpretativos para decidir la imposición de esta institución.

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

- BEJARANO, Manuel. Obligaciones Civiles.- Colección de textos Jurídicos Universitarios, México, - Editorial Harla. 2a. edición, 1964.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo.- Buenos Aires, Editorial La Ley, 6a. edición tomo I. - 1964.
- BIELSA, Rafael. Estudios de Derecho Público.- Buenos -- Aires, J. Lajovane & Cia. Editores Librería Nacional, 1932.
- BOFFI BOGUERO, Luis Ma. Responsabilidad.- Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina SRL, 1967.
- BOQUERO, Oliver José Ma. Derecho Administrativo.- Madrid, Editorial Civitas, Volumen I, 7a. edición revisada, 1989.
- CAPPARIENA, Laporta Jorge. La Solidaridad de Deudores.- Madrid, -- Editorial Edersa, 1980.
- CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.- Antecedentes y Leyes vigentes en México, México, Editorial Porrúa, 1a. edición, 1982.
- CASTELLANO, Fernando. Lineamientos Elementales Derecho Penal.- (parte general), México, Editorial Porrúa, 11a. edición, 1977.
- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho.- México, Editorial Porrúa 8a. edición aumentada y actualizada, 1979.
- DE SANTIAGO, Manuel. Política y Técnica en las Obras Públicas.- México, Editorial Limusa, 1954.
- DROMI, José Roberto. Manual de Derecho Administrativo.- Tomos 1 y 2, Buenos Aires, Editorial Astrea, - 1987.
- FALLA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal.- México, Editorial Porrúa, 2a. edición actualizada, 1983.

- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo.- México, Editorial Porrúa, 26a. edición revisada y actualizada por Manuel Fraga, 1987.
- GONZALEZ, Jesús. El Principio General de la Buena Fé en el Derecho Administrativo.- Madrid, Editorial Civitas, 1983.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones.- México, Editorial Porrúa, 1990.
- OLIVERA, Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, México, 1988.
- ORTIZ URQUIDI, Raúl. Derecho Civil.- Parte General, México, Editorial Porrúa, 3a. edición, 1986.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas.- México, Editorial Ediciones Mayo, la edición, 1981.
- PEREZ DE LEON, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo.- México, Editorial Porrúa, - 7a. edición, 1986.
- PUERTA, Luis. La Solidaridad el Responsable Civil y de su Compañía Aseguradora Frente al Perjudicado.- Madrid, Editorial Montecorvo, 1977.
- SANTOS, Briz Jaime. La Responsabilidad Civil.- Madrid, Editorial Montecorvo, 1981.
- SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo.- México, Editorial Porrúa, 2 tomos, 14a. edición corregida y aumentada por Andres Serra Rojas Beltri, 1988.
- SUAREZ, Salazar Carlos. Legislación Comparada de la Obra.- Compilación y Comentarios, México, Editorial Limusa, 1a. edición, 1955.

REVISTAS:

- HIDELGARDO, Rondon. Sotillo, Narciso. La Responsabilidad en el Derecho Público y en el Derecho Privado.- Revista de la facultad de Derecho, no. 10, Editorial Sucre, Caracas -- Venezuela, 1957.

- MANZANEDO, José Antonio.** La Responsabilidad Civil de los Funcionarios del Estado. Revista Documentación Administrativa, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios no. 82, Madrid, 1964.
- DE GUZMAN, Vedrell Guillermo.** Los Vicios de la Construcción. - Revista de la Universidad de Puerto Rico Núm. - Especial.-Caracas Venezuela, 1983.
- FIX-ZUMADIO, Héctor et. al.** La Responsabilidad de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Colecc. Jurídica M. Porrúa, Estudios Doctrinales Serie G., Núm. 68, 1984.
- GUERRERO, Lara Enrique López.** (compiladores). La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte. - Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 1917-1984, Tomo II.
- REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA.** Número Especial septiembre 1980. Procuraduría General de la República.
- REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA.** Número 2 Vol. V. julio-septiembre 1987. Procuraduría General de la República, - Procuraduría General de Justicia del -- Distrito Federal, Instituto Nacional de Ciencias Penales.

CODIGOS Y LEYES:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgadas el 5 de febrero de 1917, Ed. Ediciones - Andrade, 2a. edición, México, 1979.
- Ley Orgánica de Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, 14a. edición, México, 1985.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. - Ediciones Andrade, 6a. edición, México, 1989.
- Ley de Obras Públicas y su Reglamento Ed. Ediciones Andrade. 4a. - edición, México, 1988.
- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en Materia Federal, Ediciones Andrade, 15a. edición, México, 1986.

Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal, Ediciones Andrade, 6a. edición, México, 1987.