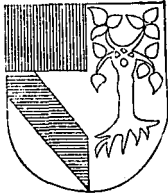


308909 3/4
2ej



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNAM

FACULTAD DE DERECHO

**EL PRESIDENTE FRENTE AL MARCO JURIDICO
DE RESPONSABILIDAD DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS**

TESIS

QUE PRESENTA PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

MARCELA SOBERON FIMBRES

DIRECTOR DE TESIS: DR. ALFONSO GUERRERO MARTINEZ

MEXICO, D. F.

FALLA DE ORIGEN

1995



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.

**A DIOS, POR EL MARAVILLOSO
DON DE LA VIDA.**

**A MIS PADRES, HORACIO Y BERTHA,
QUIENES CON SU CONSTANTE AMOR,
COMPRESION Y APOYO, ME HAN
BRINDADO LA OPORTUNIDAD DE
DEDICARLES ESTE LOGRO.**

**A MIS HERMANOS WALDO, SOFIA Y MINA
QUIENES, SON UNA CONSTANTE FUENTE
DE INSPIRACION.**

**A ERNESTO MI ESPOSO, PRESENCIA
DE AMOR Y COMPRESION EN MI VIDA.**

**A MIS AMIGOS, ARTURO Y TETE
QUIENES CON SU AMISTAD HAN
ENRIQUEZIDO MI VIDA.**

**AL DR. ALFONSO GUERRERO,
Y A MIS PROFESORES, CON
CARIÑO Y RESPETO.**

INDICE

CAPITULO PRIMERO ANTECEDENTES HISTORICOS

I.- DERECHO ROMANO

- 1.- LA MONARQUIA
- 2.- LA REPUBLICA
- 3.- EL IMPERIO

II.- DERECHO ESPAÑOL

- 1.- RESPONSABILIDAD DE LOS OFICIALES PUBLICOS DURANTE LA BAJA EDAD MEDIA
 - a).- El Pesquisador
 - b).- El Veedor
 - c).- El Visitador
 - d).- El Juicio de Residencia

III.- DERECHO MEXICANO

- 1.- DERECHO MAYA
- 2.- DERECHO AZTECA
- 3.- MEXICO INDEPENDIENTE
 - a).- Constitución de Apatzingán
 - b).- Constitución de 1824
 - c).- Constitución de 1836
 - d).- Bases Orgánicas de 1843
 - e).- Acta de Reformas de 1847

- f).- Constitución de 1857
- g).- Constitución de 1917
- h).- El Departamento de Contraloría

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DE LA REFORMA AL TITULO IV CONSTITUCIONAL Y DE SU LEY REGLAMENTARIA

I.- ANALISIS DE LA REFORMA AL TITULO IV CONSTITUCIONAL

- 1.- ARTÍCULO 108
- 2.- ARTÍCULO 109
- 3.- ARTÍCULO 110
- 4.- ARTÍCULO 111
- 5.- ARTÍCULO 112
- 6.- ARTÍCULO 113
- 7.- ARTÍCULO 114

II.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

- 1.- DISPOSICIONES GENERALES
- 2.- PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE LA UNION EN
MATERIA DE JUICIO POLITICO Y DECLARACION DE
PROCEDENCIA
 - a) Sujetos, Causas de Juicio Político y Sanciones
 - b) Procedimiento en el Juicio Político
 - c) Procedimiento para la Declaración de Procedencia
 - d) Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo

3.- RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

- a) Sujetos y Obligaciones del servidor público
- b) Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas

4.- REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

CAPITULO TERCERO

PROPUESTA DE REFORMAS AL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

I.- REFORMAS AL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

II.- REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

INTRODUCCION

Dentro del sistema político mexicano, una de las realidades más palpables es el papel preponderante de la figura Presidencial, en la toma de las decisiones que atañen a nuestro país.

Los acontecimientos revelados en los primeros días de diciembre de 1994, por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en cuanto a la aguda crisis económica, han provocado un malestar general que ha provocado que en los diversos foros donde se manifiesta la opinión pública, se pide a que el Presidente Carlos Salinas de Gortari, comparezca ante las autoridades competentes, para que le sea exigida la posible responsabilidad en que pudiera haber incurrido. Lo cierto es que de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las sanciones que se pueden imponer entre otros funcionarios al Presidente de la República, consisten en destitución e inhabilitación para desempeñar cargos públicos de uno a veinte años, sanciones que en el caso del Presidente de la República, se vuelven inoperantes, particularmente si ha concluido el Periodo Presidencial.

En razón de lo anterior, es imprescindible una reforma al marco legal que regula la actividad del Presidente de la República, pues aún cuando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pretende dar el mismo trato a todos servidor público sin distinción alguna, la práctica nos ha demostrado que no es así.

En el presente trabajo, se realiza un estudio breve de los antecedentes históricos sobre la responsabilidad de los servidores públicos en el Derecho Romano, el Derecho Español y el Derecho Mexicano. Posteriormente se realiza el estudio del Título IV Constitucional y de su ley reglamentaria, debiendo mencionar a este respecto que se realiza en su totalidad, no obstante que el tema de estudio es concretamente la figura del Presidente de la República, con el fin de tener una visión integral sobre el marco jurídico de responsabilidad.

Finalmente, se proponen las reformas conducentes para que el Presidente de la República, sea en forma eficaz, sujeto de las responsabilidades en que incurra.

Soy consciente, de que ninguna norma jurídica cobra vida en el terreno de la realidad sin la voluntad real de quienes se encargan de aplicar el Derecho; pero, es un buen principio la existencia de normas claras que colaboren a terminar con el régimen presidencialista que nos ha regido y que tantos males ha provocado a la sociedad mexicana.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS

I.- DERECHO ROMANO

1.- LA MONARQUIA

Es llamado así, al periodo comprendido desde la fundación de Roma en el año 753 a.C., hasta el año 510 a.C.

La base de la estructura estatal en esta época son los gobernados, quienes a través de comicios, elegían al Rey, quien no posee un poder absoluto, sino que simplemente se depositan en él, las facultades necesarias para que gobierne en nombre de los ciudadanos romanos.

En este orden de ideas, resulta explicable la existencia de la *Lex Curliata*, que era un instrumento por medio del cual las curias, daban su anuencia al Rey, para que realizara ciertos actos.

El cargo del cónsul, es desempeñado de manera colegiada, por dos magistrados con idéntica potestad y conservando cada uno con respecto del otro, la *Intercessio*.

Podemos considerar que la *Lex Curliata*, constituye el primer antecedente de fiscalización sobre el sujeto encargado de gobernar.

Asimismo, la obligación que tiene el monarca de consultar al senado las decisiones inherentes al Estado, es un medio más de controlar las acciones del Rey.

2.- LA REPUBLICA

La República, surge a raíz del antagonismo entre patricios y plebeyos, en virtud de que los segundos a diferencia de los primeros no tenían injerencia en los asuntos públicos.

A partir del año de 510 a.C., los plebeyos logran una participación activa en el que hacer político, lo que trajo como consecuencia una mayor complejidad en el aparato estatal y por ende, un mayor desarrollo en lo tocante a un mecanismo para lograr la disciplina de los funcionarios romanos, tan es así, que es en esta etapa en la que se comienza a hacer responsables a los magistrados por el desempeño de sus funciones, de tal manera, que al término de sus gestiones, debían rendir cuenta de las mismas ante la Cívita.

El fundamento de esta responsabilidad, es la *fides* o juramento de fidelidad a la Constitución que hacían los magistrados al ser elegidos. Esto no significa que en la época monárquica, el Rey no tuviera responsabilidad alguna frente a sus gobernados, sino que éste, aún cuando era nombrado por los comicios en que se agrupaban los romanos, titulares de la soberanía, legitimaba sus actos en el poder divino, lo que hacía imposible cuestionar su actuación.

La facultad denominada *Intercessio* propia de los tribunos de la plebe, consistente en poder vetar cualquier decisión de un magistrado, puede ser considerada como factor de evolución en el tema que tratamos, toda vez que aunque sin duda su finalidad inmediata era el control político, también puede utilizarse para vetar alguna decisión que fuera violatoria del orden jurídico y en este sentido, es un medio no sólo de control político, sino de lograr el correcto desempeño de la actividad magisterial, poniéndose también de manifiesto, desde esta época, la necesidad de establecer mecanismos que permitieran el equilibrio del poder para evitar los excesos.

La *Intercessio* no es atribución exclusiva de los tribunos de la plebe, por el contrario la misma organización jerárquica de las magistraturas, permite que los magistrados con mayor potestad puedan vetar a través de la *Intercessio* la decisión de un inferior, pudiendo inclusive decretarse la suspensión de éste, en el ejercicio del cargo. No debe confundirse esta suspensión con la *lustrum* que es una medida extraordinaria de carácter general dictada mediante edicto por el magistrado más alto dotado de *imperium* que se encuentre presente en Roma, oído al parecer del senado y por razón de circunstancias extraordinarias.

Pasando a un análisis más específico de las diversas magistraturas, encontramos que la más alta jerarquía, la forman los cónsules. Los titulares de esta magistratura, tienen amplias facultades para administrar los recursos

públicos, siendo vigilados por el senado, igualmente poseen facultades coercitivas para mantener el orden público.

Lo anterior, pone de manifiesto, cómo la estructura gubernamental en Roma, va buscando mecanismos de control administrativo político.

Congruentes con las ideas que hasta aquí llevamos expuestas, esta actividad coercitiva, desde luego, incluye a los magistrados de menor jerarquía, debiendo considerarse como manifestación del poder disciplinario.

El cargo de cónsul, es desempeñado de manera colegiada, por dos magistrados con idéntica potestad y conservando cada uno con respecto del otro, la *Intercessio*.

En circunstancias extraordinarias, se nombraba un dictador, llamado así por su función de dictar órdenes sin consultar a nadie, teniendo por tanto una potestad superior a la de los cónsules, pero de carácter extraordinario; tal circunstancia, como atinadamente señala Burdese, rompe con el principio de colegialidad. (1)

En el año 443 a.C., se crea la magistratura de los censores, dos auxiliares de los cónsules en el ejercicio de sus facultades tributarias y de administración; sobre estos magistrados podían ejercer la *Intercessio* los cónsules, los pretores y los tribunos de la plebe.

Especial importancia, reviste para efectos de nuestro estudio, la facultad de los censores relativa al cuidado del *erarium*, que comprende el tesoro del Estado, los documentos públicos, las insignias militares y todo lo relacionado con la administración de la hacienda.

En el año 494 a.C., aparecen los tribunos en número de dos, llegando a existir, según Burdese, hasta diez tribunos en el año 457 a.C. (2), característica fundamental de estos magistrados, es la inaplicabilidad de la *Coercitio*, "...en virtud del juramento de la plebe y aceptado por la *Lex Valeriatioratla* del año de 449 a.C. por el

(1) Burdese Georges, Manual de Derecho Público Romano. Barcelona, Beach Casa Editorial. 1972. p. 81.

(2) Ibidem. p. 89.

ordenamiento ciudadano...", situación que deja notar cómo desde el incipiente desarrollo del sistema de vigilancia de las acciones de los empleados del Estado, las presiones de tipo político le restan eficacia. (3)

La función primordial de los tribunos, era en principio, la defensa de la plebe, en razón de lo cual, contaban con la *Sumo Coercendi Potestas*, consistente en poder iniciar procesos criminales en contra de cualquier ex magistrado, por crímenes cometidos durante el ejercicio de su cargo.

Poco a poco, los tribunos van perdiendo su característica de órgano de clase, para después convertirse en órgano de control senatorial, acerca de la conducta de los magistrados, pudiéndose apreciar como de órgano defensor de una clase social, se convierte en órgano vigilante de la actuación de senado, lo que demuestra que en todas las sociedades la participación ciudadana es fundamental para tener representatividad real en los órganos del Estado.

Por cuanto hace al senado, los miembros de éste, están obligados a asistir a las reuniones a que fueren convocados por los tribunos, mediante los edictos correspondientes, por lo tanto, si dejan de asistir sin causa justificada, quedan sujetos a la *Coercitio* del convocante.

En el ámbito jurisdiccional y tratándose de asuntos de fondo político, el órgano de que nos ocupamos, tiene facultades para dotar de competencia a un pretor distinto del que normalmente tiene, pudiendo dictar normas particulares si el proceso de que se trata lo amerita. Facultades similares tiene el senado tratándose de delitos de implicaciones políticas.

Comentamos pues, de manera breve, las magistraturas republicanas que tienen relación directa con el objeto de nuestro trabajo.

Consideramos oportuno analizar el derecho criminal romano, tanto durante la República como durante el Imperio, pues es donde se manifiesta, según nuestra modesta opinión, con mayor claridad el Derecho disciplinario de esta época.

(3) Ibidem. p. 90.

Antes de continuar, cabe hacer una aclaración: El Derecho Romano, distingue entre crímenes e ilícitos, siendo los primeros, las transgresiones a normas dictadas en interés de la colectividad y los segundos las transgresiones a normas que tutelán intereses privados.

La Coercitio, de que hemos venido hablando con anterioridad, que tienen los magistrados de mayor jerarquía sobre sus inferiores y sobre los ciudadanos, comprende también la facultad de imponer sanciones discrecionalmente sin tener la obligación de agotar ningún procedimiento.

En una época anterior a la *Lex Valeria*, existía únicamente una represión de tipo moral y social en contra del magistrado que no respetaba la ley.

Con la *Lex Valeria* a la que con anterioridad nos hemos referido, surge la *provocatio-ad populum*, que es un derecho que tienen los particulares para acudir ante el pueblo por abusos del magistrado. Si el magistrado no respeta este derecho se le aplica la pena de muerte.

Al final de la república, en el año 171 a.C., surgen los *Questores Perpetuae* como tribunales permanentes, para castigar el *Crimen Repetundarum* que surge con motivo de los abusos de que fueron víctimas los habitantes de los pueblos conquistados, por parte de los magistrados y gobernantes de las provincias.

3.- EL IMPERIO

Después de una fuerte crisis en el año 235 de la era cristiana, inicia el Imperio, siendo según mi opinión, la etapa donde alcanza su mayor desarrollo el Derecho Penal en cuanto a los crímenes cometidos por empleados públicos.

La *Lex Julia* de *Ambitu* dada por Augusto, establece una figura delictiva que abarca todo tipo de corrupción electoral. De igual modo, se tipifica un delito que se hace consistir en el atentado a la seguridad del Estado o el ultraje a los organismos del mismo.

El peculado, consiste en el empleo indebido del dinero público.

El Crimen Repetundarum sufre una ampliación, comprendiendo todos los actos realizados por persona investida de funciones públicas.

Aparece la *Concussio* entendida como la extorsión.

La *Vis Pública* es todo acto que realiza un magistrado, a fin de impedir que un particular ejercite el derecho de apelación.

Considerando insuficiente este catálogo de delitos, el jurista Kres, en el año de 732, incluye dentro de los contratos de los empleados públicos la cláusula *Ecessussive Malversatio*, la cual resulta ser tan genérica que incluye la infracción de cualquier deber del empleado público, dentro o fuera de servicio, directa o indirectamente, impuesta a éste en el nombramiento. (4)

De las ideas antes expuestas, se debe concluir que en la época imperial romana, el Derecho Penal, fue empleado como el instrumento de control de los oficiales públicos.

Igualmente, el pueblo romano encuentra en la colegialidad de los órganos que conforman el Estado, otro efectivo medio de control político.

II.- DERECHO ESPAÑOL

1.- RESPONSABILIDAD DE LOS OFICIALES PUBLICOS DURANTE LA BAJA EDAD MEDIA

Durante este periodo histórico, es en principio, facultad exclusiva del Rey, la vigilancia de las acciones realizadas por sus oficiales. Atendiendo al momento en el que el monarca ejercía esta facultad, existen para éste dos alternativas: que fuera ejercida durante el desempeño del cargo, o bien, habiendo concluido el mismo. En el primer caso, el control se realiza en dos formas; a través de los oficiales ordinarios, que ejercen esta

(4) Bezzi Osvaldo Máximo. "El Poder Disciplinario de la Administración Pública: Naturaleza, Procedimiento y Control Jurisdiccional". Buenos Aires, Argentina. Revista del Colegio de Abogados de la Plata. Julio-Diciembre de 1982. Año XXIV. No. 43.

actividad a instancias del Rey, los de mayor jerarquía sobre sus subordinados, de manera semejante al Derecho Romano, o a través de oficiales extraordinarios, constituidos especialmente para la realización de esta función.

En cuanto al sistema de control que efectúan los oficiales ordinarios, destaca García Marín que Fernando IV, en el año de 1367 a petición de sus súbditos, encomienda a sus escribanos que redactaran todos los hechos que acaecieran en sus reinos. (5)

Cabe destacar, que la facultad para sancionar a los oficiales del reino compete en forma exclusiva al monarca, por lo que la función de los oficiales superiores es meramente informativa. Esto explica la razón del juramento que prestaban algunos funcionarios, en el sentido de informar a la Corona de los actos realizados por sus subordinados.

En este orden de ideas, afirma García Marín que "a través de este amplio sistema de inspección en que los mismos fiscalizadores son a la vez fiscalizados, los monarcas encuentran un medio eficaz, fácil y hasta económico de controlar la actuación de sus oficiales y derivar la consiguiente responsabilidad en su caso". (6)

Existen también, agentes con la función específica de vigilancia y con facultad para sancionar, tales como el Pesquisador, el Veedor y el Visitador, de los cuales trataremos a continuación:

a).- El Pesquisador

Actúa a instancia del Rey, quien en caso de que exista una protesta general por la actuación del oficial en cuestión, manda al Pesquisador a que investigue los hechos, pudiendo otorgarle facultades para aplicar la sanción correspondiente en su caso. Si existe una denuncia de persona concreta en contra del oficial incumplido, éste es llamado a declarar ante el rey, si el declarante niega los hechos, el quejoso tendrá la carga de la prueba.

(5) García Marín José María. El Oficio Público en Castilla durante la Baja Edad Media. Sevilla, Universidad de Sevilla. 1974. p. 308.

(6) Ibidem. p. 310.

b).- El Veedor

Aparece en el año de 1345 en virtud de una Ordenanza dictada por Alfonso XI, otorgándosele facultad en caso de la existencia de querrela para conocer el pleito que hubiere dejado pendiente el responsable, resolviendo conforme a la justicia. En caso contrario, esto es, si no existe querrela, el Veedor informará al Rey, para que éste resuelva.

c).- El Visitador

Instituido por Enrique II, atribuyéndole facultades supletorias de aplicación de la justicia.

Como ya señalamos, el Veedor tiene también facultades en relación con la aplicación de la justicia, a este respecto señala García Marín, que mientras el Visitador se ocupa de asuntos penales, el Pesquisador se ocupa de asuntos civiles y administrativos. (7)

El autor que venimos citando, reconoce que no siempre los reyes se preocuparon por ejercer con la debida oportunidad, la facultad que tenían de controlar a sus oficiales, lo que ocasionaba que muchos fueran negligentes o abusivos y quedaran libres de toda sanción, o bien, que los servidores que trabajaban en forma diligente, no tuvieran reconocimiento alguno por éstos méritos. Este estado de cosas, motivó que los ciudadanos a través de los Procuradores de las provincias, solicitaran al Rey, que estuviera al pendiente de la actuación de los servidores.

Lo anterior pone de manifiesto, que los instrumentos de vigilancia y control, pueden ser jurídicamente perfectos, pero también pueden resultar poco efectivos por la negligencia de quien los aplica.

De lo anterior, podemos concluir que es condición *sine qua non* para el funcionamiento eficiente de los organismos de control, que sus titulares tengan la debida preparación y recursos necesarios para poder desempeñar adecuadamente su cargo.

(7) Ibidem. p. 314.

Al inicio de este apartado, mencionamos que la facultad de vigilar y sancionar a los funcionarios de la administración, era en principio exclusiva del Rey, razón por la cual es también la única autoridad que puede fincar una responsabilidad.

El autor que venimos siguiendo, sostiene que el Rey, tiene la facultad de sancionar únicamente en el caso de que exista denuncia en contra del empleado de que se trata, postura que rechazamos toda vez que si el Rey tiene la facultad de vigilar que el servicio público sea desempeñado de la mejor manera, resulta completamente inútil supeditar la aplicación de un correctivo a la existencia de una denuncia.

Las quejas que presentaran los gobernados, en contra de los oficiales por alguna de las irregularidades que más adelante analizaremos, deben estar suficientemente fundadas; si el acusado niega los hechos, el denunciante tendrá la carga de la prueba. Si la querrela fuere formulada por más de tres personas que juren sobre los Evangelios, la veracidad de los hechos, no necesita demostrarlos.

El Derecho Español, exime de la pena correspondiente a quienes sobornen a un Juez, para que falle en su favor, a efecto, de que estos delitos sean conocidos.

Todos los oficiales públicos sin distinción alguna, deberán rendir cuentas de su gestión. Tratándose de oficios temporales, al término de su gestión deberán someterse a la Residencia, de la cual habremos de ocuparnos más adelante. Tratándose de oficios perpetuos, las cuentas deberán rendirse periódicamente a través de la visita o la pesquisa.

Existe el principio de identidad, entre el superior jerárquico y sus subordinados y a consecuencia de éste, el superior es responsable de los delitos u omisiones en que incurran sus subalternos en atención a la obligación que tienen aquellos de nombrar a personas idóneas para el desempeño del cargo que se les encomienda. Los subordinados habrán de prestar fianza para garantizar el fiel desempeño de sus obligaciones, a falta de ésta, el superior será responsable por las cantidades que se generen en virtud de la responsabilidad subsidiaria de la persona bajo cuyas órdenes se encuentren los oficiales negligentes.

De igual manera, los oficiales encargados de las funciones de dirección, son sujetos de responsabilidad si

no evitan que el dependiente incurra en alguna falta o delito, cuando ésto esté a su alcance.

Si un oficial, es asistido por un perito a efecto de que se encuentre en posibilidad de tomar decisiones, en relación a algún asunto en particular y por negligencia de aquel, toma una decisión errónea, el perito será responsable de los perjuicios que se puedan causar a los gobernados estando obligados a responder con sus bienes.

Comprobada su responsabilidad, el oficial en cuestión, deberá responder en primer lugar con sus bienes, y si éstos no fueran suficientes, con los del fiador y si aún, en este caso no alcanzaran a cubrir la cantidad que con motivo de dicha responsabilidad se generó, deberá responder con los bienes de su mujer.

La responsabilidad del fiador, es de carácter subsidiario, no cubre deudas que el oficial haya contraído fuera del ejercicio de sus funciones.

El sucesor en el cargo, no es responsable de las deudas que se hayan originado por causa del predecesor. El fiador es quien debe responder a estas deudas, si repercuten directamente en el Erario del Rey. En cuanto a los herederos, éstos deberán responder de las deudas referidas; en caso de que por su parentesco hayan sucedido al causante.

d).- El Juicio de Residencia

José María Mariluz Urquijo, en su obra titulada "Ensayo sobre Juicios de Residencia Indianos", define esta institución: "Llámesese Juicio de Residencia o simplemente Residencia, a la cuenta que se tomaba a los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo". (8)

El juicio consta de dos partes. En la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda, se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado.

(8) Mariluz Urquijo, José María. Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos. Sevilla. escuela de Estudios Hispánicos de Sevilla. 1952. p.3.

El nombre del juicio, provenía del tiempo que el funcionario debía permanecer -residir- obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio, para facilitar la investigación. (9)

Más adelante continúa el autor: "En la compleja trama de las instituciones Indianas, el Juicio de Residencia cumple con la misión vital de hacer posible el correcto funcionamiento de los diversos organismos administrativos y judiciales. Como Espada de Demócles suspendida sobre la cabeza de cada funcionario, les recuerda en todo momento la necesidad de ajustar sus actos al ordenamiento jurídico en vigor, pues era evidente que serían inútiles las más perfectas creaciones legislativas y las más sabias y bien intencionadas previsiones si no se velaba por su cumplimiento.

De nada valía estampar en el papel, conceptos ejemplares sobre el trato que debían recibir los indígenas y reglas minuciosas para evitar la incapacidad de los funcionarios coloniales. Lo importante era lograr una efectiva aplicación, cosa nada fácil, dada la distancia de miles de leguas que separaban las nuevas tierras de la metrópoli y las comunicaciones lentas que hacían casi imposible una vigilancia eficaz, por parte del Rey o de los integrantes del Consejo de Indias. Aún contando con la buena voluntad y dedicación de los virreyes, no se podía exigir a éstos, fiscalizaran a sus subordinados, separados a veces por selvas vírgenes desiertas y regiones pobladas por salvajes sometidos.

Había de tener en cuenta que el elemento humano que pasaba a América, sobre todo en los primeros años de la Conquista, estaba compuesto en su mayoría por hombres de espada y aventureros poco inclinados a dejarse manejar por Curiales instalados a varias semanas de marcha de sus campos de operaciones. El que abandonaba su casa, su familia y sus amigos para venir a algún rincón de América a rodearse de infieles y a pasar todas las incomodidades inimaginables, era natural que aspirase a amasar rápidamente la fortuna que le permitiese volver a disfrutar de la vida civilizada.

Todas estas circunstancias, explican la adopción de diversas medidas de control: "...Declaraciones de Bienes, Vigilancia Recíproca de los Organismos Americanos, Visitas, Juicios de Cuenta y Residencia..." (10)

(9) Ibidem. p.3.
 (10) Ibidem. p.5.

Los estudiosos del Juicio de Residencia, han sostenido que la diferencia entre esta Institución y la Visita, consiste fundamentalmente en que esta última, puede iniciarse en cualquier tiempo, mientras que aquella, tienen lugar al término de las funciones del residenciado cada cinco años en los Oficios Perpetuos o cuando el funcionario se trasladase a desempeñar el Oficio a un nuevo lugar. Mariluz Urquijo, discrepa de esta opinión, afirmando que el Juicio de Residencia, podrá iniciarse en cualquier tiempo. A este efecto, sostiene que "ya en las Leyes Nuevas de 1542, se establecía que los Presidentes y Oidores de las audiencias podrán mandar, tomar residencia a los Gobernadores y a otras justicias que les estuvieren sujetos cada y cuando que les pareciere que conviene". (11)

No obstante lo anterior, el Rey podía otorgar una Cédula Real, que impidiera que se tomara Residencia a algún oficial antes de terminar su cargo.

La Ley 16, Título I, Libro 7, de la "Nueva Recopilación de las Leyes de las Indias", establece que se puede residenciar a Virreyes y Gobernadores antes de terminar su cargo si los agravios causados fueran de tal naturaleza, cuya investigación no admitiera dilación.

La residencia debía ser tomada en el lugar en que el residenciado hubiere desempeñado su oficio, lo cual resultaba conveniente tanto para el quejoso, que no tenía que desplazarse y contaba con todos los elementos de prueba, como para el residenciado, quien se encontraba en posibilidad de rendir cuentas en forma precisa y suficiente, puesto que estaba en el lugar en donde se desarrollaron los hechos sobre los que se le cuestiona.

Como se anotó anteriormente, el Juicio de Residencia, se compone de dos etapas: la secreta y la pública; veamos brevemente dichas fases.

En la etapa secreta, el Juez se vale de todos los medios a su alcance para investigar la conducta del residenciado, pero sin recurrir al interrogatorio de éste.

En este orden de ideas, el Juez puede revisar, por ejemplo, los Libros de Cuentas del ayuntamiento, mediante los oficios respectivos, girados a las autoridades competentes, podía revisar los expedientes judiciales

(11) Ibidem. p. 143.

sacando de ellos los testimonios necesarios para esclarecer los hechos. Asimismo, podía pedir informes a los oficiales superiores acerca de la conducta del propio residenciado.

El Juez, debía evitar dilaciones innecesarias, examinando a los testigos más idóneos que no sean enemigos del residenciado, obligándolos a dar la razón de su dicho. A efecto de asegurar la idoneidad de los testigos, el Juez pedía al residenciado una lista de sus enemigos, más como siempre incluían demasiadas personas, comúnmente el Juez tomaba la declaración de algunos de ellos. Se llamaban testigos de todas las clases sociales para conocer la opinión general que tenía la población del residenciado.

Si el residenciado se ausentaba del lugar de la Residencia, se le consideraba confeso de los cargos que se le imputaran, bastando para ello, la declaración del testigo o querellante, aunque podía huir de sus enemigos poderosos o del Juez corrupto, acudiendo de inmediato al superior.

La parte pública del Juicio, es la etapa durante la cual, pueden interponerse demandas o querellas por los agraviados en contra del residenciado, mismas que deben presentarse en el plazo legal, acompañadas de los elementos de prueba suficientes, cuyo trámite se realizará conforme al procedimiento del juicio ordinario.

Conviene destacar que mientras dure la Residencia, el residenciado, no puede ser acusado penalmente o demandado civilmente.

En nuestra humilde opinión, el Juicio de Residencia, es el instrumento más perfecto con que se contaba para los fines de vigilancia de las actividades realizadas por los oficiales públicos. Lo anterior, lo afirmamos en virtud, de que las dos etapas de que se compone esta Institución, permiten una doble revisión de la conducta del funcionario, así como la participación de los súbditos en el control de los titulares de la administración.

Sin embargo, basados en la transcripción que hicimos del autor citado en este punto, dudamos de la eficacia del Juicio de Residencia en las Indias, puesto que como se desprende de la cita que comentamos, en muchas ocasiones no existían los medios necesarios para llevar a cabo la Residencia, o ésta resultaba inoportuna por las dificultades de carácter geográfico.

Por otro lado, la corrupción de quienes la llevaban a cabo, entorpecía los resultados de ésta o provocaba la inhibición del gobernador para presentar quejas en contra de sus gobernantes.

Es importante perfeccionar los mecanismos jurídicos que tiene como fin la vigilancia de quienes lleven a cabo los actos de gobierno, pero es igualmente importante procurar que exista en los titulares de la administración, la calidad moral suficiente para que funcionen de manera efectiva estos mecanismos, así como también es determinante la participación de los ciudadanos para evitar la actividad desordenada de quienes tienen directamente en sus manos el destino de una nación.

Sin estos tres elementos, los instrumentos jurídicos, técnicamente más perfectos, resultarán ineficaces si no existe además, una voluntad real y decidida para evitar toda desviación en el ejercicio de la autoridad.

Dentro del Desarrollo del Derecho Mexicano, el Juicio de Residencia, tiene una importancia capital, toda vez que tuvo aplicación en la Nueva España, constituyendo en nuestra opinión, el antecedente del actual Juicio Político, que regula la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de ser como ya apuntamos, el instrumento jurídico de mayor desarrollo en cuanto a este tema se refiere.

Actualmente y desgraciadamente, para nuestro país, encontramos la constante, de que así como el Juicio de Residencia no erradicó en su totalidad la corrupción por la complicidad de las autoridades encargadas de su aplicación, el Juicio Político ha probado ser letra muerta, en razón, de que contamos con un congreso con mayoría del partido en el poder, lo que lo convierte en un órgano que se encuentra a expensas de la voluntad del ejecutivo, convirtiéndose su titular en un ser, cuyos actos son incuestionables, es por ello, que se requiere urgentemente un cambio en el marco jurídico, que regula la responsabilidad del Presidente de la República.

III.- DERECHO MEXICANO

I.- EL DERECHO MAYA

Los mayas, tenían una forma de gobierno monárquica de tipo absoluto. Cada estado estaba dividido en Señoríos, gobernados cada uno por un Cacique.

Según Juan de Dios Pérez Galáz, después de la destrucción de la Confederación de Mayapan, desaparecieron los poderes centrales de los Estados, y los cacicagos de las provincias adquirieron su independencia, formando un gran número de pequeños Estados conservando la misma forma administrativa que los Estados Mayores. (12)

La máxima autoridad, el Rey, se denominaba Ahau, quien tenía las máximas facultades, se encontraba asistido e inspirado por el Ankin, autoridad religiosa.

El Ahau, goza de facultades para nombrar a los demás gobernantes, quienes con su fidelidad logran la ratificación del correspondiente nombramiento para sus descendientes, lo cual constituye un riesgo en cuanto a la eficacia del desempeño de la función administrativa, puesto que los hijos de un buen gobernador pueden no serlo.

Pérez Galáz, no hace mención expresa de la existencia de organismos específicos de control, sin embargo, podemos concluir que si el Ahau tiene las más amplias facultades, podía aplicar medidas correctivas a sus subordinados, e incluso destituirlos.

El siguiente puesto dentro de la escala administrativa, era ocupado por el Batab, quien tenía funciones similares a las del Ahau, únicamente dentro de la provincia "desempeñando también funciones judiciales, además de las administrativas, y conocía también de los juicios ordinarios de poca cuantía". (13)

(12) Pérez Galáz, Juan de Dios. Derecho y Organización Social de los Mayas. Campeche. Gobierno Constitucional del Estado de Campeche. 1943. p. 65.

(13) Ibidem. p. 67.

Resulta lógico suponer que el Batab, tenía facultades de control y vigilancia sobre los funcionarios que compartían con él la responsabilidad de gobernar la provincia.

Las funciones de carácter religioso, eran desempeñadas por el Ahkulel, dada la vinculación que existía entre el aspecto religioso y las estructuras de la organización estatal, seguramente el poder y la influencia que ejercía sobre los gobernantes era determinante, por lo que esta autoridad puede considerarse un elemento de control.

El Holop, era encargado de la administración de los recursos del Estado y de las actividades diplomáticas. Dada la importancia práctica que en la vida de toda organización tienen estas dos funciones, el Holop con seguridad reportaba las gestiones realizadas al Ahau.

La autoridad de menor jerarquía era el Yum, representado por el padre de la familia, quien sólo tenía jurisdicción dentro de ésta.

Podemos apreciar que la cultura Maya, contaba con una estructura administrativa bastante conformada, aunque como ya mencionamos, parece no haber existido un órgano concreto con facultades de vigilancia, lo cual se comprende fácilmente si consideramos la centralización del poder en el monarca. No obstante lo anterior, sí existió una ausencia de control en la práctica, no sólo de tipo administrativo, sino también de tipo político, lo que propició la destrucción de la Confederación de Mayapán a la que nos referimos al principio.

Dentro de la legislación penal de los mayas, el robo era castigado en principio con la esclavitud, sin embargo, si la cuantía de lo robado era pequeña, el culpable podía ser condenado únicamente al resarcimiento, estando obligado en ambos casos a devolver lo robado. "Si el delincuente era personaje importante, además de lo anterior, lo infamaban, labrándole el rostro desde la barba hasta la frente". (14)

De lo anterior, se desprende que el robo cometido por un gobernante se castigaba con mayor severidad, de donde se puede apreciar como desde aquella época, se responsabiliza penalmente de manera especial a los encargados del oficio público.

El Centralismo del poder y la autoridad, trajo como consecuencia en el Imperio Maya, que no existiera un marco para exigir responsabilidad. Aún cuando en la actualidad existe este marco jurídico, constituye letra muerta por el centralismo en la toma de decisiones fundamentales en el poder ejecutivo.

2.- EL DERECHO AZTECA

Los Aztecas encuentran la justificación de la autoridad estatal en aspectos religiosos, igual que los mayas.

La autoridad suprema en Tenochtitlán era el Tlatoani, quien era considerado representante del dios supremo, el cual recibía el nombre de Tezcatlipoca.

Dicho lo anterior, resulta fácil imaginar las consecuencias en cuanto al poder disciplinario se refiere. Al considerarse un Dios, el Tlatoani podía disponer de la vida de cualquier persona, por lo que podemos afirmar que en principio, se encontraba facultado para asesinar al funcionario negligente.

Lo anterior no implica que el Tlatoani, no tuviera responsabilidad, cuando menos formalmente, ya que dado su carácter teocrático respondía "de la justicia y buen regimiento con que Tezcatlipoca protegía a su pueblo, pero era éste el único que podía castigar al Tlatoani infractor y menospreciador de su honra y grandeza". (15)

En este orden de ideas, aún cuando los Aztecas establecieron teóricamente un medio para responsabilizar a la máxima autoridad, éste no sirve de nada, pues no se puede hacer efectivo. A este respecto Alfredo López Austin, plantea la siguiente cuestión: "Ante un poder derivado de la divinidad ¿qué medios jurídicos podrían existir para frenar los mandatos de un gobernante injusto apartado de sus deberes?" (16) y responde: "Ya tenemos noticias de que no se aportó y la única solución fue envenenarlo". (17)

- (15) López Austin Alfredo. La Constitución Real de México-Tenochtitlán. México. U.N.A.M. 1961. p. 87.
- (16) Ibidem. p. 89.
- (17) Ibidem. p. 89.

En contra de esta afirmación, el mismo autor citando a Acosta, sostiene que éste último afirma que el Tlatoani no podía hacer nada sin consultar al Consejo integrado por el Tlacatécatl, el Tlacoachcalcatl, el Ezhuahuactatl y el Tlillanacalqui. (18)

Si bien es cierto, que la máxima autoridad estaba depositada en el Tlatoani, también es cierto que ejercía sus funciones de manera colegiada, junto a él se encontraba el Cihuacóatl, quien tenía prácticamente igual jerarquía que el Tlatoani, entre sus funciones se encontraba la de sustituir al Tlatoani en su ausencia, asimismo, era considerado como el representante de la deidad femenina, de igual manera que el Tlatoani lo era de la deidad masculina. Por lo anterior, consideramos que el Tlatoani, estaba de esta manera vigilado, ya que ambos gobernantes eran considerados dioses, sin embargo, esto no implica que tal vigilancia haya sido eficaz.

Compartimos la opinión de López Austin, en el sentido de que los consejeros no ejercían influencia alguna sobre el Tlatoani, puesto que sus opiniones no tenían fuerza vinculativa para éste. (19)

Dentro de la estructura judicial encontramos el Tecpilcalli, tribunal encargado de conocer los delitos cometidos por los militares y cortesanos, el cual estimamos como el mecanismo de control más estructurado en esta etapa.

Desde el punto de vista penal, se contemplaban ya, delitos como el cohecho, además de la decidida en el juicio y la embriaguez de los jueces. Si la falta era leve, el infractor se hacía merecedor a una llamada de atención por parte de sus colegas, a la tercera falta eran trasquilados e infamados y por supuesto cesados del oficio; cuando el delito es de cierta gravedad, pero no amerita la pena de muerte, la destitución era inmediata. La declaración falsa ante el Tlatoani y la sentencia dictada injustamente se sancionan con la muerte.

De lo que llevamos dicho hasta aquí, se desprende que los Aztecas no lograron un desarrollo elevado en materia de Derecho Disciplinario, y esto resulta lógico dada su organización, es decir, si centralizaban el poder en el Tlatoani, quien además era considerado Dios, no se hacía necesario otro órgano que tuviera a su cargo la fiscalización.

(18) Ibidem. p. 90.

(19) Ibidem. p. 90.

Se repite entonces la constante histórica, consistente en que si el poder se centraliza, los medios de control se vuelven inoperantes en la realidad, como ocurre con el Presidente de la Nación, quien se ha convertido en una figura, cuyos actos son incuestionables.

3.- MEXICO INDEPENDIENTE

a).- Constitución de Apatzingán

La primera Constitución en la que se contienen diversas disposiciones en relación a la Responsabilidad de los Servidores Públicos, es el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", sancionada en Apatzingán el 23 de octubre de 1814. Nuestra primera Constitución en su Artículo 27, señalaba lo siguiente: "La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la Ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los Funcionarios Públicos". (20)

El artículo transcrito consagra una necesidad que existe en todo Estado de Derecho, y ésta es que la Ley fije los límites a la actividad de la autoridad, a efecto de que los particulares puedan actuar libremente en todo aquello que la norma les permite y no se corra el peligro de que los gobernados se vean perturbados en sus derechos por un acto arbitrario de ésta.

La Constitución de 1814, señala por otro lado, en su Artículo 59, que los Diputados serán inviolables por sus opiniones y que no habrá de hacérseles responsables en ningún momento por ellas. Asimismo, establece que los Diputados podrán ser sujetos de Juicio Político por la parte que les corresponde la administración Pública y que en los términos del reglamento respectivo, podrán ser acusados por los delitos de herejía, apostacía y por los delitos de Estado, tales como los de infidencia, concusión y lapidación de los caudales públicos. Como podemos observar, el aspecto del cuidado de los bienes del Erario Federal no es nada nuevo. Ya desde éstas épocas se tenía preocupación por lo que se refiere a este aspecto. (21)

(20) Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México 1908-1989. México. Ed. Porrúa. 1989. p. 35.

(21) Ibidem. p. 38.

Podemos apreciar que en esta etapa del México independiente, prácticamente se continuó utilizando las mismas Instituciones que rigieron durante la Colonia, lo cual consideramos un aspecto lógico, toda vez que nuestro país comenzaba su periodo de emancipación y en tal virtud no se encontraba preparado para idear una serie de instituciones y mecanismos de control que se adaptaran a las necesidades de nuestra nación.

Uno de los cambios que se contienen en el Decreto que se analiza en relación al Juicio de Residencia a que se ha hecho referencia, es la creación del Supremo Tribunal de Justicia, el cual conoce de los Juicios de Residencia y en general de todo procedimiento para cuya formación deba preceder la declaración del Supremo Congreso y en general de las causas de Residencia de todo empleado público. Para que conocieran de la responsabilidad de los individuos del Congreso del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, se creó el Tribunal de Residencia que conocía de las causas mencionadas así como también de las causas promovidas contra los miembros de las Supremas Corporaciones a que hace referencia el Artículo 59 de esta Constitución al que nosotros hemos hecho alusión. (22)

b).- Constitución de 1824

El siguiente documento a nivel Constitucional, en el que encontramos disposiciones relativas al tema que tratamos es la "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, en la cual se establece en el Artículo 37, fracciones I y II, la responsabilidad del Presidente de la Federación, por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por los delitos de cohecho y soborno cometidos durante el tiempo de su empleo. asimismo, el Presidente será responsable por los actos tendientes a impedir que se hagan elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que éstos se presenten a realizar sus funciones en las épocas que señala la Constitución que comentamos, o bien a impedir a cualquiera de las Cámaras el uso de las facultades que le atribuye la propia Constitución. (23)

Por lo que se refiere a los Gobernadores de los Estados, la fracción IV del Artículo 38, señala que serán responsables por las infracciones a la Constitución

(22) Ibidem. pp. 54 y 55.

(23) Ibidem. p. 172.

Federal, Leyes de la Unión u Ordenes del Presidente de la Federación que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y Leyes. Este precepto resulta adecuado en virtud de que establece la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados por violaciones a la Ley, sin embargo, consideramos que no existe un criterio para determinar cuando una orden del Presidente sería manifiestamente contraria a la Constitución o a la Ley.

El procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados y del Presidente de la Federación consistía en que cualquiera de las Cámaras podía proceder a conocer de estas responsabilidades en calidad de Gran Jurado, salvo el caso de que se tratara de responsabilidades del Presidente o de sus Ministerios por actos en que haya intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno, en razón de sus atribuciones, supuesto en el cual deberá constituirse en Gran Jurado la Cámara de Representantes. De igual manera la Cámara de Representantes será Gran Jurado en caso de acusaciones en contra del Vicepresidente por cualquiera de los delitos que éste cometiere en el tiempo de sus funciones. Resulta interesante transcribir algunos de los Artículos de la Constitución por la similitud que guardan con nuestra Legislación vigente:

"Artículo 40: La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos Artículos anteriores, se erigirá en Gran Jurado, y si declarare 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". (24)

"Artículo 43: En las causas criminales que se intentaren contra los Senadores y Diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su cargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, no éstos sino ante la de Senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en Gran Jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de la causa". (25)

"Artículo 44: Si la Cámara que haga de Gran Jurado en los casos del Artículo anterior, declarare, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado

(24) Ibidem. p. 172.

(25) Ibidem. p. 173.

suspendido de su encargo, y puesto a disposición del Tribunal competente". (26)

Los artículos que nos hemos permitido transcribir, no contienen otra cosa sino el antecedente de lo que hoy se llama Declaración de Procedencia y que se encuentra regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que posteriormente comentaremos.

Cabe apuntar desde este momento que para poder hacer efectiva la responsabilidad del Presidente de la República es indispensable la existencia de un ambiente democrático para que la pluralidad del Congreso de la Unión, sirva de equilibrio para el poder presidencial.

c).- Constitución de 1836

El siguiente texto Constitucional que debemos comentar es el de las bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836.

La Constitución de 1836, es conocida también como De las Siete Leyes, por estar conformada por siete leyes.

Así, el Artículo 18, de la segunda Ley Constitucional, señala que los miembros del Supremo Poder Conservador son responsables por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo y que la acusación se hará ante el Congreso, reunidas las dos Cámaras, quien deberá resolver si procede o no instruir procedimiento penal en contra del servidor público por mayoría absoluta. La Suprema Corte de Justicia en términos de la fracción I, del Artículo 12, de la V Ley Constitucional está facultada para conocer de las causas civiles y penales que se instruyan en contra de los miembros del Supremo Poder Conservador. (27)

Como se puede apreciar en la Constitución del 36, se mantiene también la institución llamada hoy Declaración de Procedencia.

(26) Ibidem. p. 173

(27) Idem. p. 212.

En el Artículo 47, de la Tercera Ley Constitucional, se establece el fuero para el Presidente de la República desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su Presidencia, para los Senadores del Congreso, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses del término de su encargo, para los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, para los Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos los cuales sólo podrán ser acusados por los delitos comunes ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere un Diputado en tiempo de su Diputación o durante los dos meses posteriores al término de su encargo o si el Congreso estuviese en receso, se hará la acusación ante el Senado. (28)

En el Artículo 48, de la misma Ley, se establece: "En los delitos del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el Artículo anterior, de los Secretarios del Despacho, Magistrados de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales, por infracción del Artículo 3o., parte quinta de la Segunda Ley Constitucional, del 3, de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primera partes, la Cámara de Diputados ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no ha lugar a ésta; en caso de ser declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Este, instruido el Proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso Tribunal respectivo para que obren según las Leyes". (29)

Como se puede apreciar en los comentarios al Artículo 47 y de la transcripción del Artículo 48, se determina en la Constitución de 1836, la distinción entre delitos oficiales y delitos comunes, se establece la intervención del Congreso de la Unión, para conocer de los delitos cometidos por el Presidente de la República, en tiempo de su encargo, definiéndose así el procedimiento a seguir ante las Cámaras que contiene razgos comunes con la regulación actual a este respecto. La Cámara de Diputados actúa como jurado de acusación e interviene la Cámara de Senadores como jurado de sentencia, determinándose, igual que actualmente, la posibilidad de que los acusados sean asistidos por un defensor.

(28) Idem. p. 220.

(29) Idem. p. 220.

De todo lo anterior, hemos de inferir que la regulación vigente de la responsabilidad de los servidores públicos por cuanto se refiere a la Declaración de Procedencia y al Juicio Político, no es una creación tan novedosa, quizá actualmente la Ley Federal de Responsabilidades regula de manera más detallada lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, pero indudablemente este tipo de Instituciones ya se venían conformando desde el siglo XIX.

El artículo 49, de la Tercera Ley Constitucional, establece que en los delitos comunes, una vez que se ha hecho la acusación ante la Cámara respectiva, ésta resolverá si ha o no lugar a la formación del proceso penal, y en caso de que esta declaración fuere afirmativa se pondrá al reo a disposición del Tribunal competente para que sea juzgado. El Artículo que comentamos establece la llamada Declaración de Procedencia por lo que se refiere a los delitos comunes igual que la que se establece actualmente.

El Artículo 50, de la Ley en comento, dispone que la Declaración afirmativa por parte del Congreso, tratándose de delitos oficiales o comunes, tiene el efecto de suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones. (30)

El Artículo 21, de la Cuarta Ley Constitucional, prevé la formación del llamado Consejo de Gobierno, órgano encargado de asesorar al gobierno en todos los asuntos que éste le consultara. (31) Estaba integrado por 13 Consejeros, los cuales eran dos eclesiásticos, dos militares y el resto representantes de las demás clases de la sociedad.

Los miembros de este órgano eran responsables en términos del Artículo 26, de la Cuarta Ley Constitucional, por los dictámenes que dieran al Gobierno en contra de la ley y particularmente si se trataba de la Ley Constitucional, y también por los delitos de cohecho y soborno. (32)

Conviene señalar que, en términos de la fracción II, del Artículo 12, de la Quinta Ley Constitucional, la Suprema Corte de Justicia, está facultada para conocer de las causas criminales, promovida contra el Presidente de

(30) Idem. p. 220.

(31) Idem. p. 228.

(32) Idem. p. 229.

las causas criminales, promovida contra el Presidente de la República, Diputados y Senadores, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos. (33)

Finalmente, el Artículo 36, de la Quinta Ley Constitucional, establece la acción popular en contra de los Magistrados y Jueces del Poder Judicial por cualquier incumplimiento de sus obligaciones, por cohecho y soborno. (34)

Los anteriores comentarios, ponen de manifiesto que la responsabilidad del Presidente, se ha enfocado al aspecto penal. Sin embargo se hace patente que se requieren mecanismos para regular la responsabilidad del Presidente de la República, mediante otros mecanismos.

d).- Bases Orgánicas de 1843

El siguiente texto Constitucional que nos corresponde analizar, de acuerdo con el orden cronológico que hemos seguido, es el que se denomina Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

En realidad, la regulación por cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos se refiere, no varía mucho en relación con las Constituciones de 1824 y 1836. Se establece en el Artículo 73 de la Constitución, la inviolabilidad de los Diputados y Senadores del Congreso, por las opiniones que éstos emitan, se perceptúa el fuero para quienes integran el órgano mencionado, durante el tiempo de sus encargos y durante dos meses después de que haya concluido éste, en el Artículo 74, de la propia Constitución se dispone que cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren en contra de sus miembros, para declarar si se procede o no penalmente en contra del acusado, lo anterior en el Artículo 76 de las bases orgánicas; igualmente prescribe el Artículo 77, que cualquiera de las cámaras podrá constituirse en gran jurado para declarar si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de algún empleado público por la comisión del alguno de los delitos oficiales; describe el Artículo 100, la responsabilidad de los Secretarios del Despacho, llamados en este documento ministros, por todos los actos del presidente que autoricen con su firma y por todas las resoluciones que tomen de forma conjunta; se faculta en

(33) Idem. p. 232.
(34) Idem. p. 237.

el Artículo 118 a la Corte Suprema de Justicia para conocer de los procedimientos penales instruidos en contra de los Diputados, Senadores, Ministros del Despacho y del Presidente de la República. (35)

En cuanto hace al Presidente de la República, en el Artículo 90, se señala el fuero en virtud del cual no podrá ser acusado penalmente durante el ejercicio de su cargo, sino únicamente contra los delitos de traición, contra la independencia nacional y la forma de Gobierno establecido en las Bases Orgánicas; asimismo, se precisa que no podrá ser procesado por delitos comunes, sin que transcurra un año de haber concluido sus funciones. (36)

Disposiciones como la que comentamos, ha propiciado un régimen jurídico de excepción, por lo que al Presidente de la República se refiere, puesto que lo sustrae, cuando menos temporalmente, de la aplicación de la Ley Penal y esto no es una práctica sana. El Presidente debe ser sujeto de la Ley Penal en los mismos términos que todo ciudadano.

e).- Acta de Reformas de 1847

El Acta Constitutiva de Reformas a las Bases Orgánicas de 1843, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847, prescribe en su Artículo 12, la competencia de la Cámara de Diputados para erigirse en Gran Jurado y establecer por mayoría de votos si ha lugar o no a proceder en contra de los altos funcionarios a los que la Constitución concede el fuero. (37)

Igualmente, se perceptúa en el Artículo 13, la distinción entre delitos comunes y delitos oficiales, señalándose que cuando el delito fuere común y se hubiese declarado la procedencia de la acción penal, se pasará el expediente a la Suprema Corte, para que ésta imponga la sanción de acuerdo a la Ley; si el delito fuere oficial, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia y si declarare culpable al servidor público en cuestión, se remitirá el expediente a la Suprema Corte, para que imponga la sanción que corresponda de acuerdo a la Ley. (38) El Artículo 16, hace responsable al Presidente de la

(35) Idem. pp. 416 y 55.

(36) Idem. p. 420.

(37) Idem. p. 473.

(38) Idem. p. 473.

república, por los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, de igual manera es responsable de los delitos oficiales exceptuados por la Constitución en su Artículo 90, siempre que el acto de que se trate, no esté autorizado por la firma del Secretario responsable. (39)

Este artículo modifica la Constitución de 1843, toda vez que hace responsable al Presidente, aún de los delitos oficiales, exceptuados por la Constitución con la condición de que el acto de que se trate no esté autorizado por el Secretario responsable; interpretado a contrario sensu este artículo, si el acto realizado por el Presidente está sancionado por el Secretario, éste al autorizarlo será el responsable de acto que constituye la falta, lo cual nos parece injusto, toda vez que en todo caso el Secretario debiera ser responsable del refrendo que está otorgando, pero no del acto que emana del Presidente y que por consecuencia sólo el Presidente debiera responder de éste.

El Artículo 17, determina la responsabilidad de los Secretarios del Despacho, por todas las infracciones a la Ley, mencionando que no importará si éstas infracciones derivan de un acto positivo o de una omisión. (40)

Debemos insistir, en que la experiencia histórica, ha demostrado que los tratos de excepción al Presidente de la República, tales como el fuero y una clasificación de delitos oficiales han fomentado la omnipotencia de dicho funcionario, olvidándonos de que la ciudadanía tiene el inalienable Derecho de exigir del Presidente en correcto desempeño de sus funciones.

f).- Constitución de 1857

Haciendo un análisis de la Constitución de 1857, hemos de señalar que es el primer documento Constitucional que incluye un título expreso referente a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, siendo éste el título IV que abarca los Artículos comprendidos del 103 al 108. Consideramos conveniente transcribirlos para hacer posteriormente los comentarios pertinentes en relación a ellos.

(39) Idem. p. 474.

(40) Idem. p. 474.

"Artículo 103; Los Diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del 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 de su mismo encargo; los Gobernadores de los Estados los son igualmente por infracción de la Constitución y Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la República pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves de orden común". (41)

Cabe mencionar en relación con este artículo que por lo que se refiere al Presidente de la República, lo hace responsable únicamente por los delitos de traición a la Patria, por violación expresa de la Constitución y por el ataque a la libertad electoral, así como por los delitos graves del orden común. Este hecho no es justificable, toda vez que si bien es cierto que el Presidente de la República tiene un cargo de mucha trascendencia y aparentemente esa es la razón por la que solamente se permite formular acusación contra éste en caso de la comisión de ciertos delitos, también lo es que dada la trascendencia de las funciones que éste desempeña, debe exigírsele una conducta correcta, en tal virtud, el Presidente de la República como cualquier otro servidor público debe ser sujeto de la Ley Penal en los mismos términos que cualquier ciudadano para efecto de que los intereses de la nación no peligran.

Asimismo, conviene decir que este artículo, fue reformado el 13 de noviembre de 1874, incluyéndose a los Senadores del Congreso de la Unión, como sujetos de responsabilidad y el 6 de mayo de 1904, en el que se incluyó la figura del vicepresidente como sujeto de responsabilidad.

"Artículo 104: Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado, declarará a mayoría absoluta de votos si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes". (42)

(41) Idem. p. 624

(42) Idem. p. 624.

En este artículo, se establece lo que actualmente se llama declaración de procedencia que constituye un régimen excepcional de la aplicación de la Ley Penal, pues establece un requisito de procedibilidad de la acción penal. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que si el Congreso es del mismo partido del que está en el poder, como ha sucedido siempre, se vuelve un órgano servil del poder ejecutivo.

"Artículo 105: De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.

El Jurado de Acusación tendrá como objeto declarar a mayoría absoluta de votos si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo.

Si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en Tribunal Pleno, y erigida en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del Fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe". (43)

El artículo anterior, señala el procedimiento para aplicar y hacer efectiva una responsabilidad por delitos oficiales: en contra de los servidores públicos señalados como sujetos de responsabilidad. Como se desprende del artículo transcrito, la Cámara de Diputados será el Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia será el Jurado de Sentencia. Consideramos que no es técnico el hecho de que la Suprema Corte de Justicia aplique la Ley Penal, toda vez que de acuerdo a la misma Constitución de 1857, existen autoridades penales que son las competentes para la aplicación de la Ley Penal.

Por otro lado, estimamos que de ninguna manera es benéfico el hecho de que la Ley señale un procedimiento distinto del común para los delitos cometidos por los servidores públicos, que la propia Constitución de 1857 señala como sujetos de responsabilidad puesto que todo empleado público es, a la vez que Agente del Estado, Ciudadano y por lo tanto debe estar sujeto a la Ley Penal. No debe de ninguna manera existir fuero ni privilegio alguno por lo que a la aplicación de la Ley se refiere, ya que el funcionario público está obligado a esmerarse en el cumplimiento de sus deberes de una manera

mucho más decidida que el gobernado, en virtud de la altísima responsabilidad que tiene como gobernante. Establecer procedimientos de esta naturaleza no hacen más que fomentar la corrupción, y evitar que se pueda exigir al Presidente de la República, el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades.

Cabe mencionar que el Artículo que comento, fue reformado el día 13 de noviembre de 1894, para atribuir a la Cámara de Senadores la facultad de constituirse como Jurado de Sentencia en el procedimiento de responsabilidad.

Por último, hemos de decir que tampoco resulta adecuado distinguir entre delitos oficiales y delitos comunes, en todo caso lo que debe existir es un catálogo de delitos que pueden ser cometidos por los servidores públicos en virtud de ostentar este carácter.

"Artículo 106: Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto". (44)

Esta disposición se encuentra también consagrada en la Constitución de 1917, menos mal que la Constitución de 1857, señala expresamente que no procede conceder el indulto, toda vez que sería demasiada protección hacia el mal funcionario, si además de haberse comprobado una responsabilidad penal, se la premiara con el indulto.

"Artículo 107: La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerce su encargo y un año después". (45)

Esta disposición se encuentra también contenida en la Constitución de 1917, misma que es adecuada, toda vez que da la oportunidad de que se exija al servidor público la responsabilidad penal, no solamente durante el ejercicio de su encargo, sino un año después, en virtud de que concluido éste, se pueden descubrir actos u omisiones que puedan constituir una falta y entonces se le pueda fincar la responsabilidad que se derive, sin que el sujeto de que se trate pueda argumentar que ha concluido su encargo.

(44) Idem. p. 625.

(45) Idem. p. 625.

"Artículo 108: En las demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público".
(46)

Existe un precepto redactado en los mismos términos en la Constitución de 1917. Hemos de señalar que si a los servidores públicos no se les otorga ningún fuero pro lo que respecta a la responsabilidad o a las controversias del orden civil, debiera también derogarse el fuero por lo que hace la responsabilidad penal, ambos órdenes, el Civil y el Penal contienen disposiciones que deben cumplir todos los gobernados, sin excepción alguna, de manera que consideramos injusto que a los empleados públicos se les conceda un fuero o inmunidad para la aplicación de la ley penal.

Para concluir con el análisis de la Constitución de 1857, diré que en cuanto a Técnica Legislativa, quizá sea un avance el hecho de que la Constitución contenga un Título especialmente dedicado a la responsabilidad de los servidores públicos, sin embargo, consideramos que faltan todavía en esta época avances; la Constitución de 1857, no prevé la responsabilidad de servidores públicos de inferior jerarquía que son, los que están en contacto directo con los gobernados y que pueden incurrir en conductas que sin ser delito, lesionan el buen desempeño de la función pública, en este sentido, consideramos que la legislación actual ha dado un paso adelante en cuanto a la evolución del Derecho Disciplinario.

g).- Constitución de 1917

La Constitución de 1917, regula en su Título IV, lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos. En el Artículo 108, señala como sujetos de responsabilidad en los mismos términos que la Constitución de 1857, a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios del Despacho y agrega como sujeto de responsabilidad al Procurador de la República, todos ellos serán responsables por los delitos comunes que cometan durante el ejercicio de ese mismo encargo. Por lo que hace a los Gobernadores de los Estados, así como a los Diputados de las Legislaturas Locales, eran responsables por violación a la Constitución y leyes federales. Por cuanto hace al Presidente de la República, se establece que sólo podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo por los delitos de traición a la Patria y graves del orden común,

suprimiéndose lo que señalaba la Constitución de 1857, en el sentido de que éste podía ser acusado ante la Cámara de Diputados del Congreso, por violación expresa a la Constitución y ataque a la libertad electoral.

En la Constitución de 1917, se mantienen las disposiciones de trato excepcional al Presidente de la República, pudiendo ser acusado sólo por los delitos de traición a la patria y graves del orden común, siendo difícil establecer un criterio claro para determinar los delitos graves del orden común.

"Artículo 109: Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los Tribunales Comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores como si se tratase de un delito oficial". (47)

Del artículo anterior se desprende, que existe una novedad con relación a la Constitución de 1857, la cual se hace consistir en que aún cuando la resolución de la Cámara de Diputados en el caso de la Comisión de Delitos comunes, sea negativa, dicha declaración no constituye un impedimento para que la acusación se continúe una vez que el servidor público en cuestión sea separado de su cargo, toda vez que se establece que tal determinación no prejuzga sobre los fundamentos de la acusación. Lo que está provocándose con esta innovación, es una situación muy peligrosa para el buen desempeño de la administración pública, que consiste en que el empleado público que tiene fuero constitucional sea excluido de la aplicación de la ley penal, no obstante la existencia de elementos suficientes que demuestren su responsabilidad penal, esto es, si la declaración de la Cámara de Diputados es en el sentido de que no ha lugar a proceder penalmente contra

el oficial público en cuestión, se tiene que esperar a que dicho sujeto concluya el desempeño de la función encomendada para poderlo denunciar penalmente, sin importar que se demuestre con anterioridad que ha delinquido, esto es tanto más grave, si se trata del Presidente de la República, dada la trascendencia de la función que desempeña.

Tener dentro de la administración pública un delincuente, es algo que lesiona el Estado de Derecho, es por esta razón por la que nosotros nos pronunciamos en contra del fuero constitucional. El funcionario público tiene un papel importantísimo en la vida del Estado. Por ese mismo hecho, si ha dado lugar a una situación ilícita, no debe obstaculizarse el ejercicio de la acción penal, antes bien, debe acelerarse el procedimiento, para determinar si es responsable o no, para que en caso de que lo sea, se le separe de sus funciones y se evite un daño mayor.

El artículo 110 de la Constitución, establece que el Fuero Constitucional no será extensivo, es decir, cuando un servidor público que desempeña un cargo por virtud del cual goza del Fuero Constitucional y acepta uno distinto, no gozará de Fuero por el segundo cargo que está desempeñando y que para iniciarse un procedimiento penal, será menester que el servidor público en cuestión, regrese a ejercer las funciones del encargo original y en cuyo caso se estará a lo que disponga la propia Constitución. (48)

El artículo 11, señala el procedimiento al que deberán de sujetarse los servidores públicos que cometan un delito oficial. Se establece que de los delitos oficiales conocerán la Cámara de Diputados, como Jurado de Acusación y la Cámara de Senadores, como Jurado de Sentencia a diferencia de lo que establecía la Constitución de 1857, en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia, sería el órgano que fungiría como Jurado de Sentencia. El artículo que comento, señala que cuando el hecho considerado delito oficial tuviera señalada otra pena en la Ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella. Se concede en este artículo la acción popular para denunciar antela Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación. Se establece la obligación del Congreso de la Unión de expedir a la mayor brevedad una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales en la que se determinarán como

delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso.

Consideramos que establecer la acción popular para denunciar delitos o faltas oficiales, resulta completamente ineficaz en un país, cuya realidad histórica ha estado caracterizada por una falta de participación social en la política. Cuando existe esta falta de participación social en las cosas propias del Estado, un individuo o un grupo de individuos no se van a ocupar de exigir a un gobernante la responsabilidad del ejercicio de su encargo. Sobre este punto hablaremos más extensamente al tratar la regulación del Juicio Político en la reforma al Título IV Constitucional.

El artículo en comento, establece que si el delito oficial tiene señalada otra pena, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, en razón de lo cual pierde sentido la distinción entre delitos oficiales y delitos comunes, pues si son las autoridades comunes quienes en este caso aplicarán la Ley Penal, para que dar facultades para conocer de los delitos oficiales a las cámaras del congreso.

Por último, el artículo 111, establece la facultad del Presidente de la República para pedir ante la Cámara de Diputados, la destitución por mala conducta de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los Jueces del Orden Común del Distrito Federal y de los Territorios, estableciendo además, la obligación del Presidente de la República, de oír al funcionario judicial de que se trate en lo privado antes de pedir a la Cámara de Diputados la destitución de éste.

Esta facultad carece de sentido cuando de hecho el Presidente tiene la facultad de remover a cualquiera de los funcionarios mencionados.

El artículo 112 de la Constitución de 1917, establece que una vez pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no se concederá al reo la gracia del indulto, disposición que continúa vigente actualmente.

El artículo 113, establece que la responsabilidad por delitos oficiales podrá exigirse durante el periodo

en que el funcionario ejerce su encargo y dentro de un año después, esto es con la idea de que el hecho de que un servidor público concluya sus funciones, no se constituya en una circunstancia que haga imposible exigir la responsabilidad por los delitos o faltas oficiales que haya cometido.

Finalmente el artículo 114 de nuestra Constitución, establece que en las demandas de orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público, disposición que se encuentra vigente actualmente y de la que hemos de decir que si para el orden civil no existe fuero e inmunidad, no encontramos razón alguna para que exista un fuero por lo que hace a la Responsabilidad Penal. El motivo que se esgrime para justificar la existencia del fuero se hace consistir en que el mismo, evita que la acción penal sea utilizada como medio de represión política, lo cual no es admisible en un Estado de Derecho, puesto que en el proceso penal se debe determinar si existen o no elementos que comprueban la responsabilidad del inculpado.

h).- El Departamento de Contraloría

En el año de 1917, y hasta 1932, existió en México el Departamento de Contraloría, lo que hoy sería la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. No obstante, que el aspecto central de este trabajo no lo constituye la Contraloría como órgano controlador, conviene para tener una visión histórica completa, analizar brevemente algunos aspectos de la estructura orgánica del Departamento de Contraloría, para lo cual nos basaremos en la obra de José Trinidad Lanz Cárdenas, denominada "La Contraloría y el Control Interno en México". (49)

El Contralor General de la Nación.- Por disposición legal, este funcionario era el Jefe del Departamento, y su nombramiento y remoción correspondían al Presidente de la República, Flavio A. Bojorquez, contralor general en 1921, desplazaba en el ejercicio de su cargo una intensa actividad que comprendía: acuerdos directos con el auditor general, oficial mayor y jefes principales de otras oficinas; atención diaria al público, expedición de memorandos y despacho de cartas y telegramas, a través de su Secretaría Particular, de la que estaba al frente Alberto Saén, secundado en sus labores por Honorato

(49) Lanz Cárdenas José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. México. Fondo de Cultura Económica. 1987. p. 196 y ss.

Beltrán. Traducida en cifras, dicha actividad representaba, al mes, de 200 a 300 acuerdos, de 600 a 700 cartas, de 80 a 100 memorandos y de 200 a 250 telegramas.

El 1.º de enero de 1925 fue designado, como contralor general de la Nación, Luis Montes de Oca. En 1927 y 1932, respectivamente, le sucederían en el cargo, pero ya como contralores de la Federación, Julio Freyssinier Morín, quien desempeñaba el puesto de auditor general de la Contraloría, y el general de Brigada Rafael Aguirre Manjarrez.

La Auditoría General.- Integrada por diversas auditorías y secciones, que llevaban a cabo las funciones sustanciales del Departamento, la Auditoría General era el centro directivo de las mismas y ante ella se sometía todo asunto que no fuera de simple trámite, o que no se remitiera directamente al contralor.

En esta virtud, la esfera de acción del auditor general abarcaba: la firma de los oficios, notas y telegramas que giraba el departamento, con excepción de los libramientos y autorizaciones de pago, cuya firma estaba encomendada a un subauditor. Por disposición expresa del contralor; la autorización, mediante las contraseñas respectivas, de las órdenes telegráficas que las Secretarías de Estado y demás departamentos giraban para la movilización de fondos o pagos, que debían realizar con urgencia las jefaturas de Hacienda, las aduanas y las administraciones principales del timbre; la dispensa, por delegación del contralor, de las fallas o defectos que por circunstancias especiales existían en la comprobación y justificación de las cuentas rendidas, o la falta de ciertos requisitos en la documentación por la que los interesados hacían el cobro de determinadas cantidades; la aprobación o modificación de los movimientos de inspectores para la práctica de visitas o el desempeño de comisiones, que efectuaba la Auditoría de Inspección. El auditor general, además, sustituía al contralor en sus fallas temporales o accidentales.

Las auditorías y secciones que conformaban la Auditoría General eran:

- Registro de Correspondencia.
- Registro de Personal con Manejo de Fondos.
- Contaduría.
- Auditoría de Registro de Libramientos.
- Guerra y Marina.
- Glosa Militar.

Glosa Civil, a la que correspondían las de Correos, Telégrafos, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, Timbre, Aduanas y Liquidación de Cuentas. Sección de Deuda Pública. Auditoría de Inspección. Servicios de Cuentas Especiales y Estadística. Departamento Consultivo y Jurídico. Caja. Proveeduría. Archivo. Auditorías Regionales. Sección Revisora de Pensiones. Comisión Reorganizadores. Prensa y Sección de Reclamaciones.

Contaduría.- La labor de esta unidad consistía, como su nombre lo indica, en llevar la contabilidad general de la Nación y, por tanto, en formar la cuenta de la Hacienda Pública. Al efecto, concentraba y revisaba las cuentas de todas las oficinas con manejo de fondos, en orden a formar los múltiples estados y demás documentos que integraban la susodicha cuenta, y reglamentaba y dirigía las contabilidades particulares de esas mismas oficinas, a fin de obtener la uniformidad necesaria.

Auditoría de Ordenes de Pago.- La Auditoría de Ordenes de Pago era una de las más importantes dependencias del Departamento de Contraloría; en razón de que las labores que ejecutaba, respondían a uno de los principales motivos que se tuvieron en cuenta para el establecimiento del departamento mencionado: constituir una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales, la cual no consistiría en la simple glosa de cuentas, toda vez que esta forma de inspección ya existía anteriormente sin haber producido nunca los resultados deseados, sino en un control previo por el que se evitara el gasto excesivo o injustificado.

Auditoría de Inspección.- La función específica de esta auditoría era la de vigilar el manejo de los fondos de la nación que se recaudaban, concentraban o distribuían por conducto de todas las oficinas dependientes de la Federación, a fin de que este manejo se hiciera con estricto apego a lo dispuesto en las leyes, reglamentos, circulares o disposiciones relativas, según el ramo de que se tratara.

El ejercicio de esta función estaba confiado a un cuerpo de inspectores, quienes mensualmente practicaban visitas a las oficinas federales, ya fuera por iniciativa de la propia auditoría o a petición de las secretarías o

demás departamentos, con el objeto de que se corrigieran las anomalías o deficiencias observadas, se procediera de acuerdo con las disposiciones legales respectivas o se exigieran las responsabilidades en que hubiesen incurrido los empleados visitados.

Sección Revisora de Pensiones.- Esta sección se ocupaba de estudiar los expedientes de quienes solicitaban el pago de pensiones concedidas en el período preconstitucional, a fin de que, previo acuerdo superior, se declarara si tenían o no justificados sus derechos para recibir el pago impetrado.

Auditoría de Glosa Civil.- Correspondía a la auditoría mencionada la revisión y glosa de las cuentas de jefaturas de Hacienda, pagadurías civiles, Tesorería de la Federación, Direcciones de Correos y Telégrafos, legaciones y consulados, agencias financieras, agencias de compras, Lotería Nacional, etcétera.

Auditoría de Glosa del Timbre.- El volumen de trabajo a cargo de la citada auditoría era de consideración, en virtud de que las glosas de cuentas comprendían una larga serie de operaciones que demandaban bastante tiempo, habida cuenta de que las oficinas del Timbre abarcaban jurisdicciones en todo el país y sustituían la mayor parte de las labores encomendadas con anterioridad a las jefaturas de Hacienda.

Auditoría de Glosa de Aduanas.- La importancia de esta auditoría radicaba en que tenía a su cargo la glosa de las cuentas del ramo de aduanas, que constituía la mayor fuente de ingresos del erario.

Para principios de 1926, la Auditoría de Aduanas tenía especializadas sus labores de glosa conforme a 27 operaciones básicas. La importancia del ramo amerita enunciar, al menos tales operaciones:

Sección primera

- 1) Recepción y distribución de cuentas.
- 2) Registro de pedimentos, facturas y noticias.
- 3) Cotizaciones.
- 4) Ajustes.
- 5) Preparación de Cuentas.
- 6) Contabilidad de cargamentos de importación.
- 7) Confronta e iguala de pedimentos.

- 8) Glosa y tilde de boletas de importación postal.
- 9) Glosa de expedientes por contrabandos, fraudes y demás infracciones a la ordenanza.

Sección Segunda

- 10) Registro de movimiento marítimo.
- 11) Glosa de liquidaciones de derechos de puerto.
- 12) Contabilidad de cargamentos de importación.
- 13) Glosa de pólizas de exportación común.
- 14) Glosa de pólizas de exportación de petróleo.
- 15) Glosa de pólizas de exportación de metales y minerales.
- 16) Glosa de pólizas de exportación de maderas.
- 17) Registro y glosa de ingresos diversos ajenos al ramo Aduanal.
- 18) Registro y réplica a refutaciones de observaciones por omisión en el cobro de derechos.
- 19) Registro y glosa de importaciones temporales de todas clases.
- 20) Registro y glosa de exportaciones temporales de todas clases.
- 21) Registro y glosa de exportaciones para reimportar por tránsito a través de territorio extranjero.
- 22) Registro y glosa de exportaciones para reimportar por estancia en el extranjero.

Sección Tercera

- 23) Glosa de egresos propios del ramo Aduanal.
- 24) Aplicaciones de ingresos.
- 25) Concentración de operaciones.
- 26) Depuración de egresos, y
- 27) Depuración de ingresos.

Auditoría de Glosa Militar.- La Auditoría de Glosa Militar tenía como función revisar y glosar las cuentas de las oficinas que realizaban el pago de los sueldos y gastos erogados en el sostenimiento de las corporaciones que formaban el Ejército y la Armada, así como las diversas dependencias de la Secretaría de Guerra y Marina y del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, para lo cual contaba con una sección de tramitación, archivo y responsabilidades, y tres secciones glosadoras.

La Sección 1a. se ocupaba de recibir las cuentas de las aproximadamente 600 oficinas antes aludidas, así como

todos los asuntos correspondientes al ramo de Guerra y relativos a la glosa de las cuentas que se tramitaban en Contraloría por medio de oficio, y de su distribución entre las secciones glosadoras para su estudio y despacho. Comunicaba, asimismo, a los interesados las responsabilidades que resultaran de la glosa, y exigía el reintegro de las cantidades no comprobadas, el cumplimiento de los requisitos legales, o la remisión de los documentos omitidos.

Las secciones glosadoras, como su nombre lo indica, practicaban la revisión y glosa de las cuentas, las que consistían en: 1) examen legal de las operaciones efectuadas, esto es, investigar si había error, omisión, exceso o defecto en la aplicación de la ley; 2) examinar la comprobación y justificación de cada operación, verificando que existieran todos los comprobantes y de que hubiesen sido satisfechos los requisitos legales y 3) rectificación aritmética de las operaciones que se efectuaba sobre los mismos documentos.

Auditoría de Guerra y Marina.- Esta auditoría tramitaba los asuntos procedentes de la secretaría con el mismo nombre, los cuales en última instancia, se resolvían en erogaciones de fondos y era, al menos hasta 1921, una de las oficinas más importantes del Departamento de Contraloría, dado que en el presupuesto de egresos de la Nación se destinaba una gran parte de los mismos al ramo de Guerra y Marina.

Auditoría de Liquidación de Cuentas.- Tocaba a la citada auditoría glosar las cuentas remitidas por todos los encargados del manejo de fondos públicos, que no habían sido concentradas oportunamente o que por el recargo de labores en las auditorías respectivas habían pasado al Archivo General sin ser revisadas, así también, depurar las responsabilidades que resultaban de la glosa practicada por ella misma o por las demás auditorías que tenían esa función en el departamento; llevar la contabilidad del periodo preconstitucional, las cuentas a los bancos y a los gobiernos de los Estados; practicar liquidaciones de pensionistas del erario, y en general, resolver todos los asuntos de consulta provenientes de las Secretarías de Estado y demás departamentos administrativos que requerían el examen de las cuentas o expedientes del archivo General, o la aplicación del criterio legal de Contraloría.

Auditoría de Servicios y Cuentas Especiales y Estadística.- Entre las labores a cargo de la referida auditoría, creada en 1919, se encontraban las de formación, confronta, acopio de datos y declaraciones de los inventarios de bienes

inmuebles de la Nación, a cuyo efecto se proveía de los datos del Archivo de Bienes Nacionales de la Secretaría de Hacienda, del protocolo del notario de la misma, del Catastro del Distrito Federal y de los archivos de las Secretarías de Estado. El desempeño de esta función abarcaba no sólo la concentración de los inventarios con los valores en ellos contemplados, sino también la medición, deslinde, verificación, acotación y levantamiento de planos y avalúos de los predios, a fin de considerar a éstos en el inventario general con avalúos más razonables, ya que en los inventarios parciales de las oficinas aludidas aparecían en muchas ocasiones con precios irrisorios.

Oficialía Mayor.- La Oficialía Mayor del Departamento tenía a su cargo el manejo del personal que lo integraba, así como la autorización de los gastos que afectaban partidas globales del presupuesto de egresos.

Sección de Registro Personal con manejo de fondos.- Esta sección registraba los nombramientos expedidos a favor de funcionarios, empleados y agentes del Gobierno federal que tuvieran a su cargo manejo de fondos o bienes de la nación; las fianzas, prórrogas y ampliaciones que expidieron las compañías autorizadas al efecto, para caucionar el manejo del citado personal; vigilaba que se acreditaran en forma legal, la supervivencia e idoneidad de los fiadores, así como también las prórrogas y ampliaciones de las fianzas que se otorgaban, cuya calificación estaba reservada al Departamento.

Archivo General.- La labor del Archivo General del Departamento de Contraloría se ve reflejada en los 600 000 expedientes que aproximadamente tenía en movimiento; en el número de los que entregaba diariamente para la consulta de glosa y datos de depuración, así como los que recibía para colocarlos en su lugar, que oscilaban entre 1 000 y 1 200.

Para facilitar sus trabajos, se implantó en 1920 el sistema de clasificación decimal de archivo, merced al esfuerzo de Carlos E. Zetina y José de Jesús Aguilar, el cual fue premiado por el presidente de la República por medio de una mención honorífica, que constituyó una sorpresa halagadora para los servidores públicos, ya que los empleados subalternos no habían recibido con anterioridad por sus trabajos un estímulo de esta naturaleza.

La clasificación decimal tiene por objeto el ordenamiento metódico de los asuntos encomendados a una

oficina, y fue implantada por primera vez en la Biblioteca del Estado de Nueva York por Melvil Dewey, siendo posteriormente adoptada por las bibliotecas de los principales países del mundo. En el orden administrativo, el Gobierno Mexicano la acogió y así la Secretaría de Gobernación dispuso que todas las dependencias del Ejecutivo organizaran su archivo en tal forma.

Para formarse una ligera idea de este sistema, y a manera de ejemplo, supónganse que se necesitaba consultar las cuentas de la Tesorería de la Federación correspondientes al año de 1919. Con el sistema ya establecido, mentalmente se formaba un número que era el 2.411.1.19; este número se desarrollaba de la siguiente forma: 2 era la Característica para todas las cuentas de glosa; la décima 4 representaba el periodo político a que correspondía la glosa; la centésima 1 representaba las cuentas pendientes de revisión; la milésima 1, a todas las oficinas recaudadoras; y la diez milésima 1, a la Tesorería de la Federación, por último, la Determinante 19 representaba el año a que correspondía dicha cuenta.

Departamento Consultivo y Jurídico.- A través de Departamento Consultivo y Jurídico, Contraloría hacía efectivas las responsabilidades, tanto civiles como penales, en que incurrieran las personas que por diversos conceptos manejaran fondos públicos.

Esta labor, aparte de la consulta propiamente dicha, demandaba atención preferente del Departamento Consultivo y Jurídico, porque no sólo estaba encaminada a procurar la restitución de lo que al erario se debía, sino que, además, perseguía un fin estrictamente moralizador, exigiendo el castigo de los que delinquían en perjuicio de los intereses pecuniarios del Estado, no obstante la vigilancia que constantemente ejercía Contraloría por conducto de las oficinas encargadas de ella. Su actividad en este sentido se extendía a que los manejadores de fondos depuraran las observaciones derivadas de la glosa y a que la autoridad judicial practicara las investigaciones de rigor e impusiera al responsable la pena señalada por la ley. Al efecto, solicitaba del Procurador General de la República informes sobre los procesos pendientes en contra de quienes hubiesen incurrido en responsabilidad.

Comisión Reorganizadora.- Esta comisión fue creada con el fin de estudiar los diversos problemas que se presentaban en la práctica, resolver las consultas sobre casos difíciles y dictaminar acerca de la conveniencia de expedir disposiciones generales o que sirvieran para sentar precedentes.

La creación de la Comisión Reorganizadora obedeció, asimismo, a la necesidad de llevar a la práctica como función primordial del Departamento (consignada en el artículo 20 de su ley orgánica) el estudio de los diferentes sistemas de trabajo que se seguían en las diversas dependencias del Gobierno, con el objeto de que, además de obtener economía en los gastos, los servicios fueran más eficaces. No era posible continuar permitiendo que asuntos de la misma índole estuvieran sujetos a distintos trámites en cada una de las dependencias gubernamentales. A tal extremo llegaba esa variedad que en las oficinas recaudadoras y pagadoras y en los formularios utilizados por las mismas los empleados fiscales se veían obligados en cada caso a realizar un estudio detenido de los procedimientos peculiares de una oficina determinada para poder verificar visitas de inspección.

La Comisión Técnica del Departamento, como órgano técnico que era, estaba integrada por especialistas en los diversos ramos de la Hacienda Pública y por contadores públicos titulados, en carácter de vocales.

La ley Orgánica de Secretarías de Estado, de 25 de diciembre de 1917, que creó el Departamento de Contraloría, le atribuyó los siguientes ramos de la administración hacendaria; contabilidad y glosa de todos los egresos e ingresos de la Administración Pública, Deuda Pública y relaciones del Ejecutivo con la Contaduría Mayor de Hacienda. Posteriormente, la Ley Orgánica del Departamento, de 19 de enero de 1918, detalló las funciones del mismo, dentro de los grandes ramos anotados, las que pueden agruparse en tres clases: de dirección, inspección e información.

De dirección.- En virtud de estas funciones, el Departamento llevaba las cuentas generales de la Nación, acordaba los métodos de contabilidad, formas de libros y comprobantes, y procedimientos que deberían seguir los empleados y agentes con manejo de fondos o bienes al rendir sus cuentas, al formar y revisar inventarios y para las enajenaciones de esos bienes.

De inspección y glosa.- En ejercicio de dichas funciones comprendía el examen e inspección de libros y toda clase de documentos relacionados a la contabilidad de la Nación; la revisión y liquidación de las cuentas de todos los empleados con manejo de fondos o bienes nacionales; el examen de las deudas y reclamaciones que debieran satisfacerse por el Gobierno Federal, así como los créditos existentes en su favor, con excepción de las reclamaciones que fueran de la competencia de la Comisión

de indemnizaciones por daños sufridos a causa de la Revolución (Art. 10); la verificación y saldo del numerario en poder de empleados con manejo de fondos y de los timbres en las oficinas del ramo (Arts. 15 y 17); la revisión y constatación de materiales útiles de todas las dependencias del Gobierno (Art. 16); la realización periódica del ajuste y confrontación del movimiento de la alza y baja de las listas de revista del Ejército (Art. 18); el exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurrieran los empleados y funcionarios federales (Art. 41); el registro de los nombramientos expedidos a favor de estos últimos (Art. 52); el certificar, como requisito para la celebración de contratos, la existencia de un saldo disponible en la partida correspondiente (Art. 55); el señalamiento de las sumas que debían darse al Gobierno como fianza o garantía por cualquier contratista o vendedor, así como por los empleados con manejo de fondos o bienes; la calificación y registro de tales fianzas y su exigencia, cuando fuere necesario (Arts. 56 y 57); la revisión de los bonos y cupones redimidos y pagados por la Secretaría de Hacienda, a fin de asegurarse de su autenticidad y de que su pago había sido debidamente hecho (Art. 37); la facultad de firmar todos los bonos y certificados de adeudo emitidos por el Gobierno como condición para su validez (Art. 38); intervenir en la amortización del papel moneda (Art. 39); la formulación de estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Gobierno, con la finalidad de obtener la mayor economía en los gastos y eficacia en los servicios (Art. 20) y, por último, visar las órdenes de pago de todas las oficinas (Art. 49).

De información.- Para satisfacer esta función informativa, el Departamento de Contraloría debía proporcionar al Ejecutivo de la Unión:

1) Informaciones mensuales completas, detalladas y exactas, antes del día 20 de cada mes, del estado de Hacienda Pública en el mes anterior, y

2) Informaciones anuales, antes del día último de marzo de cada año, de la situación financiera del Gobierno durante el año fiscal anterior, informes que después de ser aprobados por el Presidente debían ser impresos y remitidos al Congreso para su aprobación. Esta última disposición, aunada a la contenida en el artículo 4° de la Ley Orgánica del Departamento, que limitaba la competencia del Contralor a las decisiones que "fueren del Ejecutivo", muestra claramente que permanecieron intactas las facultades atribuidas al Congreso por el artículo 73 constitucional, para revisar la cuenta anual que debía presentarle el Ejecutivo.

Sería injusto consignar únicamente las conquistas obtenidas por Contraloría en sus funciones esenciales de moralidad, eficacia y orden, sin referir, al menos de manera somera, los problemas que enfrentó en sus primeros años de labores, y que fueron expuestos al Congreso en diversos informes presidenciales.

La radical transición -se decía en uno de dichos Informes- que se ha originado al implantarse los nuevos métodos para administrar los bienes de la Nación, ha implicado escollos de diverso género, siendo uno de los principales, la resistencia de algunos elementos, enemigos de rendir cuentas y de comprobarlas. En tal condición, la labor del nuevo Departamento ha sido verdaderamente ardua, por falta de un sistema adecuado al medio, por las dificultades inherentes al cambio y por los tropiezos morales que se derivan de sus tendencias mismas, fiscalizadoras y ordenadoras.

La naturaleza y finalidad del Departamento no habían sido comprendidas todavía a caso dos años de haber sido creado, y a ello se debían -según lo manifestaba el Jefe del Ejecutivo- las censuras ligeras de que era objeto, al calificar de innecesaria su existencia y de oneroso su sostenimiento, imputarle que se arrogaba facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda y de las Secretarías de Estado; que se extralimitaba en el ejercicio de las que le eran inherentes, y al aseverar que sus funciones habrían de reducirse a recibir las cuentas de las oficinas y formular las observaciones conducentes. A tales censuras se agregaban los obstáculos propios de cualquier labor de reorganización consistentes en la anormalidad de la época en que se creó el Departamento; la circunstancia de haberse formado, en un principio, con organismos diversos de los que fue privada la Secretaría de Hacienda, que aunque similares en esencia, diferían en métodos y en trámites; el nuevo sistema de contabilidad por implantar y, por último, la irregularidad administrativa, natural consecuencia del periodo de trastornos interiores.

Sin embargo, las dificultades referidas no fueron las únicas ni las más graves que afrontó la nueva institución: "La Contraloría ha encontrado escoltos mayores en la resistencia de algunos de los elementos afectados por la área moralizadora que en obsequio de la sociedad y de la Ley lleva a cabo el Departamento" Contraloría, empero, no estuvo sola en esta lucha y contó con el decidido apoyo del presidente de la República, lo que demuestra, por un lado, una congruencia entre los fines que se tuvo en mente para crearla y las medidas que se implantaron para conseguirlos y, por el otro, la firme voluntad política del Gobierno para hacer realidad la reforma administrativa emprendida:

La acción de semejantes elementos contra las medidas de la Contraloría, ha demandado del Gobierno una constante energía, desplegada en la proporción compatible con las circunstancias. El Ejecutivo ha prestado y continuará impartiendo a la Contraloría el apoyo indispensable y las facultades bastantes a conseguir la depuración administrativa, aspiración trascendental de la República. Es de considerarse que la creación de este Departamento es el proceso más trascendental realizado en materia de reorganización administrativa por el Gobierno emanado de la Revolución para controlar el buen manejo de los fondos públicos.

No fue sino hasta el periodo del presidente Adolfo de la Huerta cuando pudo comprobarse la desaparición de los problemas suscitados a raíz del establecimiento de Contraloría, por parte de quienes, no penetrados de la bondad de su labor fiscalizadora, estimaban que sus acciones o facultades sufrirían detrimento al ejercitarse tal labor. El Departamento no sólo contaba ya con el reiterado apoyo presidencial, sino también con la actitud honrada y patriótica de los funcionarios y empleados de la Administración Pública.

El presidente Alvaro Obregón no fue la excepción en cuanto al apoyo a Contraloría, y los logros obtenidos por este órgano -según lo explicaba al Congreso- eran fruto de la atención especial que el Ejecutivo a su cargo le dispensaba. Vencidas las resistencias absurdas de algunas oficinas y empleados hacia el Departamento, afirmaba en 1923 que los beneficios que se derivaban de su funcionamiento eran justamente apreciados y que los principales funcionarios de la Administración, convencidos de la necesidad de sus labores no sólo aceptaban a Contraloría sino que le prestaban su colaboración en forma incondicional.

Con referencia a sus seis primeros meses de actividades -de marzo de 1918, en que propiamente comenzaron sus funciones, a agosto del mismo año- el Departamento se consagró, en virtud de recomendaciones especiales del Jefe del Ejecutivo, a realizar los estudios necesarios para obtener la nivelación de los presupuestos de las Secretarías de Estado y demás departamentos. El resultado fue asegurar, con base en la reducción mensual en las erogaciones, una economía de \$32 000 000 al año.

En su función esencial de inspección y fiscalización, realizó 162 visitas a las oficinas con manejo de fondos o bienes de la Nación, no obstante el reducido número de inspectores con el que contaba. Las dificultades económicas del momento no permitían que

Contraloría desarrollara una labor tan intensa como era de desearse, puesto que para lograrla se necesitaba suficiente y calificado personal, por lo que con gran esfuerzo empezó a trabajar en la formación de este último, ya que la Comisión Reorganizadora, Administrativa y Financiera que previamente se había dedicado a sistematizar el funcionamiento del control, desapareció en virtud del Acuerdo de 31 de mayo de 1918. De las visitas practicadas, algunas obedecieron a irregularidades existentes y otras a órdenes del Ejecutivo, como fue el caso del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamiento Militares, a fin de ayudarlo a establecer su contabilidad y sus procedimientos económicos. Se puso especial cuidado en las visitas realizadas a la Comisión Monetaria, con el objeto de que sus tareas alcanzaran todo el éxito deseable, y a la Dirección General de Bienes Intervenidos, en razón de que era mínima la cantidad que percibía el erario por concepto de productos de dichos bienes, en relación con el número de fincas incautadas.

Las secciones encargadas de la glosa del Timbre y de Aduanas, ramos importantísimos por constituir las dos principales fuentes de ingresos del país, trabajaron igualmente con asiduidad, de manera que glosaron y concentraron todas las cuentas de las aduanas marítimas y fronterizas; hasta diciembre de 1917, con excepción de las correspondientes a dos de ellas.

Por último, Contraloría dictó normas respecto a la organización de los trámites del movimiento de alta y baja en el Ejército -situación frecuente en esta época posrevolucionaria- y a las licencias temporales, a fin de evitar demoras a los interesados en el pago de sus haberes.

Para 1919, si bien se dejaba sentir en parte la influencia del Departamento, estaba lejos de alcanzar su plena organización y desarrollo. Sin embargo, acorde a su grado evolutivo, obtuvo logros significativos que justificaban ampliamente su establecimiento, y que deben ser analizados a la luz de los objetivos primordiales con los que inició sus labores: vigilancia de los ingresos y egresos, dado que en la distracción de estos últimos se hallaba la causa principal de desequilibrio en los presupuestos; regularización de todos los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes públicos; rendición oportuna de cuentas y reorganización de la contabilidad general de la Hacienda Pública.

Por lo que concierne a la función de inspección, considerada ésta en términos generales, Contraloría practicó, del 1° de marzo de 1918 a agosto del año

siguiente, 1 455 visitas. En el ejercicio de la facultad que le confería el artículo 49 de su ley orgánica, examinó 16 035 libramientos y 18 516 autorizaciones de pago relativas al primero de los años citados, habiendo desechado documentos por valor de \$1 559 373.26, en tanto que en los ocho primeros meses de 1919. revisó 14 776 libramientos y 8 796 autorizaciones.

Un recuento de las actividades llevadas a cabo por el Departamento, a través de sus diversas oficinas, arroja los siguientes datos: la Auditoría de Guerra y Marina registró en el Distrito Federal, del 1° de enero al 31 de julio de 1919, 850 revistas de administración, habiéndose obtenido como resultado de las mismas el que se ordenara que fueran marcadas con el sello de la Nación gran número de caballos y acémilas que carecían de él, así como el que se hiciera de su presupuesto, lo mismo que el de las no organizadas.

En consonancia con la atención especial que se prestó a la vigilancia e inspección de todos los pagos y a los ramos del Timbre y Aduanas, por ser éstas rentas, como ya se dijo, las principales con que contaba el erario, las auditorías respectivas desplegaron una intensa actividad, y así la del Timbre glosó 857 cuentas de 1918, acordando reintegros en cantidad de \$241 289.48 por concepto de impuestos dejados de cobrar.

La Auditoría de Aduanas, por su parte, con la grave responsabilidad de ser la oficina por la que Contraloría desempeñaba las funciones de glosa de cuentas y revisión de toda clase de pedimentos aduanales, que otrora correspondieran a una Dirección General de la Secretaría de Hacienda, salió airoso en su cometido, como lo revelan las siguientes cifras: glosó 549 cuentas aduanales y 472 de importación postal; revisó 52 200 pedimentos de pago por importación y 13 774 pedimentos libres de derechos con arreglo a la ley; asimismo, 6717 comprobantes varios de pago de derechos de guardia, almacenaje, carga y descarga, etc., así como adiciones a pedimentos de exportación y 85 279 boletas de importación postal. Como consecuencia de dicha revisión se acordaron reintegros por \$131 094.22 en oro nacional y \$86 087 en infalsificable.

La revisión por exportación, de cuyo resultado se precisaron responsabilidades por valor de \$364 910.67 en oro nacional y \$105 962 en infalsificable, además de las relativas a sueldos y gastos, que ascendieron a \$17 145.66 en oro nacional, abarcó 11.538 pedimentos, 22 993 comprobantes de ingreso por diversos conceptos, 74 226 relaciones de pequeñas importaciones, 13 316 boletas de pasajeros, 3 447 liquidaciones de entrada de buques en

tráfico de altura, 3 369 de salida en igual tráfico, 10 328 liquidaciones de entrada de buques en tráfico de cabotaje y 10 226 de salida de buques en el mismo tráfico.

Respecto a las labores de las Auditorías de Glosa Civil, Glosa Militar y Liquidación de Cuentas, basta decir que en 1918 glosaron en conjunto 7 111 cuentas, lo que constituyó el mayor número de cuentas glosadas en los anales de la fiscalización.

La Auditoría de Servicios y Cuentas Especiales y Estadística logró, en 1918, poner al corriente la contabilidad de la Deuda Pública, tanto exterior como interior, que ascendía a 119 430 667.11. Para principios de 1919, con reducido personal, inició los trabajos propios de la estadística, creando el Registro de Propiedades de la Nación que comprendía bienes muebles e inmuebles. En una primera fase de depuración, registró 1 673 predios propios de la Hacienda Pública y 7 646 predios de bienes nacionalizados, con un valor total representativo de \$192 414 855.87, dejando para después la realización de un nuevo avalúo de tales bienes, a fin de actualizar su valor. Simultáneamente a la labor indicada, prosiguió la formación de los inventarios del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares.

La eficacia del Departamento de Contraloría en 1918 se resumía y reflejaba nítidamente en la economía real obtenida en ese año, que fue de \$54 864 016.77, cantidad que justificaba con creces el gasto de \$555 433.44, importe de su presupuesto.

En septiembre de 1920, el presidente Adolfo de la Huerta informaba al Congreso sobre la conclusión y envío a la Cámara de Diputados y a la Contaduría Mayor, de la cuenta pública y de los estados financieros correspondientes al ejercicio de 1918. La rendición de dicha cuenta era, como se recordará, una de las funciones del Departamento y si bien la entregó con retraso en sus primeros años de actividades (anomalía que no le era privativa), logró superarla a entregar a tiempo la correspondiente al ejercicio de 1924.

La glosa previa, según se dijo al tratar de la auditoría respectiva, aunque tarea laboriosa, redundaba en beneficio de las demás auditorías y más aún de las oficinas pagadoras, pues evitaba al erario la malversación de fondos en gastos improcedentes. En ejercicio de esta función -se decía en el informe citado-

se practicó la revisión de 15 324 libramientos y 29 914 autorizaciones de pago.

Las demás oficinas del Departamento continuaron desempeñando las labores que les eran propias, y así la Auditoría de Guerra y Marina registró en el Distrito Federal 1 868 revistas de administración, que implicaban la realización de la confronta y ajuste de todas las fuerzas organizadas. Por su parte al Auditoría del Timbre glosó 659 cuentas y expidió dos circulares relacionadas con las multas por infracciones; la de Aduanas glosó 528 cuentas pertenecientes al ejercicio fiscal de 1919, sin que quedara ninguna pendiente de glosar, y expidió también cuatro circulares con recomendaciones para la mejoría del servicio. El Departamento Consultivo y Jurídico, aparte de desarrollar la generalidad de las funciones que le estaban encomendadas, realizó 786 consignaciones referentes a personal con manejo de fondos y la Auditoría de Servicios y Cuentas Especiales y Estadística prosiguió con la formación de inventarios de los bienes muebles e inmuebles de la Nación y con la contabilidad de la Deuda Pública.

La actividad del Departamento y la importancia de la glosa previa que éste llevaba a cabo fueron puestas de manifiesto igualmente en el Informe Presidencial de septiembre de 1921, al consignarse el número e importe de los libramientos y autorizaciones de pago revisados y el de los devueltos. De los primeros se revisaron 18 397 con valor de \$192 734 509.27, de los que no fueron aceptados 834 y cuyo monto ascendía a \$10 911 431.81, en tanto que de las segundas fueron examinadas 48 473, con importe de \$137 993 642.72, de las que fueron devueltas 1 832 con valor de \$4 993 642.72.

En materia de reclamaciones que eran atendidas por la sección del mismo nombre y que fue necesario establecer por el crecido número que de aquellas se presentaban, a causa de abusos cometidos por algunos elementos, tanto militares como civiles, se lograron también economías, ya que al estudiarse los expedientes respectivos, fueron desechadas varias de ellas por improcedentes o por no estar justificadas, importando la suma de \$428 586.82. La revisión de expedientes de pensiones o jubilaciones significó, asimismo, un ahorro de \$108 810.03, al no prosperar las cantidades que originalmente se solicitaban por tales conceptos.

Como resultado de la inspección constante y minuciosa que el Departamento ejercitaba a través de los inspectores que tenía comisionados en las Secretarías de Estado y en los demás departamentos administrativos, el erario económico en diverso ramos la suma de \$1 346

496.17, además de haber obtenido otros ahorros muy importantes en el ramo de Guerra, por la intervención de Contraloría en los licenciamientos, revistas de administración, compras de ganado y forrajes, etcétera.

El desarrollo de otras labores puede apreciarse en los siguientes datos: Practicó la glosa de 12 447 cuentas rendidas por los funcionarios y empleados que manejaban fondos y valores de la Federación, continuó con la formación de inventarios, dando atención preferente a los de bienes inmuebles y practicando una nueva justipreciación de esos bienes, dada la antigüedad de un gran número de avalúos, a fin de que figuraran con su verdadero valor en el activo de la Hacienda Pública Federal, puso al corriente el estado de la Deuda Pública, cuyo servicio estaba suspendido desde enero de 1914, indicando las partes que correspondían a la Federación, a los Estados y al Distrito Federal, e inició el estudio de las cuentas presentadas por los bancos de emisión, con el objeto de fijar las cantidades que por capital o intereses habría de pagar semestralmente el Gobierno, en un plazo de 8 años, estableció en la Auditoría de Servicios y Cuentas Especiales y Estadística, con fecha 1° de enero de 1920, la cuentas estadística de "Ingresos y Egresos", con la finalidad de poder conocer, al término de cada mes, la recaudación y gastos, lo que permitía no sólo tener de manera inmediata los datos relativos a cualquier periodo, sino también orientarse en la formación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de cada año fiscal, se preocupó por la idoneidad de su personal de inspección, obligando a quienes aspiraban a ocupar un puesto de esa naturaleza a presentar un examen. El mismo requisito exigía a los pagadores auxiliares, los que, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda, eran examinados por Contraloría y por los delegados de la Tesorería de la Federación, estableció las auditorías regionales con la mira de descentralizar la glosa, procurando de este modo la rapidez en las operaciones de contabilidad, la facilidad y prontitud para comunicar y exigir las responsabilidades, así como también una mayor efectividad en la realización de las labores de inspección.

El Informe Presidencial de septiembre de 1922, al referirse a la labor de inspección, señalaba que la Oficina Central de ese nombre había practicado 2 147 visitas a oficinas civiles y 1 135 a pagadurías militares, las que unidas a entregas de oficinas con manejo de fondos, revistas de administración, tomas de posesión, licenciamientos, entregas de mando y ceses de corporaciones daban un total de 4 612 comisiones ejecutadas, en tanto que las auditorías regionales, de reciente creación, habían desempeñado más de cinco mil comisiones diversas. La eficacia de los trabajos en este renglón -una economía de \$3 519 137.97- permitía afirmar

al Primer Mandatario que no habia oficina en todo el ámbito de la República que dejara de ser visitada constante y periódicamente por medio de las auditorías regionales.

En el rubro de glosa previa, del 1° de agosto al 31 de julio de 1922, fueron aprobados para su pago y remitidos a la Tesorería de la Federación 17 592 libramientos con un valor total de \$222 591 009.13 y 50 775 autorizaciones de pago, con un importe de \$56 063 817.85. Durante el mismo periodo, fueron devueltos con observaciones a las secretarías y departamentos que los expidieron 1 438 libramientos con un valor de \$13 997 419.11 y 5007 autorizaciones de pago con un importe de \$12 881 997.50, lo que daba un total de \$26 879 416.61, de gastos no aceptados. Además, como los libramientos del Gobierno del Distrito Federal eran revisados por Contraloría, fueron aprobados 2 328 de ellos, que representaban un valor de \$8 190 818.22.

Aunque durante el periodo a que se contraía el informe en cuestión continuaba en suspenso el servicio de la Deuda Pública, no se interrumpieron las labores referentes a esta última. Por el contrario, al estar próxima la reanudación del citado servicio, se procedió a reorganizar los diferentes archivos de tan importante ramo, y al efecto se revisaron, seleccionaron, coleccionaron y catalogaron más de 28 000 expedientes, 827 registros -catálogos de cupones amortizados, 158 libros principales y auxiliares de contabilidad, índices, registro, etc. En forma paralela al trabajo anterior, se corrieron los asientos que correspondían a los intereses caídos, y por cuyo concepto la Deuda Pública Titulada aumentó \$18 705 750.89.

Por alcances en bonos se practicaron 6 880 liquidaciones, con valor de \$5 659 061.68 y se recibieron 27 127 liquidaciones que se formularon por los acreedores de los referidos alcances, con un importe de \$21 236 174.70.

En congruencia con uno de los fines que se persiguieron con su establecimiento, lograr la eficiencia administrativa, Contraloría mantuvo la regla de que los empleados de nuevo ingreso sustentaran un examen. Se efectuaron así, de conformidad con el Reglamento de Pagadurías y disposiciones de la Secretaría de Guerra, 158 exámenes y se expidieron 34 certificados de pagadores de primera, 49 certificados de pagadores de segunda, 55 de oficiales de Pagaduría y 20 de administradores de hospitales. Las auditorías regionales practicaron 14 exámenes y remitieron los expedientes formados al

Departamento, para que, previa revisión, autorizara la expedición de los certificados respectivos.

Con referencia a la organización del Departamento, se modificó el sistema de glosa, por medio de una racional división del trabajo, y se obtuvieron resultados satisfactorios por la rapidez con que se efectuaban las operaciones y por la mayor confianza que ofrecía en materia de moralidad, ya que el nuevo sistema establecido imposibilitaba que un glosador pudiera ponerse de acuerdo con el cuentadante responsable, a fin de ocultar sus malos manejos. Dos innovaciones más fueron introducidas una de ellas consistía en que el Registro de Libramientos, que dependía de la contaduría del Departamento, se transformó en una auditoría especial, por la importancia y delicadeza de sus trabajos, y la otra, en que se adaptó para la contabilidad de la Hacienda Pública un sistema sintético de concentración, sujeto a la clasificación decimal, el cual fue utilizado desde la cuenta de 1921.

La falta de un Reglamento de la Ley Orgánica de Contraloría de 1918 y el hecho ya apuntado de que la fiscalización de los fondos públicos se llevara a cabo conforme a un reglamento datado en 1871, cuyas disposiciones resultaban anticuadas y en muchos casos implicables, originaron la expedición de numerosas circulares reglamentarias de dicha ley y aclaratorias del reglamento mencionado y de otros ordenamientos vigentes, como lo demuestran las 59 circulares emitidas por el Departamento en el periodo a que se contraía el tantas veces citado Informe Presidencial de septiembre de 1922.

En este documento, el Jefe del Ejecutivo dejaba constancia de la rápida evolución de Contraloría a poco más de 4 años de su establecimiento, y expresaba su satisfacción por los resultados obtenidos, que traducidos en cifras representaban una economía de \$30 398 554.48.

El Informe Presidencial de septiembre de 1923 recogía los esfuerzos realizados por Contraloría en lo concerniente a su organización, a fin de mejorar sus mecanismos operacionales. Uno de dichos esfuerzos consistió en la impresión de formas de inventarios e instrucciones para llenarlas, así como en la impartición de conferencias a los empleados de los tres poderes para que supieran utilizarlas, con el objeto de facilitar la labor que le asignaba el artículo 71 de su ley orgánica.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 81 del mismo ordenamiento y atento el hecho de que las pagadurías, jefaturas de Hacienda, Aduanas,

Administraciones del Timbre, Direcciones de Correos y de Telégrafos, Casa de Moneda y otras oficinas usaban documentación variada al rendir sus cuentas, el Departamento inició un estudio tendiente a unificar los formularios que deberían emplearse.

Otras acciones emprendidas en el aspecto de organización fueron: el establecimiento de 19 delegaciones en las diferentes dependencias del Ejecutivo, para vigilar las operaciones de inversión de fondos, como pagos, expedición de pasajes, intervención en contratos y otros semejantes, orientar la fiscalización en los Ferrocarriles Nacionales de México, que temporalmente estaba administrando el Gobierno, hacia el manejo de fondos, organización general y particular de cada oficina, fletes y pasajes y reducción del personal, continuar la práctica de exámenes rigurosos a pagadores y oficiales de Pagaduría, en orden a garantizar la eficiencia de estas oficinas, y la expedición de 46 circulares y del Reglamento de Auditorías Regionales.

En virtud de las actividades de la Auditoría de Inspección, se conoció un número considerable de infracciones, que se consignaron a las autoridades competentes, se logró una disminución en los precios de materiales comprados, en los arrendamientos de fincas y en otros renglones, se intervino en la impresión de estampillas por valor de más de \$21 000 000, así como en la impresión de bonos por sueldos que se adeudaban, con una valor nominal de más de \$8 000 000, y en la acuñación y reacuñación de moneda por valor superior a los \$65 000 000; se alcanzó un coeficiente de explotación mensual en las líneas de los Ferrocarriles Nacionales de México de un 89.59 %, que representaba una reducción considerable en la reorganización ferrocarrilera, dado que en los años anteriores tal coeficiente había alcanzado hasta un 107.57 %, se reglamento la expedición de pasajes cubiertos por el Gobierno, suprimiéndose en gran parte el abuso que existía, y por último, incluso en el Gobierno del Distrito se revisaron cuentas y expedientes de empadronamiento, que causaron una diferencia de capitalización, con relación a años anteriores, de \$2 116 764.49 representativos de un aumento en las contribuciones de más de \$169 000.00.

En relación a la glosa previa, se recibieron documentos para su revisión, incluidos los del Gobierno del Distrito, por la cantidad de \$223 585 403.31, de los cuales fueron rechazados algunos con valor superior a los \$25 000 000, por contener errores de comprobación, por no estar consignado el gasto en el Presupuesto de Egresos, o por algún otro motivo. Se cancelaron, además, libramientos y autorizaciones con importe de más de \$18 000 000, y se giraron libramientos a la Secretaría de

Hacienda, que amparaban la incineración de \$3 500 000 en papel moneda infalsificable.

Por concepto de pensiones se recibieron 3 510 expedientes, de los cuales se dictaminaron en sentido afirmativo 405; 99 fueron aprobados por decreto y se cancelaron 18 pensiones. A la fecha del referido informe, 333 estaban pendientes de resolución y 354 de estudio. Toda esta labor proporcionó una economía al erario de más de \$100 000.

La revisión minuciosa de las reclamaciones presentadas por ministraciones al Ejército en la época preconstitucional, de víveres, forraje, ganado, etc., reportó asimismo, un ahorro, ya que de \$2 465 106.60 que importaban, únicamente fueron reconocidos \$907 258.45.

Que los servicios encomendados a Contraloría eran retributivos, al producir beneficios que podían evaluarse en cantidades muy superiores a las erogadas para su funcionamiento, se constata fácilmente por las economías logradas en favor del erario, y que en el periodo en cuestión ascendieron a \$33 563 937.09. A estos logros obedecía -según lo expresaba el Primer Magistrado al Congreso- la especial atención de que era objeto el Departamento, y en él se tenía la firme esperanza para conseguir, aunque paulatinamente, una racional distribución de los caudales públicos, no haciéndose sino aquellos gastos de indiscutible necesidad y de utilidad manifiesta.

En el periodo comprendido en el Informe Presidencial de septiembre de 1924, el Departamento formuló el Reglamento de las auditorías y subauditorías locales en las dependencias del Ejecutivo, que entró en vigor el 29 de diciembre de ese año, con lo que simplificó el trámite de sus operaciones y evitó las frecuentes consultas que tales oficinas hacían a los órganos centrales. Realizó, asimismo, casi en su totalidad, un estudio sobre las auditorías regionales, y una carta geográfica que fue necesario hacer para fijar la jurisdicción de aquéllas.

Las órdenes de pago y de aplicación o las partidas del Presupuesto remitidas a Contraloría para su aprobación y registro en calidad de glosa previa, fueron las siguientes:

| | | |
|--------|---|------------------|
| 18 404 | libramientos por valor de | \$252 886 336.98 |
| 53 034 | autorizaciones de pago por valor de | \$ 43 926 028.20 |
| 4 852 | autorizaciones de cargo por valor de | \$ 7 411 980.94 |
| 4 859 | libramientos de anticipo y liquidación del Gobierno del Distrito Federal por valor de | \$ 15 390 953.23 |
| TOTAL | | \$319 615 299.35 |

De estos documentos fueron rechazados 6 959, entre libramientos, autorizaciones de pago y autorizaciones de cargo, con importe de \$32 680 682.38, y se cancelaron 7 417 con valor de \$7 912 293.20.

La intervención del Departamento de contratos, obras, presupuestos, ventas, remates, etc., de la que puede citarse como ejemplo la supresión en la Líneas Nacionales de la oficina de compras The Western Purchasing Co., reportó igualmente una economía para el erario federal de \$2 888 969.33.

Para la glosa propiamente dicha, se recibieron en los órganos centrales y en las auditorías regionales 16 658 cuentas, de las que se glosaron 14 838 con un valor de \$2 197 945 892.20.

En materia de Deuda Pública, el Departamento formó el estado general de la misma, con detalle de las deudas propias del Gobierno contraídas hasta el año de 1913, y después de los Ferrocarriles, cuyo monto total era de \$1 568 125 315.91. Intervino, además, en la autorización de \$64 200 nominales de bonos de la Deuda Interior Consolidada; en las nuevas obligaciones garantizadas por el Gobierno consistentes en bonos oro del 5% amortizables en 10 años, por valor de \$11 500 000, precio de diversos latifundios adquiridos por la Caja de Préstamo para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, y en la revisión de bonos pagados por la suma de \$8 930 493.93.

El carácter retributivo de los servicios desempeñados por Contraloría se puso también de manifiesto en el ejercicio de 1923, en el que se logró una economía para el erario federal de \$38 487 134.32 frente a los 3 998 445 que importó su presupuesto. La economía referida se integró de la siguiente manera:

| | |
|--------------------------------------|-----------------|
| Por responsabilidades canceladas con | |
| el importe de bonos | \$ 2 917 483.41 |
| Por otros conceptos | \$ 2 888 968.53 |
| Por documentos rechazados | \$32 680 682.38 |
| TOTAL | \$38 487 134.32 |

Para valorar la gestión del Departamento en el periodo 1924-1925, debe recordarse que su presupuesto se redujo en un 35% sobre el ejercicio en 1924, lo que trajo como consecuencia inmediata la disminución de su personal en un 37%, de tal modo que de los 1 170 empleados con que contaba en el año citado sólo quedaron 735.

En la reorganización de sus oficinas -una de las medidas que tomó para evitar trastornos de las once que tenía anteriormente, y las privó de la función de glosa para transferirla a las auditorías creadas de nueva cuenta para tal objeto: de aduanas, Timbre, Civil, Militar y Liquidación de Cuentas. Esta última medida tuvo como ventaja la unificación del criterio en este trabajo, debido a que cada ramo está encomendado a una especialista, en tanto que en el sistema anterior existía el inconveniente de que cada auditor tenía que atender todos los ramos.

Suprimió las auditorías locales en las dependencias del Ejecutivo y las convirtió en delegaciones, subordinadas lo mismo que las regionales, de la Auditorías de Inspección, a la que se le agregaron -como ya se expuso-, diversas mesas, en razón de necesidad de instaurar especializaciones, ya por lo vasto de los diversos ramos de la inspección, ya por las comisiones que requerían determinados conocimientos profesionales.

La selección de su personal -otra de las medidas adoptadas con motivo de la considerable disminución de este último- la realizó a través de exámenes, de conformidad con los lineamientos del Acuerdo presidencial 376, de 2 de marzo de 1925. Este acuerdo fue emitido por el presidente Plutarco Elías Calles, que estableció en él requisitos de admisión, de escalafón y de separación del personal de Contraloría, y con el cual inició la implantación del Servicio Civil de carrera en México, ofreciendo a los empleados del Departamento diversas garantías de estabilidad y conservación en sus puestos, a cambio de honorabilidad, competencia y tiempo de servicios, ya que como de expresaba en el considerando del mismo, la reducción del personal implicaba la necesidad de buscar una mayor eficiencia en el despacho de los servicios públicos por medio de una selección cuidadosa de quienes aspiraban a ingresar por vez primera

a reingresar al Departamento y de aquellos que continuaban desarrollando sus labores.

Los requisitos de admisión fijados en el acuerdo eran:

- 1) Comprobar su aptitud a través de un examen.
- 2) Tener antecedentes honorables y una hoja de servicios limpia;
- 3) En el caso de aspirantes de nuevo ingreso, además del examen y en sustitución del segundo requisito, era necesario acreditar su honorabilidad y buena conducta con referencias y antecedentes, tanto en el orden social como en el administrativo, si habían trabajado anteriormente en alguna otra dependencia de la Administración.
- 4) Preferir a los cesados para cualquier vacante, siempre que la razón del cese hubiese sido de carácter económico;
- 5) Demostrar su aptitud los empleados en servicio por medio de un examen, y tener antecedentes honorables y una hoja de servicios limpia, según constancia de sus expedientes;
- 6) Otorgamiento de ascensos por riguroso escalafón, mediando igualdad de circunstancias de competencia y de honorabilidad;
- 7) Cubrir solamente una tercera o cuarta parte de las vacantes; con personal que no fuera de reingreso;
- 8) Separación de los nuevos y antiguos empleados únicamente por jubilación, renuncia voluntaria o cese. Este requisito, empero, estaba restringido a los siguientes casos: a) comisión de un acto gravemente lesivo a los intereses del fisco, o a la seguridad o prestigio de la Nación; b) imposibilidad física, por un tiempo mayor a seis meses, para desempeñar el empleo; c) residir fuera del lugar de ubicación de las Oficina respectiva, sin permiso del Departamento; d) desobediencia a las instrucciones que se firmaban al reverso del acta de protesta, relativas al lugar de prestación de servicios; e) los demás casos graves contemplados en el reglamento correspondiente; f) faltas notorias de disciplina o moralidad y comisión de delitos.

La proyección del acuerdo que iniciaba la implantación del Servicio Civil la realizó el mismo Jefe del Ejecutivo, al determinar que las disposiciones de dicho acuerdo se incorporaran a la nueva Ley Orgánica del Departamento o a su reglamento, como de hecho ocurrió, según puede apreciarse del Capítulo Décimo de la primera y de la Sección Décimo del segundo. El propósito era claro; dar a los servidores de la Nación la garantía de que conservarían sus puestos mientras no incurriera en alguno de los supuestos de separación antes enunciados, a fin de que su labor fuera honrada, eficaz y activa.

Una medida de tal naturaleza no podía pasar inadvertida, y a ella dedicaron sendos editoriales los diarios El Demócrata y El Globo, con fechas de 5 y 7 de marzo de 1925, respectivamente. En el primero de ellos se hablaba de la disposición del Ejecutivo como de una promesa digna de ser tenida en cuenta, dada la solvencia moral de quien la hacía, y por la cual habrían de respetarse los derechos de "los que trabajan" al convertirse de circunstanciales en esenciales. Decía el editorial de referencia:

Y de aquí que hoy dejemos una constancia innegable del cordial sentimiento y del aplauso sincero que tenemos la honra de tributar a la más visible representación nacional del Poder. El Ejecutivo de la Unión, cuyos procedimientos radicalísimos para acabar de raíz con la epidemia mexicana que se llama empleomanía, son demasiado conocidos y por muchos sobradamente lamentados, acaba de dictar una disposición, por la cual se tiende, son palabras del Presidente de la república, "a dar a los servidores de la Nación la garantía plena de que conservarán sus puestos mientras no incurran en faltas u omisiones graves que les sean imputables, prometiéndose que esta seguridad será un aliciente para que procuren desempeñar sus labores con honradez, eficacia y actividad". Esta disposición refiérese exclusivamente a los empleados que prestan sus servicios en la Contraloría General de la Nación, único Departamento que puede controlar ya el Ejecutivo, porque dentro de él es menos varia la labor de los funcionarios públicos; pero el espíritu que la informa salta a la vista, y es una promesa digna de ser rendida en cuenta, dada la solvencia moral de quien la hace, de que en las altas esferas del Gobierno habrán de ser siempre respetados los derechos de los que trabajan, es decir, de los que por virtud de un contrato verbal o escrito, que la forma no hace al caso, prestan un servicio a cualquiera otra persona individual o moral.

Derechos que no se circunscriben al cobro semanal, decenal o mensual de los estipendios previamente concertados, sino que alcanzan a una esfera trascendente

en las que tales derechos se subliman, convirtiéndose de circunstanciales o transitorios, en esenciales.

Y de aquí el valor ejemplar del acuerdo oficial que comentamos, y que, con sólo traerlo a estas columnas, en tan sencilla referencia como es la del párrafo anterior, nos permita dar por satisfecho nuestro propósito de dedicarle entusiasta aplauso.

Porque, ¿qué mejor elogio que el de la ejemplaridad que seguramente inspiró la firma de este acuerdo?

El Globo, por su parte, señalaba que se había dado el primer paso para establecer el servicio civil sobre bases justas y sólidas, de manera que el empleado público no estaría sujeto a las veleidades de la política; que la observancia del escalafón para proveer las vacantes haría que el servidor, con la esperanza del ascenso, se esforzara en superarse, y que se dignificaría la categoría de los funcionarios.

Por su importancia se reproduce el editorial en comento:

Acaba de ser dado el primer paso para establecer el servicio civil sobre bases justas y sólidas. Ya era tiempo de que se velara por los intereses del empleado público, poniéndolo al margen de las marejadas de la política. El cese injustificado es la preocupación constante de los numerosos ciudadanos que prestan sus servicios en las diversas dependencias del Gobierno; de esos ciudadanos que han soportado con estoicismo las dificultades del Erario Nacional, tan frecuentes, por razones de todos conocidas, en los últimos años.

El primer paso de que hablamos lo ha dado el Departamento de Contraloría de la Nación. Dice el octavo párrafo del acuerdo respectivo; "Los empleados de nuevo ingreso, a partir de la fecha de este acuerdo, y los que están prestando sus servicios, una vez que hayan cumplido los requisitos que se exigen para los primeros, sólo podrán ser separados por jubilación, renuncia voluntaria o cese; pero en la inteligencia de que éste únicamente se dictará en los casos debidamente comprobados".

Luego viene la enumeración de los casos en que son justificados los ceses.

De Contraloría será trasladada esta práctica a otras dependencias del Gobierno, llevando seguridad y tranquilidad a todos los empleados públicos, quienes, para gozar de estos derechos de estabilidad, tendrán que someterse a un examen de competencia, de estos derechos de estabilidad, tendrán que someterse a un examen de competencia que bien vale la pena de ser pasado, en vista de las ventajas que proporciona.

La condición peor es la del empleado público, entre la de todos los elementos de trabajo, al menos hasta que sea implantado definitivamente el servicio civil. Cualquier cambio de jefes en los diversos departamentos, pone a los empleados en el inminente peligro de quedar cesantes, sin que sean tomados en cuenta los daños de servicios eficientes prestados al país. Otro dato importante que trae el Acuerdo de Contraloría es el de que se observará rigurosamente el escalafón para proveer las vacantes. Este acto de consecuencia hace que el empleado, con la perpetua esperanza del ascenso, viva esforzándose por superarse, y no se contente con una cómoda y elástica concepción de su deber.

La implantación del servicio civil no sólo garantiza los intereses de los empleados competentes, sino que dignifica la categoría del empleado público. La permanencia en el cargo de estos sufridos servidores de la República, es mirada como un favor de los nueve funcionarios, pues bien se sabe que la capacidad es olvidada cuando no hay influencias propicias.

Y esta condición de favoritismo rebaja a tal punto la moral, que puede hacer pensar a los empleados, que antes que con la patria, están obligados con este o aquel funcionario que les prestó su apoyo.

Si a tanto no se llega, por lo menos reduce el entusiasmo en su trabajo, en la espera de una súbita injusticia, que se convierte frecuentemente en una dolorosa realidad. ¡Cuánta altura moral se necesita para no caer en estos estados de disolvente escepticismo!

En esta hora propicia la reinvidicación de todas las clases oprimidas no podía quedar en la triste condición en que ha vivido por tantos años el empleado público. Se ha iniciado su mejoramiento como clase; que no se quede en la iniciación esta labor de justicia, que en breve queden colocados en un pie de igualdad con las demás clases trabajadoras, que tanto han adelantado al amparo de la revolución.

Como consecuencia del mencionado Acuerdo Presidencial y en cumplimiento a un acuerdo anterior del propio Jefe del Ejecutivo, de 4 de febrero del año precitado, por el que autorizó a Contraloría a celebrar exámenes, con objeto de seleccionar su personal. Luis Montes de Oca, con objeto de seleccionar su personal, Luis Montes de Oca, contralor general de la Nación, expidió una convocatoria a las personas que habían desempeñado el cargo de inspectores de segunda hasta el 31 de diciembre de 1924, o fecha posterior, para que solicitaran examen y cubrieran cinco puestos vacantes de la misma categoría. Asimismo, solicitó al Primer Mandatario y al secretario de Hacienda el nombramiento de sus representantes para integrar una Comisión revisora de Expedientes, cuyos trabajos sobre la investigación de la honradez y tiempo de servicios de los empleados del Departamento serían previos a la realización de los exámenes sobre aptitudes que habrían de practicarse. La comisión en cita quedó formada por Carlos Padilla, en representación del Ejecutivo; Pedro Alegría, en representación de la Secretaría de Hacienda, y por Francisco E. Velasco, auditor, en representación del Departamento.

En términos generales, el Departamento procuró coordinar los servicios públicos, a fin de evitar la duplicidad y aun multiplicidad de una misma función; extender la fiscalización a las existencias de mercancías materiales, mobiliario, etc., pues sucedía que por falta de ellas se hacían adquisiciones innecesarias con el consecuente perjuicio para la Hacienda Pública, disminuir al mínimo la documentación fiscal, puesto que parecía que el fin no era despachar asuntos sino formar expedientes voluminosos; reducir el número de manejadores de fondos y concentrar éstos en el menor número posible de oficinas, con base en razones de conveniencia y moralidad, dado que la multiplicidad de personas encargadas de la administración de fondos no sólo hacía más factible que ocurrieran irregularidades, sino que dificultaba la vigilancia y más tarde, la exigencia de responsabilidades.

Que la Contraloría era un órgano con trabajos eminentemente técnicos y profesionales y, por tanto, alejado de la política, como habían sido concebidos los Departamentos en el Constituyente de 16, queda de manifiesto por las palabras del Ejecutivo de la Unión:

El Ejecutivo se ha desempeñado en substraer por completo la Contraloría del contacto con la política, dado que está consagrada exclusivamente a trabajos técnicos y profesionales y es un Departamento de la confianza personal de la República. Su participación en la política originaria que su actuación no fuera

imparcial, que tuviera que escoger su personal a base de recomendaciones, por compromiso o partidatismo y finalmente que pudiera ser arrastrada a polémicas que la distrajeran de una labor concentrada.

Debe recordarse también en este punto a las Comisiones de Eficiencia, creadas en 1926, con la finalidad de que estudiaran la organización de las oficinas a las cuales estuvieran adscritas, y propusieran medidas encaminadas a establecer mejores sistemas de trabajo y reducción de los presupuestos. Contraloría -como se vio con anterioridad- jugó un papel importante en dichas Comisiones a través de sus delegados y de la Comisión Central de Eficiencia que formó en acatamiento a lo dispuesto por el jefe del Ejecutivo.

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DE LA REFORMA AL TITULO IV CONSTITUCIONAL Y SU LEY REGLAMENTARIA

I.- ANALISIS DE LA REFORMA AL TITULO IV CONSTITUCIONAL

El Título IV Constitucional se denomina "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", el cual abarca del Artículo 108 a 114, cuyo contenido estudiaremos:

1.- Artículo 108

Como es sabido, este título fue reformado en el año de 1982. Como consecuencia de esta reforma, el artículo 108, define con toda precisión quienes tienen el carácter de Servidores Públicos para efectos del título que se analiza siendo éstos los Representantes de Elección Popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Consideramos que en este sentido la reforma fue muy acertada, en virtud de que al definirse con exactitud quienes tienen el carácter de servidores públicos, tanto gobernantes como gobernados están en posibilidad de conocer quienes son sujetos del régimen legal aplicable a éstos.

Otro aspecto que consideramos adecuado de la reforma, es haber suprimido la distinción entre altos funcionarios y empleados de la Federación.

Continuando con el análisis de la Disposición Constitucional que nos ocupa, la misma establece en su último párrafo, la facultad para que los Estados de la República, precisen en sus Constituciones quienes tienen el carácter de Servidores Públicos, para los efectos de responsabilidad.

El tercer párrafo del artículo 108 Constitucional establece, al igual que antes de la reforma, que el Presidente de la República, sólo podrá ser acusado durante el ejercicio de su encargo por traición a la Patria y por los delitos graves de orden común.

Como se aprecia actualmente, continúa el régimen de excepción, aplicable al Presidente de la República, que como hemos sostenido, lo sustrae, al menos temporalmente, de la aplicación de la Ley Penal.

Cabe señalar que la disposición que comentamos no obsta para que cuando el Jefe del Ejecutivo concluya su cargo, pueda ser denunciado por cualquier delito.

Por último, el tercer párrafo del Artículo 108, hace mención especial al Principio de Legalidad a que aludimos anteriormente, por cuanto hace a los gobernadores de las Entidades Federativas, los Diputados Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, al establecer que dichos servidores públicos son responsables por las violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales. La reforma de 1982, incluyó en este párrafo la Responsabilidad de los Servidores Públicos, a que hace referencia, por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Esta mención específica no tiene razón de ser, puesto que dentro del artículo 47, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentra contenida la obligación de éstos de no utilizar los recursos del Estado para fines distintos a los que están afectos. Consideramos que esta obligación fue contemplada a nivel constitucional, en virtud del malestar de la población por el aparente enriquecimiento ilícito de algunos funcionarios públicos.

Por último, hemos de agregar que mediante reforma publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1994, fueron agregadas como sujetos de responsabilidad los miembros de los consejos de las jurisdicciones locales, órganos que fueron contemplados a nivel constitucional en un esfuerzo por hacer más eficiente la función judicial.

2.- Artículo 109

El artículo 109 Constitucional, establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales en los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades tendientes a sancionar, a quienes teniendo este carácter, incurran en

responsabilidad. Lo anterior, fortalece la soberanía de los Estados, respondiéndose así la vocación federalista que tenemos los mexicanos.

En este sentido caben las siguientes interrogantes:
¿Qué actos u omisiones son lo que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales?, más aún,
¿Cuáles son los intereses públicos fundamentales?.

La redacción de la fracción I, del artículo 109, en esta parte, resulta en nuestra opinión, totalmente inadecuada, en virtud de que no podemos establecer un criterio objetivo para definir lo que debemos entender por intereses públicos fundamentales. Cualquier acto de un servidor público en ejercicio de sus funciones reviste gran importancia y afecta en mayor o menor grado los intereses de la nación; más aún, nos atrevemos a afirmar que los actos realizados por los servidores públicos necesariamente tienen que ver con los gobernados, aún cuando sea de una manera indirecta, y es por esta razón que de alguna manera interesa a los gobernados; por ello, no se puede establecer una distinción entre intereses públicos fundamentales e intereses públicos no fundamentales, más aún, no debiera hablarse de intereses públicos, debiera hablarse más bien de actos de gobierno, pero nunca de intereses.

Con mayor razón, tratándose de los actos realizados por el Presidente de la República, pues es quien encabeza la administración pública.

Lo realmente grave de esta fracción, va más allá, toda vez que lo que pudiera considerarse intereses públicos fundamentales es algo por demás subjetivo, por lo que queda al arbitrio de la autoridad definir si un interés es público y es fundamental, y en última instancia si procede el juicio político en contra de ese servidor público.

En razón de lo anterior, cabe entonces cuestionarse si el Juicio Político, como está concebido actualmente, es una instancia realmente eficaz para exigir al Presidente de la República la responsabilidad que el mandato popular le confiere.

Continuando con el análisis de este artículo, en su fracción II, establece: "La Comisión de Delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación Penal".

Respecto de esta fracción, la iniciativa de reforma constitucional del Ejecutivo Federal, establece en la parte conducente: "En lo que hace a la naturaleza de las responsabilidades, la iniciativa propone eliminar la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre los delitos y faltas oficiales y delitos comunes. Establece con claridad que corresponde a la Legislación Penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por servidores públicos, sea con motivo de su empleo, cargo o comisión o no. Con ello se propone acabar cualquier forma de tratamiento discriminatorio entre el régimen penal aplicable a los gobernantes y a los gobernados. Esto no implica que la Legislación Penal no deba atender la demanda popular de establecer un régimen adecuado para prevenir y sancionar la corrupción de servidores públicos." (50)

Aún cuando la parte transcrita de la exposición de motivos, pretende hacernos pensar que se aplicará la Ley Penal, sin distinguir a gobernantes de gobernados, lo cierto es que no es así, ya que el artículo 111, de la propia Constitución, claramente dispone que por lo que toca al "...Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en términos del artículo 110...", lo que implica que no se podrá proceder contra dicho funcionario penalmente, pues el artículo 111, claramente prescribe que sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, lo que indudablemente constituye una excepción en relación a la aplicación de la Ley Penal, contrariamente a lo que dice la exposición de motivos.

Por último, la fracción III del multicitado artículo 109 constitucional, establece que se impondrán sanciones administrativas a aquellos servidores públicos que con sus actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observar en el ejercicio de sus funciones.

En primer término conviene decir, que dentro de la regulación del Derecho Disciplinario en nuestro sistema jurídico mexicano no existe ningún texto que defina lo que debe entenderse por legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia. No obstante lo anterior, resulta conveniente intentar definir los conceptos anteriores, resulta conveniente intentar definir los conceptos anteriores, toda vez que las diversas normas que regulan la responsabilidad de los servidores

(50) De la Madrid Hurtado, Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio. México. Presidencia de la República. Tomo I. 1983. p. 19.

públicos, hacen continuamente alusión a estos términos, que son los que inspiran el Título Cuarto Constitucional y su Ley Reglamentaria.

Así, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define la honradez como la cualidad de aquel que obra o procede con rectitud o con integridad. (51)

En el diccionario editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se equiparan los términos de legalidad y legitimidad y se define la legitimidad como el vocablo que deriva del latín *legitimus* que en el lenguaje común significa: "conforme con las reglas del bien construido". (52)

Se dice que una persona es leal cuando obra con rectitud, cuando obra de acuerdo con las reglas de honor y de la fidelidad. (53)

Se define la imparcialidad como la característica de aquella persona que es justa y no tiene prevención en favor o en contra. (54)

Como se puede apreciar, cada uno de los términos que anteriormente intentamos definir, sin pretender dar una definición de carácter universal sobre las cualidades que deben inspirar el desempeño de los servidores públicos, conducen exactamente a lo mismo, esto es, lo que se pretende, es que el servidor público actúe en definitiva con apego irrestricto a la norma jurídica, pretensión que queda sin efecto, si no se crean medios jurídicos para hacer efectiva la responsabilidad de todos los funcionarios y particularmente del Presidente de la República, y ya se ha visto que el Juicio Político, como se regula actualmente, no es lo más adecuado.

-
- (51) Real Academia de la Lengua Española. Diccionario de la Lengua Española. Madrid. Ed. España-Calpe. Tomo II. 1984. p. 743.
 - (52) Instituto de investigaciones Jurídicas. UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. México. Tomo III. 1988. p. 1941.
 - (53) Real Academia de la Lengua Española. Op. Cit. p. 819.
 - (54) Ibidem. p. 758.

Continuando con la explicación del artículo 109 constitucional, hemos de decir que en estas tres fracciones quedan establecidas de manera genérica las tres clases de responsabilidad en que puede incurrir cualquier servidor público, esto es, Responsabilidad Administrativa, Responsabilidad Penal y la llamada Responsabilidad Política.

Establece el artículo comentado que los procedimientos por los que se determine cualquiera de las tres responsabilidades a que se ha hecho referencia en el párrafo que antecede, se desarrollarán autónomamente y asimismo dispone que no podrán imponerse por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza en dos ocasiones. Esta última aclaración que hace al párrafo que comentamos no hubiera sido necesaria toda vez que ya en el artículo 23 constitucional se establece que "nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito".

Por cuanto hace a la autonomía de los procedimientos para aplicar las sanciones a que den lugar los actos u omisiones de los servidores públicos viene a ser en nuestra opinión, un aspecto positivo, toda vez que se tienen diversos medios para hacer efectivas las distintas clases de responsabilidad; el gobernado cuenta con instrumentos diversos para exigir cada una de ellas, lo que sin duda constituye un avance en cuanto a la regulación del Derecho Disciplinario, aún cuando no podemos soslayar que tales medios y particularmente por cuanto hace al Presidente de la República, no han sido del todo eficaces, por lo que deben modificarse, debiéndose insistir en que tal modificación en sí misma, carece de razón sino se da en medio de una auténtica democracia en que exista un real equilibrio de poderes.

Pasamos enseguida a comentar lo tocante al enriquecimiento ilícito. Incurre en enriquecimiento ilícito el servidor público que durante el tiempo de su encargo, o por motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumente sustancialmente su patrimonio, adquiera bienes o se conduzca como dueño sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiese justificar.

El enriquecimiento ilícito debe quedar establecido como un tipo penal para que sea sancionado por las autoridades competentes, puesto que no tiene sentido establecer un procedimiento diverso para sancionarlo, independientemente de que la sola definición del enriquecimiento ilícito es sumamente vaga e imprecisa, particularmente, porque se refiere al "aumento sustancial del patrimonio", lo cual no representa un criterio objetivo para definir este concepto. Por otra parte, pienso que es difícil establecer un nexo causal entre el

patrimonio y el cargo que se ostenta particularmente si se trata del Presidente de la República, interpretando a contrario sensu, esta disposición, si se demuestra la procedencia lícita de los bienes, lo que bien puede hacerse a través de actos jurídicos simulados, ya no se incurriría en enriquecimiento ilícito.

Por último, el Presidente de la República podría no conducirse como dueño respecto de sus bienes, a través de presta nombres, dificultándose poder comprobar que tales bienes pertenezcan al Presidente de la República.

Para finalizar el análisis del artículo 109 constitucional, diremos que en su último párrafo señala la acción que tiene cualquier ciudadano, "Bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de los elementos de prueba", para formular denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el artículo que se analiza.

Hemos de decir que para que una acción popular que se concede en una Ley, sea efectiva, se requieren necesariamente dos condiciones a saber: Por un lado, una conciencia ciudadana muy desarrollada, un sentido de responsabilidad muy profundo y un valor cívico muy arraigada en la personalidad del ciudadano; y por otro lado, se requiere una integridad y conciencia también muy profunda por parte de quienes van a sustanciar el procedimiento que conlleve al ejercicio de la acción popular de que se trate. Sin estas dos condiciones la acción popular se convierte en una utopía.

Desde nuestro personal punto de vista, en nuestro país, no se dan las condiciones arriba señaladas o cuando menos, no se daban a finales de 1982, tan es así, que éste párrafo del artículo 109 constitucional no se ha aplicado, prueba de ello, es que al término de la administración del Presidente Salinas de Gortari, a pesar de que se ha hecho mención en los diversos medios de que la oposición pugna por iniciar un Juicio Político en su contra, no se ha ejercitado la acción popular a que se refiere este artículo.

El precepto legal en comento, fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha diez de enero de 1994, para regular lo referente a la responsabilidad de los servidores públicos cuando en su carácter de Agentes del Estado, causen daños y perjuicios a un particular, estableciendo la posibilidad de que las dependencias o entidades de la Administración Pública, reconozcan la obligación de indemnización. Sobre

este punto, se abordará con mayor amplitud al tratar el artículo 77 bis, que se adicionó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

c) Artículo 110

El artículo 110 constitucional, es el que regula la Institución denominada "Juicio Político". La mecánica de funcionamiento de éste es desarrollada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual analizaremos dentro de este mismo capítulo posteriormente.

Así, al inicio del artículo referido, se señala quienes serán los sujetos del Juicio Político: Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Secretarios del Despacho, los Jefes del Departamento Administrativo, los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Órgano u Órganos de Gobierno del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

En relación a los sujetos de Juicio Político, cabe hacer una importante reflexión: El párrafo en comento, fue objeto de reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en las cuales adicionan como sujetos de responsabilidad a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los consejeros de la Judicatura Federal. No obstante esta reforma, dicho párrafo no menciona al Presidente de la República como sujeto de Juicio Político, ni tampoco lo hace el artículo 5° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que remite precisamente a este dispositivo, independientemente que el artículo 111 constitucional, señala que el Presidente sólo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores en términos precisamente del artículo 110, el cual como ya se mencionó, no menciona al Presidente como sujeto de Juicio Político, lo que nos lleva a concluir nada menos que el primer mandatario no es sujeto de Juicio Político, lo que constituye un absurdo jurídico, más como lo importante no es criticar lo hecho sino proponer algo mejor, en este trabajo se propone un marco jurídico diferente respecto al Presidente de la República, que como toda obra humana es perfectible.

De igual manera el artículo señala que los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrado de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de Juicio Político, en los términos del título que comentamos por violaciones graves a la Constitución a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Cabe hacer la aclaración de que el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos remite al artículo 110 constitucional para saber quienes son los sujetos de juicio político y repite prácticamente todo lo relativo a los Gobernadores de los Estados y los demás funcionarios anteriormente mencionados, sin embargo, la Ley Constitucional incluye en este dispositivo una aclaración en relación a los servidores públicos de los Estados que integran la Federación y es en el sentido de que, cuando los servidores públicos de estas Entidades Federativas sean sujetos del Juicio Político, la declaración que derive del mismo, será meramente declarativa y establece la norma en comento, que se comunicará a las legislaturas locales para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. Lo que pretende la norma constitucional es salvaguardar la soberanía de los Estados. Pero este propósito no se logra puesto que el Congreso de la Unión interviene en el procedimiento de Juicio Político relativo a los servidores públicos de las entidades federativas.

Si las legislaturas locales llevaran a cabo el procedimiento a que hacemos referencia no solamente se logra el respeto a su soberanía sino que también se fortalece el federalismo que nos rige.

La Constitución establece en el multicitado artículo 110, que las sanciones que podrán derivarse del Juicio Político para el servidor público que haya incurrido en las violaciones a que hace referencia este dispositivo, será la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, así como la destitución del funcionario de que se trate.

La Ley fundamental, describe en los dos párrafos siguientes la mecánica de funcionamiento del Juicio Político de manera genérica, la cual, insistimos, es detallada en el capítulo correspondiente de la Ley reglamentaria del título que analizamos.

d) Artículo 111

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma al título cuarto de la Constitución elaborada por el ejecutivo menciona, por lo que se refiere al Artículo 111 Constitucional, lo siguiente: "Propone establecer los principios reguladores de las responsabilidades penales de los servidores públicos. En consecuencia, con el espíritu de la reforma al título, eliminan las prerrogativas de los servidores públicos frente al resto de la población para ser procesado penalmente por los delitos en que incurran, manteniendo solamente el procedimiento previo de procedencia ante la Cámara de Diputados para aquellos casos en los que el mismo debe prevenir que la acción penal no se deforme, utilizándose con fines políticos tal y como lo previene el texto constitucional vigente". (55)

Antes de criticar los aspectos de la declaración de procedencia, hemos de establecer un concepto sobre la misma. Podemos definir la declaración de procedencia como aquel procedimiento del cual deberá conocer la Cámara de Diputados y el que deberá seguirse previamente al ejercicio de la acción penal que pretenda ejercitarse en contra de cualquiera de los servidores públicos que menciona el artículo 111 constitucional.

Así, el primer párrafo del artículo mencionado establece: "Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la Comisión de Delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado".

Cabe mencionar que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 31 de diciembre de 1994, se incluye como sujetos de la declaración de procedencia a los miembros de la Judicatura Federal, así como en su caso a los miembros de los consejos de las Judicaturas Locales.

Habiendo precisado lo que es la Declaración de Procedencia, y quienes pueden ser sujetos de la misma, conviene ahora explicar su funcionamiento.

A este respecto la iniciativa de reforma a que tantas veces hemos aludido, establece: "Se propone establecer dos principios fundamentales para la sanción de los delitos en que incurran los servidores públicos con motivo de un empleo, cargo o comisión. El primero es que las sanciones penales, necesariamente deberán graduarse de acuerdo con los beneficios obtenidos, daños o perjuicios causados por su conducta ilícita, independientemente de los demás elementos que puedan concurrir en la Comisión del Delito y los cuales debe evaluar el Órgano judicial. Junto con ello, propone establecer que la sanción económica por los frutos mal habidos de la conducta ilícita de los servidores públicos sea hasta tres tantos del mismo.

Estos dos principios, establecen las bases constitucionales para que las sanciones sean equitativas y preventivas, penalizando proporcional y disuasivamente los frutos de la corrupción. Se trata de prevenir que el comportamiento corrupto sea un aliciente económico, estableciendo la certidumbre jurídica de que la corrupción del servicio público debe implicar sanciones con costos superiores al lucro obtenido. Sin bases firmes que aseguren que las sanciones aumenten de acuerdo con el producto de la delincuencia a costa del patrimonio del pueblo, las bases para preservar este último y sancionar a quienes lo utilizan para su lucro particular, quedarían endebles. Además, las nuevas bases constitucionales propuestas, eliminan la regresividad que permitía la gran corrupción, castigando desproporcionadamente el lucro indebido de menor cuantía". (56)

La transcripción anterior, establece los fines que se persiguen con la Institución de la Declaración de Procedencia, los cuales se pueden resumir como el lograr que la sanción se aplique al servidor público por un ilícito penal que le cause un beneficio patrimonial sea proporcional a dicho beneficio. Lo anterior queda plasmado en los dos últimos párrafos del artículo que comento, los cuales, establecen: "Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la Legislación Penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrán

exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños o perjuicios causados".

Por lo que se refiere concretamente al funcionamiento de la Declaración de Procedencia, hemos de decir que nos ocuparemos en forma pormenorizada del procedimiento de esta Institución al tratar el capítulo correspondiente de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin embargo, a efecto de agotar la explicación del precepto constitucional que comentamos, hemos de señalar que la resolución que emita la Cámara de Diputados sobre el ejercicio de la acción penal, puede ser en uno de dos sentidos: en el sentido de que es procedente el ejercicio de la acción penal o en el de que dicha acción es improcedente. En el primer caso el efecto de la declaración será, según lo establece el propio artículo 111: "Separarlo de su encargo en tanto está sujeto al proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el involucrado podrá resumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto". Ha de descartarse que para que el servidor público sea separado de su encargo, la comisión del delito debió llevarse a cabo en el ejercicio de sus funciones.

Si la resolución de la Cámara de Diputados, fuese en el sentido de considerar improcedente el ejercicio de la acción penal de acuerdo con la propia constitución, se suspenderá todo procedimiento ulterior y durante el ejercicio del encargo del servidor público no podrá ejercerse, por el presunto delito que cometió la acción penal, pero ello no será obstáculo para que al concluir el ejercicio de la función del servidor público en cuestión, se ejercite la acción penal por ese presunto delito cometido, puesto que la declaración de procedencia no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Existe un aspecto excepcional por cuanto hace al Presidente de la República. El Jefe del Ejecutivo solamente podrá ser denunciado por la presunta comisión de un delito durante el ejercicio de su encargo, en términos del artículo 110 constitucional. Como lo he mencionado con anterioridad, el artículo 110, de la Constitución, no menciona al Presidente de la República como sujeto del Juicio Político, lo que nos lleva a concluir que la ley fundamental no contempla la posibilidad de iniciar Juicio Político al Presidente de la República; por otra parte, si tenemos en cuenta el artículo 111, establece que no se puede acusar penalmente al Presidente de la República, cuando menos no en los mismos términos que cualquier otro ciudadano, teniendo en cuenta que el poder legislativo es un instrumento servil del poder ejecutivo, en vez de fortalecer el equilibrio

de poderes, podemos concluir que el Presidente de la República es un ser intocable y que desde el punto de vista práctico, se encuentra al margen de las normas que regulan el actuar de los demás servidores públicos, de donde se desprende la necesidad inaplazable de una reforma legislativa en este aspecto.

No debe existir, en mi opinión, este requisito procesal para el ejercicio de dicha acción, puesto que en la averiguación previa y durante la secuela del procedimiento penal puede perfectamente, el Presidente de la República, al igual que cualquier ciudadano, aportar los elementos que demuestren su inocencia en relación con la comisión de un ilícito. Por todo lo anterior, la declaración de procedencia debe desaparecer, puesto que lo que se pretende es la eliminación de los regímenes de excepción, en cuanto a la aplicación de la Ley Penal se refiere.

Asimismo, por lo que hace a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y en su caso de los miembros de los consejos de las Judicaturas Locales, se sigue el mismo procedimiento de la declaración de procedencia pero únicamente para el efecto de que la declaración en cualquiera de los sentidos en que recaiga se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Indudablemente, lo que se pretende establecer expresamente en la Constitución es el efecto de la declaración de procedencia en cuanto hace a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados Locales y a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las mismas entidades, respetando la soberanía de los integrantes de la Federación; si se pretende respetar la soberanía ¿Por qué no establecer en la Constitución que serán las Legislaturas Locales quienes deban de conocer de la declaración de procedencia de los Gobernadores de los Estados, de los Diputados Locales y de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las Entidades Federativas?

e) Artículo 112

El artículo 112 Constitucional señala: "No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentra

separado de su encargo, si el servidor público ha vuelto desempeñar su funciones propias o ha sido nombrado electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto".

Consideramos que este artículo es innecesario puesto que lo que hace que un servidor público sea sujeto de la declaración de procedencia es precisamente su carácter de tal, es decir, el ejercicio de alguno de los encargos que enumera el párrafo primero del artículo 111; por lógica al suspenderse el ejercicio del cargo por parte del servidor público también queda excluido por ese hecho del régimen de los servidores públicos, en otras palabras pierde su carácter de Agente del Estado y por lo mismo, queda excluido del régimen legal aplicable a los servidores públicos, toda vez que se han extinguido los efectos del nombramiento que da origen a la relación entre el Estado y sus agentes.

f) Artículo 113

El Artículo 113 Constitucional, establece los lineamientos en que deberá basarse la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prescribiendo que la ley mencionada deberá contener las obligaciones de los servidores públicos, mismas que se contemplan en el artículo 47 de la Ley Reglamentaria, y los procedimientos y autoridades para aplicar dichas disposiciones se encuentran en los Artículos 48 y 64 de la Ley referida. Consideramos que el contenido del Artículo 113 Constitucional debió incluirse en la fracción III del artículo 109 Constitucional que se refiere también a las sanciones administrativas, ciertamente el precepto mencionado detalla con mayor precisión la responsabilidad administrativa pero pudo incluirse en la fracción III del Artículo 109 Constitucional.

g) Artículo 114

El Artículo 114 Constitucional establece los plazos de prescripción para la iniciación del Juicio Político y para el ejercicio de la acción penal estableciendo que el Juicio Político podrá iniciarse por el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después de concluido, lo anterior con la finalidad de evitar que el servidor público de que se trate quede relevado de la responsabilidad en que incurrió por el hecho de haberse separado de su encargo, situación en la que no se encuentra el Presidente de la República, porque

como lo hemos dicho repetidamente, no es sujeto de Juicio Político, aún cuando el artículo 111, así lo señale.

Por lo que se refiere al ejercicio de la acción penal se establece que se estará a los plazos y prescripciones consignados en la Ley Penal pero que estos nunca serán inferiores a tres años y que los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los cargos a que se refiere el párrafo primero del artículo 111 que explicamos con anterioridad. Asimismo, el último párrafo del artículo que comentamos nos dice que la Ley señalará los casos de prescripción de la Responsabilidad Administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109; cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años. Lo peligroso de esta artículo es determinar que acto u omisión es grave, hemos establecido que la omisión o acto ilegal de un servidor público de alguna manera es grave, puesto que directa o indirectamente va a redundar en perjuicio de los gobernados.

II.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Antes de empezar el análisis de la ley mencionada, hemos creído conveniente hacer alusión a la exposición de motivos de la misma para efecto de descubrir la intención del Ejecutivo Federal al enviar esta iniciativa de ley reglamentaria.

Al comienzo de la iniciativa de la ley enviada por el ejecutivo al Congreso de la Unión, se establece lo siguiente: "En un Estado de Derecho, el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando no hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el

afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos" (57).

Por lo que se refiere al Presidente de la República sucede exactamente lo que dice la iniciativa, esto es, que su irresponsabilidad lesiona el Estado de Derecho y el sistema Democrático, precisamente porque sus obligaciones son meramente declarativas, no son exigibles, tan es así que el Presidente no es sujeto de Juicio Político y menos aún lo es en términos de las sanciones que se le pueden imponer por este medio.

¿Qué aspectos novedosos plantea la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos?

En primer lugar podemos señalar la manera como se regula en ella la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos, a este respecto la exposición de motivos aludida determina: "La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen la responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales. Pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones de los procedimientos administrativos para aplicarlas". (58)

En segundo término conviene señalar que en cuanto a las responsabilidades que se hacen efectivas mediante juicio político se establece en la ley de Responsabilidades la enumeración de aquellas conductas que lesionan de alguna manera los intereses públicos fundamentales. La exposición de motivos multicitada establece en relación con el juicio político que "conforme a nuestra tradición constitucional y a la vocación de equilibrio del poder legislativo, el juicio político es desenvuelto bicamaramente, de manera que la H. Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Acusación, instruya el procedimiento y sostenga la causa ante el senado, erigido en jurado de sentencia para que este resuelva en definitiva". (59)

(57) Idem. p. 123

(58) Idem. pp. 123-124.

(59) Idem. p. 125.

Destaca el párrafo transcrito anteriormente, el término vocación de equilibrio del poder legislativo, puesto que en realidad en nuestro sistema político no ha existido un verdadero equilibrio entre los poderes, en razón de lo cual el Juicio Político es una institución meramente teórica que no se puede hacer efectiva ya que independientemente de que el juicio se desarrolle bicameralmente sus miembros cumplen la voluntad del ejecutivo. Además de lo anterior lo que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece como causas de Juicio Político son postulados sumamente vagos e imprecisos en los que prácticamente podría encuadrarse cualquier conducta.

Otras de las aparentes innovaciones que plantea la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la denominada declaración de procedencia que no es otra cosa más que el fuero constitucional.

En relación a la declaración de procedencia, en la exposición de motivos se expresa que "se conserva el carácter unicameral del procedimiento de referencia, a fin de que sea más expedito y toda vez que no tiene una naturaleza jurisdiccional: no resuelva el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin prejuzgar, remueve un obstáculo; se trata de un requisito de procedibilidad". (60)

Desde el inicio de este trabajo, me he pronunciado en contra de la declaración de procedencia, ya que tanto el Presidente de la República, como cualquier otro servidor público, deben sujetarse a la Ley Penal en los mismos términos que cualquier otro ciudadano, sin establecer más requisitos de procedibilidad que los establecidos por el artículo 16 Constitucional, ya que el detentar un cargo público no justifica la existencia de requisitos adicionales de procedibilidad.

Uno de los aspectos más controvertidos, pero sin lugar a dudas de los más innovadores que plantea la Ley reglamentaria del Título IV Constitucional, es la regulación de la responsabilidad administrativa y dentro de esta regulación quizá lo más novedoso en materia de Derecho Disciplinario sea que se contiene un código ético en una ley de esta naturaleza. En la multicitada exposición de motivos se expresa con claridad lo que se persigue a través de esta regulación de la responsabilidad administrativa en los siguientes términos: "la iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra Legislación: la falta de un

sistema que regula la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la naturaleza penal, política, civil y laboral.

En las reformas al Título IV de la Carta fundamental que se propone, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa en las que se incurren por actos u omisiones que afecten los criterios de la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público.

Conforme a ellos, hay que establecer un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el Juez Penal.

La iniciativa establece una línea más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, las cuales, según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la Legislación Penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia en su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar de los superiores jerárquicos y los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas, limitadas como el apercibimiento, amonestación privada y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes impongan". (61)

Aún cuando significa un avance la regulación de responsabilidades administrativas, no puede considerarse que sean la solución a la corrupción fundamentalmente porque el Titular del Ejecutivo nombrará a los titulares de las dependencias, quienes son los que aplican estas sanciones, lo que los hace órganos internos de control completamente parciales.

(61) Idem. p. 126-127.

Por último otro de los aspectos novedosos de la Ley multicitada es la instrumentación del registro de situación patrimonial de los servidores públicos. Al respecto la exposición de motivos dice: "Por otra parte, la iniciativa responde al propósito de completar, modernizar la manifestación de bienes de servidores públicos que rige la ley en vigor para que asegure su operatividad y eficacia así se evita el desvío de imponer a todo servidor público la obligación de manifestar sus bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, pues el volumen y la irrelevancia de información que se generaba, impedía su cabal cumplimiento; sólo tendrán esa obligación los servidores públicos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para señalar los casos adicionales". (62)

Cabe aclarar respecto del párrafo transcrito anteriormente que la obligación de presentar la declaración de situación o modificación patrimonial abarca dentro del poder ejecutivo a los jefes de departamento de acuerdo con lo establecido por la fracción II del artículo 80 de la Ley que comentamos, y por otro lado hemos de decir que la facultad que tiene la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para determinar casos adicionales en los que se deba presentar la declaración patrimonial es de dudosa constitucionalidad por ser violatoria del artículo 16 de la Carta Magna.

Por último en los dos últimos párrafos de la exposición de motivos de la ley, el ejecutivo reconoce una realidad que nosotros hemos apuntado desde los inicios del presente trabajo en los siguientes términos: "Estoy cierto de que la sola expedición de leyes, por buenas que sean, no acaba vicios ni prácticas arraigadas, pero también lo estoy, de que sin buenas leyes los compromisos políticos -como lo es la renovación que postulo- corren el riesgo de convertirse en mera prédicas despojadas de efectividad". (63)

Ocupándonos ya concretamente de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podemos comenzar por explicar su estructura. La ley tiene cuatro títulos que a su vez están divididos en capítulos. El título primero, que está compuesto por un capítulo único que se denomina "Disposiciones Generales"; el título segundo, que se refiere al procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, el cual tiene cuatro capítulos; el

(62) Idem. p. 128

(63) Idem. p. 129.

primero de ellos se refiere a los Sujetos, a las Causas del Juicio Político, y a las Sanciones que se deriven de éste; el segundo, al Procedimiento del Juicio Político; el capítulo tercero, se refiere al Procedimiento para la Declaración de Procedencia, que como veremos remite en todo lo que le sea aplicable al Procedimiento de Juicio Político, y finalmente el capítulo cuarto, se refiere a Disposiciones Comunes para el Juicio Político y la Declaración de Procedencia; el título tercero, que se refiere a las Responsabilidades Administrativas y a los procedimientos para aplicarlas; finalmente el título cuarto, está compuesto por un sólo capítulo que se refiere al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos; esta ley tiene un total de 90 artículos, los cuales serán comentados de manera pormenorizada a continuación.

1.- DISPOSICIONES GENERALES

Dentro de este capítulo de la ley reglamentaria del título cuarto Constitucional, se establece el objeto de la misma, las autoridades competentes para la aplicación de la ley y el principio general a que hemos aludido en el sentido de que las sanciones y los procedimientos para su aplicación serán autónomos según su naturaleza y que no se podrán imponer dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

En cuanto al objeto de la ley, hemos de decir que éste es reglamentar, como se establece en el artículo primero de la misma, el título cuarto constitucional, por lo que desarrollará y detallará todo lo referente a los sujetos de responsabilidad, a las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos, a las responsabilidades y sanciones de carácter administrativo, al Juicio Político, en cuanto a su procedimiento y las sanciones como consecuencia de una responsabilidad política, todo lo referente a las autoridades competentes en los procedimientos para aplicar las diversas sanciones que prevé la ley y también desarrollará lo que se refiere a la declaración de procedencia como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal.

Por cuanto hace a los sujetos de la ley, los cuales están referidos en el artículo 108 Constitucional, el que fue tratado en la parte correspondiente al título cuarto constitucional y que se refiere en resumidas cuentas a aquellos que tengan un cargo o comisión dentro de la administración pública ya sea paraestatal o centralizada de manera es que todo servidor público, será sujeto de

esta ley, no existe, en principio, un empleado público que pueda sustraerse a las disposiciones de ésta.

En cuanto a las autoridades competentes para la aplicación de la presente ley, hemos de señalar en primer lugar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; esta dependencia es la primera encargada de la vigilancia y control de los servidores públicos, de manera que es por ello también, la primera en vigilar que se cumpla la ley, al respecto dentro de la exposición de motivos a que anteriormente aludimos se establece lo siguiente: "la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación he sometido a su consideración, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias". (64)

En este sentido cabe aclarar que si bien es cierto que la Secretaría de la Contraloría es el órgano que va a estar especializado en la función de vigilancia y aplicación de las sanciones por la responsabilidad en que incurran los servidores públicos, también es cierto que no es, como veremos posteriormente, el único órgano encargado de la aplicación de sanciones así como de la vigilancia y control.

Otro de los órganos encargados de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son las dependencias del Ejecutivo Federal, que van a aplicar esta ley en materia de responsabilidad administrativa a través de las contralorías internas, quienes son las competentes para fincar responsabilidades de carácter administrativo y aplicar las sanciones que correspondan.

Asimismo, el Departamento del Distrito Federal, aplicará la presente ley, realizándolo a través de su contraloría interna.

Las fracciones quinta y sexta del artículo tercero de la ley, señalan como autoridades competentes para la aplicación de la ley, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en relación con estas autoridades conviene adelantarnos para referirnos al artículo 51 de la ley, el cual se encuentra ubicado dentro del título tercero de la

misma que se refiere a las responsabilidades de carácter administrativo; dicho dispositivo establece textualmente lo siguiente: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del poder judicial. Lo propio harán conforme a la legislación respectiva por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión".

Cabe comentar que de acuerdo con el artículo transcrito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal podrán aplicar las sanciones previstas en el título tercero por la violación al código obligacional contenido en el artículo 47, de la ley en términos de las correspondientes leyes orgánicas, por consiguiente en nuestra opinión ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal aplican esta ley en virtud de que como se desprende de este artículo, están sujetos a las disposiciones de sus leyes orgánicas. Ciertamente todo servidor público está sujeto a las obligaciones contenidas en el artículo 47, de la ley, pero consideramos que si bien es cierto, que es un avance en cuanto a la evolución del Derecho Disciplinario, que éstas obligaciones se encuentren contenidas en una ley de carácter federal, también lo es que son obligaciones que están implícitas en el carácter mismo de la función y que definitivamente las leyes respectivas prevén sanciones y recursos que tiene el propio gobernado ante los superiores de los miembros del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal para hacer efectivo el cumplimiento de la ley por ello es que no consideramos que éstos órganos apliquen la ley de responsabilidades.

Otro de los órganos encargados de la aplicación de la ley, es el Tribunal Fiscal de la Federación, principalmente por lo que se refiere a la tramitación del juicio de nulidad que se puede interponer en contra de las resoluciones que impongan a los servidores públicos, algunas de las sanciones previstas por la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, en la fracción octava del artículo tercero, se dice que los tribunales del trabajo en los términos de la legislación respectiva serán una autoridad que podrá aplicar la ley; si los tribunales del trabajo en los términos de sus respectivas legislaciones deben aplicar esta ley, consideramos que estrictamente no están

encargados de que se cumpla esta ley, en virtud de que la misma fracción octava del artículo tercero remite a la legislación respectiva de los tribunales del trabajo.

Finalmente la fracción novena del artículo mencionado, refiere como órganos encargados de la aplicación de esta ley a los demás órganos jurisdiccionales que determinan las leyes.

Opinamos que si la ley específica en forma exhaustiva las autoridades que pueden aplicarla, no existe necesidad de una fracción redactada en estos términos.

2.- PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE LA UNION EN MATERIA DE JUICIO POLITICO Y DECLARACION DE PROCEDENCIA

a).- Sujetos, Causas de Juicio Político y Sanciones

Ocupándonos ahora del capítulo primero del título segundo de la ley, el artículo quinto de la misma nos remite a el artículo 110 Constitucional, el cual hemos comentado en el apartado correspondiente, para saber quienes son los sujetos de Juicio Político.

Conviene reiterar que el artículo 110 Constitucional, no menciona al Presidente de la República como sujeto de Juicio Político en razón de lo cual esta Institución se vuelve inoperante, por lo que hace a dicho servidor público, cuando menos como está concebido actualmente.

En su segundo párrafo, establece que los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de Juicio Político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos de recursos federales.

El concepto de "violaciones graves", es subjetivo lo cual hace inoperante el Juicio Político, más aún si se toma en cuenta que la mayoría del congreso pertenece al partido oficial.

Por otro lado, el artículo sexto, establece que el Juicio Político, procede cuando los actos u omisiones de los servidores públicos que pueden ser sujetos de éste, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Caben aquí las mismas críticas que hicimos al tratar el artículo 110 Constitucional; es por demás subjetivo tratar de establecer lo que puede redundar en perjuicio de los intereses públicos fundamentales; ¿qué son los intereses públicos fundamentales?, ¿existen intereses públicos que no sean fundamentales?.

La ley, en su artículo séptimo, establece lo que debemos entender por el perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. En primer término establece el ataque a las instituciones democráticas, ¿qué debemos entender por instituciones democráticas?, institución democrática puede ser un partido político, los Organos Electorales, no es claro lo que son las instituciones democráticas, es un término que puede abarcar un gran número de instituciones existentes.

Por otra parte, se establece el ataque a la forma de gobierno republicano representativo federal; esto puede abarcar un sin número de conductas que pueden ir desde un ataque directo al Jefe de Ejecutivo como representante del Estado hasta un fraude electoral que también puede ser un ataque a las instituciones democráticas.

Se establece también como causal de Juicio Político el ataque a la libertad de sufragio; ¿existe realmente libertad de sufragio?.

Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; cualquier violación de garantías individuales es grave.

La usurpación de atribuciones, ¿qué debemos entender por usurpar una atribución?, ¿es acaso la usurpación de atribuciones el hecho de que un servidor público realice actos que no le competen, que están fuera de toda legalidad?, en consecuencia son actos que pueden ser recurridos a través de los medios que la ley en cada caso establece.

Otra de las causales de Juicio Político, es 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 trastornos en el funcionamiento normal de las instituciones; existiendo el Juicio de Amparo, como medio

para la defensa de la Constitución, esta fracción carece de sentido.

Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior, dice la fracción séptima del artículo séptimo: una omisión puede implicar perfectamente una infracción a las Constitución o a la ley federal, por lo que esta fracción no tiene razón de ser.

Por otro lado, el artículo que comentamos, establece en la fracción octava las violaciones sistemáticas o graves a los planes o programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de recursos económicos federales o de Distrito Federal; esta disposición es objetiva aunque el término grave es por demás subjetivo como ya lo afirmamos. Algo completamente innecesario es el penúltimo párrafo de este artículo que establece que no procede el Juicio Político por la mera expresión de las ideas. La expresión de las ideas, en los términos que la propia constitución establece en su artículo séptimo, es una garantía constitucional ¿cómo va a proceder el Juicio político por la mera expresión de ideas?, lo realmente grave y que demuestra que el Juicio Político sirve como un instrumento de represión política única y exclusivamente, es el último párrafo de este artículo que textualmente dice: "el Congreso de Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal".

En resumidas cuentas se deja al arbitrio del Congreso de la Unión, valorar la gravedad de los actos u omisiones, lo cual deja la puerta abierta para que el Congreso deba calificar la gravedad de la irregularidad y si se toma en cuenta que la mayoría del Congreso, está compuesto por Diputados y Senadores del partido en el poder, lo que hace que el órgano que encarna la soberanía popular sea parcial respecto de los actos emanados del Titular del Ejecutivo.

El artículo octavo de la ley señala: "si la resolución que se dicte en el Juicio Político es condenatoria, se sancionará al servidor público con la destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años".

Tales sanciones pierden su efectividad si el Presidente de la República, ha concluido el periodo de gobierno, y por otro lado si el Congreso no representa un factor para el equilibrio de poderes el Juicio Político pierde la eficacia que pudiera tener.

b).- Procedimiento en el Juicio Político

Hemos de comenzar a señalar que el Juicio Político, podrá iniciarse en cualquier tiempo dentro del periodo que abarque el ejercicio de las funciones del servidor público de que se trate y dentro del año posterior a aquel en que haya concluido; a este respecto cabe comentar que las sanciones previstas en la ley, tienen razón de ser, solamente si se inicia el Juicio Político antes de la conclusión del cargo del Titular del Ejecutivo hecho prácticamente imposible mientras la mayoría del Congreso pertenezca al partido en el poder.

Se establece expresamente en el artículo 10 de la ley, el carácter bicameral del Juicio Político. Este artículo podría omitirse, toda vez que esta circunstancia se deduce del procedimiento del Juicio Político que la propia ley describe.

El artículo 11, determina que cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, al establecer la constitución de las distintas comisiones para el despacho de los asuntos que deban tratar deberán designar las comisiones respectivas para que se erija en Jurado de Acusación, en la Cámara de Diputados o en Jurado de Sentencia en la Cámara de Senadores. Nombradas estas comisiones y aprobados los nombramientos respectivos, se nombrarán cuatro miembros de cada una para que se forme respectivamente la sección instructora de la Cámara de Diputados y la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores, previendo la ley que las vacantes serán cubiertas por la designación de la comisión respectiva de entre los miembros de cada una de las comisiones de que se trate.

La iniciación del Juicio Político, en los términos del artículo 9 de la ley, puede llevarse a cabo por cualquier ciudadano que bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados por cualquiera de las conductas previstas en el artículo quinto de la ley, según el caso; ciertamente todo ciudadano debiera sentirse no solamente con el derecho sino también con la obligación de exigir a los gobernantes a través no solamente de Juicio Político

sino de todos los medios que las diversas leyes otorgan para lograr el buen desempeño del servicio público. Estoy segura que más de un ciudadano presentaría demanda de Juicio Político contra el Presidente, si este medio fuera eficaz.

De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 9, la denuncia debe estar apoyada en los elementos aprobatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del servidor público denunciado. Asimismo, en caso de que las pruebas no puedan ser aportadas por el denunciante por encontrarse en poder de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, podrá solicitarlas, siempre y cuando las señale el denunciante.

El artículo 12, de la ley, establece el procedimiento para determinar la procedencia del Juicio Político, estableciéndose que el escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, y ratificarse ante ella, dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.

La Cámara de Diputados turnará el escrito de denuncia a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de Justicia para su debida tramitación. La Oficialía Mayor deberá dar cuenta de haber turnado la denuncia a las Coordinaciones de los Grupos Partidistas representados en la Cámara de Diputados.

Una vez que la Subcomisión de Examen Previo tiene la denuncia en su poder en un plazo no mayor de treinta días hábiles, deberá determinar lo siguiente:

1.- Si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos que son sujetos de Juicio Político.

2.- Si la denuncia contiene los elementos de prueba que justifique que la conducta atribuida al servidor público corresponde a algunas enumeradas en el artículo 7°.

3.- Si los mencionados elementos de prueba, permiten presumir la infracción y la probable responsabilidad del servidor público denunciado y si en tal virtud, amerita la incoación del Juicio Político.

4.- En caso de que la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, estime que no existen elementos para incoar Juicio Político, desechará de plano la denuncia, salvo el caso de presentación de pruebas supervinientes en el que la mencionada Subcomisión podrá volver a analizar la denuncia que hubiera desechado por insuficiencia de pruebas.

El artículo en comento, prevé que la resolución en que se desecha una denuncia podrá ser revisada por el pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia a solicitud de cualquiera de sus presidentes o de cuando menos el 10 % de los diputados integrantes de ambas Comisiones.

Una vez que la Subcomisión de Examen Previo, declare procedente la denuncia la remitirá al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Justicia, para el efecto de que formule la resolución correspondiente y así ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

Consideramos que haber establecido el procedimiento para la determinación del Juicio Político, hace de este un procedimiento más lento, y sujeto a mayores requisitos que además por estar constituido por un órgano cuya mayoría forma parte del partido en el poder, lo hace también inoperante.

Como se puede apreciar la Subcomisión de Examen Previo es la encargada de calificar si los hechos denunciados encuadran dentro de las conductas por las que se puede iniciar el Juicio Político, y como los diputados en su mayoría pertenecen al partido oficial, pueden decidir que los hechos denunciados no son materia de Juicio Político, es ahí donde radica la parcialidad del Juicio Político, en razón de que no existe una auténtica democracia, además como ya lo mencioné, las sanciones pierden toda eficacia si se pretenden imponer después de que el Presidente concluya su periodo de gobierno.

Establece el artículo 13 de la ley, que la Sección Instructora, practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de la denuncia estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado, lo que implica que la Sección Instructora deberá realizar un análisis de la denuncia y el dictamen realizado por la Subcomisión de Examen Previo.

El precepto que venimos comentado establece que dentro de los tres días siguientes a la ratificación de la denuncia, se informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá a su lección comparecer o informar por escrito en un plazo de siete días naturales siguientes a la notificación.

Una vez que el presunto responsable ha contestado la denuncia formulada en su contra, la sección instructora de la cámara, abrirá un periodo de pruebas por un plazo de treinta días en el transcurso del cual, el denunciante y el denunciado se allegarán todas las pruebas debiendo acreditar, uno los hechos contenidos en la denuncia y el otro desvirtuarlos. En este sentido consideramos que dada la realidad política que se vive en México, en el supuesto de que un particular presentara una denuncia en contra del Presidente de la República, sería muy difícil que se allegara los medios de prueba para acreditar hechos que le impute, en virtud de que el Presidente cuenta con todo el poder y los elementos necesarios para impedir que el particular se allegue las pruebas idóneas para poder acreditar los hechos que se hacen constar en la denuncia, esto en el supuesto de que presente una particular denuncia. Por otro lado, el artículo que comentamos prevé, que la sección instructora podrá también allegarse todos los medios de prueba que considere necesarios y que si al concluir este plazo no se pudieren recibir y desahogar todas las pruebas, se podrá ampliar el plazo al término que se estime conveniente; asimismo la ley establece que la sección instructora calificará la pertinencia de las pruebas desechándose las que a su juicio sean improcedentes. La ley ni siquiera se refiere a la idoneidad de las pruebas que se presenten, sino que la ley habla de: "pertinencia", es decir, queda al arbitrio de la sección instructora de la cámara que pruebas va a recibir, lo cual es falta de técnica jurídica. Pensamos que si se va a regular el Juicio Político que como su nombre lo indica, desde el punto de vista material, es eminentemente jurisdiccional, el procedimiento debe estar detalladamente regulado.

Dada la amplitud de las facultades para recibir las pruebas y la falta de regulación en cuanto al ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, la Cámara de Diputados puede aceptar o rechazar cualquier prueba sin ninguna limitación legal, lo que hace dudar de certeza jurídica este procedimiento.

Una vez cerrada la instrucción, se pondrá a disposición del denunciante y del servidor público el expediente por el término de tres días a cada uno, para que en un plazo de seis días naturales siguientes a la

conclusión del segundo plazo formulen por escrito sus alegatos de conformidad por lo establecido con el artículo 15 de la ley.

Transcurrido el plazo para la formulación de alegatos, la sección instructora deberá formular sus conclusiones para lo cual deberá, según lo establece el artículo 16 de la ley, analizar clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados haciendo las consideraciones jurídicas para justificar en su caso la conclusión o continuación del procedimiento. ¿Qué quiere decir analizar clara y metódicamente?, dos calificativos que debieran suprimirse. El análisis del expediente debe ser como para que den al juzgador los elementos necesarios para poder fundar y motivar una resolución.

De acuerdo con la ley las conclusiones de la sección instructora de la Cámara de Diputados deberán someterse a la votación de la cámara en los términos que veremos más adelante. Estas conclusiones pueden ser en uno de los sentidos siguientes: o bien se propondrá que se declare que no ha lugar a proceder en contra del presunto responsable, por la conducta o hecho de la denuncia, o bien de las constancias que obren en el expediente se desprendiera una probable responsabilidad por parte del denunciando, deberá someterse a la aprobación de la cámara de cualquiera de las posibilidades siguientes:

1.- Que está legalmente probada la conducta o el hecho materia de la denuncia.

2.- Que existe la probable responsabilidad del acusado.

3.- La sanción que debe imponerse en base al artículo octavo de la ley.

4.- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores en concepto de acusación para los efectos legales respectivos.

Una vez emitidas las conclusiones referidas, la sección instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados, para que estos a su vez, las entreguen al presidente de la misma, quien deberá anunciar que la cámara debe reunirse para resolver sobre la procedencia o improcedencia de la acusación que pudiera formularse ante la Cámara de Senadores. La cámara deberá reunirse dentro de los tres días siguientes a la

fecha en que se hayan notificado al presidente las conclusiones de la sección instructora y los secretarios de la cámara deberán informar al denunciante y denunciado de ésta sesión de la cámara, a efecto de que se presenten y declaren lo que a su derecho convenga, lo cual consideramos innecesario, toda vez que el denunciante ha presentado una denuncia con los elementos de prueba suficientes, de acuerdo con el artículo doce de la ley, asimismo ha ratificado esta denuncia y evidentemente en esta ratificación, puede haber ampliación o aportación de mayores elementos y por otro lado, se han practicado toda clase de diligencias por parte de la sección instructora para allegarse elementos suficientes, ha habido ya un periodo de pruebas y por su parte el denunciado ha contestado y ha aportado elementos de prueba en relación a la denuncia, entonces, una nueva comparecencia ante la cámara se me hace innecesaria, además de que las conclusiones deben estar debidamente fundadas y si no existen elementos suficientes como para fundar las conclusiones, la sección instructora debe allegarse esos elementos a través de diligencias.

La Sección Instructora de la Cámara de Diputados según lo establece el artículo 19 de la ley, debe practicar todas sus diligencias en un término de 60 días naturales, contados desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentra impedida para hacerlo, en cuyo caso, se podrá solicitar un ampliación de plazo que no podrá exceder de quince días. Asimismo, aclara el precepto que comentamos, que los plazos antes referidos se entienden comprendidos dentro del procedimiento ordinario de sesiones o bien, dentro del siguiente periodo ordinario o extraordinario a que se convoque.

El día señalado para la votación de las conclusiones, se reunirá la Cámara de Diputados, erigiéndose en órgano de acusación haciendo la declaración que corresponde, si procediere, posteriormente se dará lectura a las constancias del expediente o a una síntesis de las mismas, y a continuación se dará el uso de la palabra tanto al denunciante como al denunciado, para que manifiesten lo que a su derecho convenga, los cuales podrán replicar y contra replicar.

En seguida se retirará el presunto responsable y su defensor y el denunciante, a efecto de que se lleve a cabo la votación de las conclusiones respectivas.

La resolución de la Cámara de Diputados podrá ser en uno de dos sentidos: O bien se vota en el sentido de no

considerar procedente formular la acusación ante la Cámara de Senadores, en cuyo caso el servidor público en cuestión continuará en el ejercicio de su encargo, o bien se declara procedente la formulación de la acusación ante la Cámara de Senadores en cuyo caso el servidor público quedará a disposición de la Cámara de Senadores y se nombrará una comisión de tres diputados para que sostengan la acusación ante la cámara referida. La ley no establece con claridad si el servidor público al quedar a disposición de la Cámara de Senadores puede ejercer el cargo que tiene asignado, suponemos por lógica que así sucede, sin embargo, la ley no lo establece con claridad.

Una vez que la Cámara de Senadores recibe la acusación, ésta la turnará a la sección de enjuiciamiento de la propia cámara, la que deberá emplazar a la comisión de diputados a que hemos hecho referencia, anteriormente, al acusado y a su defensor para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento. Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en base a los datos que tenga en el expediente y a los alegatos que en su caso se hubieran formulado pudiendo además escuchar directamente a la comisión de diputados y al acusado si lo considera conveniente. Proponiendo la sanción que en su concepto debe imponerse al servidor público, expresando los preceptos legales en que se funde.

La ley establece que la sección instructora de la Cámara de Senadores, podrá llevar a cabo todas aquellas diligencias que considere necesarias para la formulación de sus conclusiones, las cuales una vez formuladas deberán ser entregadas a la Secretaría de la Cámara.

Una vez que la Secretaría de la Cámara de Senadores recibe las conclusiones formuladas por la comisión de enjuiciamiento, el presidente de la misma anunciará, que dicha cámara deberá erigirse en jurado de sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, debiéndose citar para esta sesión a la comisión que sostiene la acusación de la Cámara de Diputados, al acusado y a su defensor. El día señalado para la audiencia, el presidente de la Cámara de Senadores hará la declaratoria de que se encuentra erigida en jurado de sentencia y posteriormente la Secretaría de la Cámara dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento. Acto continuo se concederá el uso de la palabra a la comisión de diputados, al servidor público y a su defensor y permaneciendo los diputados en la sesión, se procederá a discutir y a votar las conclusiones; posteriormente el

presidente de la Cámara de Senadores hará la declaración correspondiente.

El hecho de que ambas cámaras conozcan separadamente de los mismos hechos con facultad de realizar cualquier diligencia, implica duplicar prácticamente el procedimiento, cosa que considero un completo desatino.

Para terminar con el análisis de este capítulo, hemos de mencionar que el último párrafo del artículo 24 que regula el procedimiento en la audiencia de sentencia que acabamos de describir, señala lo siguiente: "por lo que toca a los Gobernadores, Diputados a la legislaturas locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la legislatura local respectiva, para que en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda".

Por lo que respecta a los servidores públicos de las entidades federativas, las legislaturas locales deben conocer del Juicio Político, sin la intervención del congreso federal, lográndose así fortalecer el federalismo.

c).- Procedimiento para la declaración de procedencia

El artículo 25 de la ley en su primer párrafo señala lo siguiente: "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 en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado".

Consideramos contradictorio que el primer párrafo del artículo que comentamos alude a la palabra fuero, término que guiso eliminarse en la reforma al título IV de la Constitución por lo que se le nombró declaración de procedencia.

La averiguación previa tiene como finalidad la reunión, por parte del ministerio público, de los elementos del tipo penal que hagan probable la responsabilidad del inculpaado, resultando en consecuencia ociosa la declaración de procedencia pues persigue la misma finalidad.

La ley prevé que si a juicio de la sección instructora de la Cámara de Diputados, la denuncia presentada fuere notoriamente improcedente, lo comunicará de inmediato a la Cámara para que decida si se desecha o se continúa el procedimiento, sin perjuicio de que pueda reanudarse si existen motivos que lo justifiquen.

En este sentido hubiera sido más adecuado que si a juicio de la sección la imputación fuere notoriamente improcedente la desechara de plano, y que solamente se pudiera iniciar una nueva investigación presentando una nueva solicitud de declaración de procedencia ante la Cámara aportando los elementos que justifiquen su presentación lo cual daría más efectividad al procedimiento.

Asimismo, el último párrafo del artículo 26 establece que la sección deberá rendir su dictamen en un lazo de 60 días hábiles pudiendo ampliar este plazo si fuese necesario disponer de más tiempo a criterio de la sección y en este caso remite a las reglas de ampliación del periodo de pruebas que se observan en el Juicio Político.

Una vez emitido el dictamen de la sección correspondiente, el presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en jurado de procedencia al día siguiente de la fecha en que se hubiere emitido el dictamen haciendo saber esto al inculpaado, a su defensor, al denunciante o al querellante o al ministerio público en su caso.

El día señalado para la audiencia, la Cámara conocerá el dictamen de la sección observándose en esta audiencia, lo previsto en el artículo 20 de la ley en materia de Juicio Político.

El artículo 28 señala los efectos de la declaración de la Cámara de Diputados en el caso que considere procedente el ejercicio de la acción penal, si esta declaración fuera en ese sentido el inculcado quedará inmediatamente separado de su empleo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso contrario, se suspenderá todo procedimiento ulterior mientras subsista el fuero y tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento se continúe una vez que el servidor público haya concluido su encargo.

Si bien es cierto que la declaración de procedencia pretende evitar, como ya se mencionó, que el ejercicio de la acción penal, se convierta en instrumento de represión política, también lo es, que tanto la declaración de procedencia como el Juicio Político han servido sólo como medio de control político.

Por cuanto hace a los gobernadores de los Estados, los miembros de las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los Estados, se prevé al igual que en materia de Juicio Político, que la declaración que haga la Cámara de Diputados por la presunta comisión de delitos federales por parte de alguno de los servidores públicos mencionados, se remitirá a la legislatura local a efecto de que en los términos de su respectiva competencia resuelvan conforme proceda. Al respecto cabe la misma crítica que hicimos al tratar el Juicio Político.

Por último, para finalizar los comentarios de este capítulo de la ley, en el artículo 29 se establece, que cuando se siga un proceso penal en contra de un servidor público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional, sin haberse previamente declarado la procedencia del mismo, la secretaría de la Cámara de Diputados, o de la comisión permanente en su caso, librará oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea o resuelve si ha lugar a proceder penalmente contra el servidor público de que se trate.

d).- Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo

El artículo 30 de la ley, establece que las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables; y esto resulta lógico, puesto que establecer algún recurso para este tipo de decisiones plantea la dificultad de determinar quien sería la autoridad competente para conocer este

recurso, esto a su vez implicaría una alteración a la división de poderes, toda vez que, el órgano que fuera el competente estaría colocado por arriba del poder legislativo y a su vez cuestionaría los actos del mismo, situación que altera la división de poderes, por lo que este artículo resulta adecuado. Otra de las disposiciones comunes establece que las Cámaras enviarían por riguroso turno a las secciones instructoras las denuncias, querellas, requerimientos del ministerio público o acusaciones que se le presten. Consideramos que esta situación es propia del reglamento interior de las Cámaras.

Otra disposición que consideramos innecesaria, es el artículo 32 que establece que en ningún caso podrá dispensarse un trámite de los establecidos en los capítulos II y III del propio título segundo de la ley; esto es obvio, toda vez que si la ley no establece excepción no tienen porque inferirse excepciones en cuanto a los procedimientos se refiere, por lo que este artículo resulta poco afortunado.

En este capítulo se faculta a todas las secciones de las Cámaras para realizar las diligencias necesarias, sea con comparecencia del inculcado o sin ella además establece una presunción que consiste en que si el inculcado que es citado a comparecer, se abstiene de hacerlo o de informar por escrito, se entenderá que contesta en sentido negativo. Asimismo, la ley establece que aquellas diligencias que no requieran la presencia del denunciado y que deban llevarse fuera del lugar de residencia de las Cámaras, deberá encomendarse su práctica al Juez de Distrito, cabe reiterar en este punto que el Presidente de la República no es sujeto de la declaración de procedencia, pues el artículo 111, en su párrafo cuarto, prescribe que tratándose de dicho funcionario, sólo habrá lugar a acusarlo en términos del artículo 110, siendo la Cámara de Senadores la que aplicará la legislación penal, lo cual no se justifica, pues debe ser sujeto de la legislación penal en los mismos términos que cualquier ciudadano.

El artículo 34, de la propia ley, establece el recurso de recusación; se puede interponer o pueden excusarse los diputados y los miembros de las secciones, en general, por cualquiera de las causas establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece asimismo, que únicamente con expresión de causa podrá el inculcado recusar a los miembros de la sección respectiva, estableciendo un límite en cuanto al término para que se promueva la recusación, este término abarca desde que se le requiere al servidor público para que nombre defensor, hasta la fecha en que las Cámaras deben

reunirse para actuar colegiadamente en sus respectivos casos.

En nuestra opinión, esta posibilidad de excusarse o de recusar a los miembros que hayan de conocer del Juicio Político o de la declaración de procedencia es poco efectiva.

Presentada la excusa o recusación, se calificará dentro de los tres días naturales siguientes en un incidente que se sustanciará por los miembros de las comisiones que no hayan sido recusados o que no se hayan excusado llamándose a los diputados y senadores suplentes, esto en el caso de que haya excusa o recusación de integrantes de ambas secciones. En el incidente, dice la ley, se escuchará al promovente y al recusado y se recibirán las pruebas correspondientes.

El artículo 36 de la ley, prevé algo que nosotros consideramos de suma trascendencia, sobre todo por lo que se refiere a lo que señala el artículo 9° de la propia ley, en el sentido de que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad podrá presentar denuncia por escrito ante la Cámara de Diputados. Dicho dispositivo establece textualmente lo siguiente: "Tanto el inculpado como el denunciante o querellante podrán solicitar de las oficinas o establecimientos públicos las copias certificadas de documentos que pretendan ofrecer como prueba ante la sección respectiva o ante las Cámaras".

Las autoridades estarán obligadas a expedir dichas copias certificadas sin demora, y si no lo hicieran la sección o las Cámaras a instancia del interesado, señalará a la autoridad omisa un plazo razonable para que las expidan, bajo apercibimiento de imponerle una multa de 10 a 100 veces el salario mínimo diario vigente, si la autoridad no les expidiere. Si resultase falso que el interesado hubiera solicitado las constancias, la multa se hará efectiva en su contra.

Por su parte, la sección o las cámaras solicitarán las copias certificadas de constancias que estimen necesarias para el procedimiento, y si la autoridad de quien las solicitare no las remite dentro del plazo discrecional que se señale se impondrá la multa a que se refiere el párrafo anterior.

A este respecto, consideramos que es adecuado un precepto de esta naturaleza, pero el hecho de que esté consagrado este derecho en la ley, no implica que la autoridad lo respete. Quizás no se de tanto que la

autoridad de manera flagrante viole el artículo, pero es bastante factible que la información que comprometa a un servidor público sea ocultada, más aún si se trata del Titular Ejecutivo.

El artículo 37 de la ley, establece textualmente; "las secciones de las Cámaras podrán solicitar por sí o a instancia de los interesados, los documentos o expedientes originales ya concluidos, y la autoridad de quien se solicite tendrá obligación de remitirlos. En caso de incumplimiento se aplicará la corrección dispuesta en el artículo anterior.

Dictada la resolución definitiva en el procedimiento, los documentos y expedientes mencionados deberán ser devueltos a la oficina de su procedencia pudiendo dejarse copia certificada de las constancias que las secciones o cámaras estimen pertinentes".

Este artículo carece de razón de ser, puesto que el artículo 36, establece claramente, que las autoridades están obligadas a expedir copias certificadas de los documentos que pretendan ofrecer como prueba ante la sección respectiva o ante las Cámaras, si ya se establece una disposición en estos términos, no hay necesidad de precisar lo que señala el artículo que transcribimos anteriormente.

No podrán votar, en ningún caso, los diputados o senadores que hubieran presentado la denuncia contra un servidor público ni tampoco podrán hacerlo los diputados o senadores que hayan aceptado el cargo de defensores del servidor público de que se trate, aún cuando estos renuncien después de haber comenzado a ejercer su cargo. Esta disposición nos parece adecuada, aunque pareciera difícil que prosperen las denuncias presentadas en las denuncias presentadas en las Cámaras en estos términos.

El artículo 40 de la ley, establece que en todo lo no previsto por esta ley en las discusiones y votaciones se observará, en lo aplicable, las reglas que establece la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General, para la discusión y votación de las leyes, en todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar y reprobar las conclusiones o dictámenes de las secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.

Esta disposición que establece un orden de supletoriedad, es adecuada en su contenido.

El artículo 41 de la ley, establece que los acuerdos y determinaciones de las Cámaras, se tomarán en sesión pública, excepto en la que se presente la acusación y cuando las costumbres o el interés en general exijan que la audiencia sea privada.

En relación con las excepciones que establece el artículo en comento, nos parecen inadecuadas particularmente si se tratara del Presidente de la República, en cuyo caso sería muy conveniente que siempre los acuerdos se tomaran en sesión pública, puesto que la Nación tiene derecho a saber lo que se refiere a las imputaciones hechas en contra del Titular del Ejecutivo.

La ley prevé, en este capítulo la acumulación, la cual tendrá lugar si durante la verificación de alguno de los procedimientos a que se refieren los capítulos III y IV de este título se presente una nueva denuncia y sea posible acumularla, ¿qué debemos entender por el término "sea posible la acumulación"? La acumulación es posible cuando la denuncia que se presenta está fundamentada en hechos cuya semejanza sea tal con los hechos por los que está siendo procesado el servidor público, que exista una identidad de causas y por esa razón proceda acumular estas denuncias en un solo expediente debiéndose dictar en consecuencia en un solo documento, las conclusiones relativas a ambas denuncias.

El artículo 43, establece la facultad de las Cámaras para disponer de las medidas de apercibimiento que fueren procedentes mediante un acuerdo de la mayoría de los miembros presentes en la sesión respectiva: La redacción de este artículo, a nuestro juicio, es totalmente desafortunada, puesto que la ley dice: "podrán disponer de las medidas de apercibimiento que fueren procedentes; ¿qué medidas deben considerarse procedentes? La ley no lo establece.

Las declaraciones y resoluciones que sean aprobadas para las Cámaras con apego a la ley, se comunicarán a la Cámara a que pertenezca el acusado, salvo que ésta fuera la misma que dictó la resolución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en caso de tratarse de un miembro del poder judicial, y en todo caso, dice la ley, deberá notificarse al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales.

Asimismo, la ley establece que en el caso de los Gobernadores y Diputados Locales, y los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, se hará la notificación a la Legislatura Local respectiva, esto por el aparente afán de respetar la soberanía de los Estados.

Pensamos que este tipo de disposiciones se originan en parte, porque de hecho los estados no son soberanos, y la federación tiene una gran injerencia en su vida política, es por ello que se busca la manera de procurar disminuir esta intervención en los aspectos locales.

El artículo 45, establece un régimen de supletoriedad en cuanto a las cuestiones procesales tanto del Juicio Político como de la declaración de procedencia, pues recordemos que el capítulo en comento, regula ambas instituciones.

Así el citado artículo, establece que en todo lo no previsto por la ley, en relación al procedimiento, así como en la apreciación de las pruebas se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, atendiendo lo conducente al Código Penal.

En relación a lo anterior, conviene mencionar que este artículo adolece de un gran defecto, ya que si bien es cierto que en principio se refiere al Código Federal de Procedimientos Penales como cuerpo normativo para suplir las lagunas en cuanto al procedimiento, también es cierto que al referirse al Código Penal, no se refiere expresamente al Código Penal Federal, por lo que no se sabe si debe atenderse a las disposiciones de los Códigos Penales Locales o al referido Código Penal Federal.

Consideramos adecuado, establecer un régimen de supletoriedad, remitiéndose a otro cuerpo normativo, toda vez que el legislador por más exhaustivo que pretenda ser, puede incurrir en omisiones que causarían una laguna legislativa, sin embargo, dadas las características del Juicio Político, conviene que en la propia ley, se regulen los aspectos procesales de esta Institución.

3.- RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

a).- Sujetos y Obligaciones del Servidor Público

El artículo 46 de la ley, nos señala quienes son los sujetos de responsabilidades administrativas, estableciendo que lo será los servidores públicos a que se refiere el artículo 2° de la ley, el cual a su vez remite el artículo 108 Constitucional.

Es prudente recordar que de acuerdo con el artículo 108 Constitucional, el Presidente sólo puede ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden

común, lo que lo sustrae del régimen de responsabilidades administrativas.

El artículo 47 de la ley, es de fundamental importancia, puesto que determina el código obligacional a que está sujeto cualquier servidor público. Consideramos ocioso, además de extenso, comentar todas y cada una de las fracciones contenidas en este artículo, simplemente haremos comentarios generales a las más importantes. El encabezado del artículo de referencia establece lo siguiente: "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará 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 rigen en el servicio de las fuerzas armadas".

Los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, que inspiran el contenido de este artículo son válidos, puesto que deben orientar la actuación del servidor público, sin embargo son valores que deben ir más allá de una norma jurídica, son criterios, directrices, que debe conservar en su escala de valores el empleado público, pero para lograr aquello es necesaria una tarea de educación continua en un ambiente de desarrollo sano, para quienes en lo futuro van a desempeñar cualquier cargo o comisión en el servicio público, más aún si se trata del Presidente de la República.

Dentro de este artículo existen algunas fracciones que están cargadas de subjetividad, algunas de ellas son las siguientes: la fracción primera señala: "Cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión".

La diligencia no es un criterio que pueda ser medido en forma objetiva, esto queda al arbitrio de la autoridad que aplica la ley pues una negligencia abarca cualquier conducta que no se apegue al desempeño normal de una función; otra fracción cargada de subjetividad es la fracción sexta que dice textualmente: "Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad, en donde comienza el

límite entre el ejercicio debido y el abuso de la autoridad?".

La fracción quinta dice: "Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste".

¿Qué es la buena conducta?, ¿Cómo va a medir el juzgador si hubo buena conducta?.

Si bien es cierto, que las fracciones comentadas anteriormente son subjetivas, también lo es, que este artículo contiene otras fracciones que contemplan obligaciones de los servidores públicos que no lo son tanto, un ejemplo de esto podría ser la fracción tercera que dice: "utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos"; la desviación de los recursos del erario federal, es una conducta que puede ser medida y evaluada objetivamente, puesto que dicha falta se refleja en la respectiva contabilidad.

Otra de las fracciones que pudiéramos considerar objetiva, es la fracción novena que dice: "abstenerse de ejercer funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó de haber cesado por cualquier otra causa, el ejercicio de sus funciones", si un servidor público tiene un periodo determinado para el ejercicio de sus funciones y terminado ese periodo de acuerdo con el nombramiento que haya expedido el órgano de que se trate, continúa en el ejercicio de sus funciones sin un nombramiento que justifique ese desempeño, es una conducta objetiva que podrá ser detectada y sancionada.

En conclusión, hemos de decir que pueden establecerse como obligaciones de un servidor público, de manera objetiva, aquellas conductas que van más allá del fuero interno de la persona, conductas que repercuten directamente en el exterior como pueden ser los daños de carácter patrimonial hacia el Estado, pero la buena conducta, la diligencia, todos aquellos criterios que tengan que ver con el fuero interno de la persona, es imposible evaluarlos de manera objetiva.

El artículo 48, establece que cuando la ley se refiere a la Secretaría, se referirá a la Secretaría de

Contraloría y Desarrollo Administrativo y también se entenderá por superior jerárquico, el titular de la dependencia en el caso de la administración pública centralizada y en el caso de las entidades, al coordinador de sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la Contraloría Interna de su dependencia, lo que quiere decir que en principio el superior jerárquico será quien aplique las sanciones administrativas.

b).- Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas

El artículo 49 de la ley, establece lo siguiente: "en las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará en su caso el procedimiento disciplinario correspondiente. La secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficacia".

Este artículo es de vital importancia, pues es el que da fundamento a la existencia de las Contralorías Internas que van a ser las encargadas de aplicar la ley, en materia de responsabilidades administrativas; el segundo párrafo del artículo faculta a la Contraloría para expedir todas aquellas normas tendientes a que las denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficacia.

El artículo 50, dispone la obligación de respetar u hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias en contra de cualquier servidor público, debiéndose evitar que con motivo de éstas, se causen molestias indebidas al quejoso; quien no respete este derecho y cause molestias por sí o por interpósita persona al quejoso o lo inhiba para la presentación de las quejas, incurre en responsabilidad.

La ley establece expresamente que los servidores públicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, incurren en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo correspondiente, que serán sancionados por la Contraloría Interna de la propia dependencia y que el titular de la Secretaría solamente es responsable ante el Presidente de la República.

Evidentemente, el artículo en comento nada dice del Presidente de la República.

El artículo 53, prevé las sanciones que pueden imponer las Contralorías Internas por la violación al artículo 47 de la ley, las cuales serán las siguientes: Apercibimiento Público o Privado.- La Diferencia que existe entre uno y otro es que el apercibimiento público consta en los antecedentes laborales del servidor público en cuestión y el apercibimiento privado queda en un apercibimiento meramente verbal, lo mismo podemos decir de la amonestación.

Las demás sanciones que se pueden imponer son: la suspensión del servicio público, la destitución del puesto y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. El último párrafo del artículo 53, establece que cuando la inhabilitación se imponga, como consecuencia de una conducta que implique un lucro o cause daños y perjuicios, será de uno a diez años, si el monto de los daños y perjuicios o el lucro obtenidos no excede de 200 veces el salario mínimo mensual, vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite, sanción que también podrán ser aplicables por las conductas graves de los servidores públicos.

Por otra parte, establece el artículo que para que una persona que hubiese sido inhabilitada por un plazo mayor de diez años, pueda ingresar al servicio público, una vez transcurrido el plazo de referencia, se requerirá que el Titular de la Dependencia o Entidad a la que pretende ingresar de aviso a la Secretaría de la Contraloría, en forma razonada y justificada de los motivos que se tienen para su reingreso. La transgresión de esta disposición es constitutiva de responsabilidad administrativa, quedando sin efectos el nombramiento que en su caso se haya expedido.

Consideramos que una persona que ha sido inhabilitada por un plazo mayor de diez años no debiera volver a desempeñar un cargo público en razón de que para imponer una sanción de tal carácter se requiere de una violación grave al artículo 47, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Conviene ahora ver como es que se van a aplicar las sanciones a que hicimos referencia. En el caso de la sanción económica, establece el artículo 55, que se pagarán dos tantos de lucro obtenido o de los daños y perjuicios causados una vez que se determinen en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes

el día de su pago. El procedimiento para determinar la cantidad que el servidor público debe pagar será el siguiente: la cantidad líquida que se fije como sanción se dividirá entre el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de su imposición y éste cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de su pago, esto es, son dos salarios los que se toman en cuenta, uno el vigente al momento de la imposición de la sanción, que será el que se dividirá y se multiplicará por el salario vigente el día de pago de la sanción, que son normalmente dos fechas distintas.

Por otro lado el artículo 56 de la ley, establece que el apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicadas por el superior jerárquico, esto es, el titular de la dependencia.

Por otro lado, la fracción segunda del artículo 56 establece: "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".

La suspensión del empleo, cargo o comisión y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicará por el superior jerárquico, esto es el titular de la dependencia o el coordinador de sector.

Por lo que se refiere a la inhabilitación, se aplicará por el órgano jurisdiccional que corresponda, según las leyes aplicables. Aquí habría que atender a la naturaleza de la relación laboral que tenga el servidor público de que se trate.

Por último, las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico en caso de que no exceda de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y por la Secretaría cuando sean superiores a esta cantidad.

Establece la ley que la Secretaría aplicará las sanciones que correspondan por infracción al artículo 47 a los Titulares de las Contralorías Internas de las dependencias; asimismo los servidores públicos de las Contralorías Internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que apliquen una sanción sin ajustarse a lo previsto por la ley, incurrirán en

responsabilidad administrativa, lo cual desde el punto de vista del artículo 47, no habría sido necesario que lo señalara específicamente, toda vez que dicha responsabilidad puede encuadrarse en la fracción primera del artículo 47 a que hemos hecho referencia.

El artículo 60, establece una limitación en cuanto a la aplicación de las sanciones económicas por parte de las Contralorías Internas de las dependencias, que únicamente serán competentes para aplicar las que no exceden de 200 veces el salario mínimo del Distrito Federal, de lo contrario las aplicará la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, misma que comunicará los resultados del procedimiento, al Titular de la dependencia o entidad. En consecuencia, la Contraloría Interna está obligada a remitir a la Secretaría de Contraloría, los expedientes en los que deba aplicar una sanción económica que exceda de 200 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Por otro lado, el artículo 61, establece que si la Contraloría Interna o el Coordinador de Sector en las entidades, tienen conocimiento de ilícitos penales, darán vista de esta situación a la Secretaría e informará a la autoridad competente para conocer del ilícito, por tanto las Contralorías Internas son competentes para hacer del conocimiento del Ministerio Público los ilícitos que puedan constituir responsabilidad penal.

La ley establece que cuando de las investigaciones o auditorías se derive la responsabilidad de un servidor público, lo comunicará a la Contraloría Interna de la Dependencia que corresponda o a la cabeza de sector en caso de las entidades, a efecto de que lleven el procedimiento disciplinario correspondiente y sanciones al servidor público por la responsabilidad en que incurrió, si la aplicación de la sanción fuere competencia de la Secretaría, ésta se abocará a llevar a cabo el procedimiento disciplinario correspondiente, informando de esto a la Contraloría Interna de la Dependencia de que se trate y a la cabeza de sector para que éstas coadyuven al procedimiento.

El artículo 63, establece la excepción, por lo que se refiere a la aplicación de la sanción. El dispositivo aludido establece que las Contralorías Internas y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, pueden abstenerse de sancionar a un infractor por una vez, siempre que concurran las siguientes circunstancias:

1.- Que lo estimen pertinente justificando la causa de la abstención.

2.- Que se trate de hechos que no revistan gravedad o constituyan un delito; la gravedad es algo muy subjetivo, pero la comisión de un delito, es algo objetivo, que puede servir para determinar si un hecho es grave o no lo es.

3.- Que lo ameriten los antecedentes y las circunstancias del infractor; esto es cuando los antecedentes laborales del infractor sean excelentes, pueden constituirse en un elemento que ayude a decidir la no imposición de la sanción.

4.- Que el daño causado por éste, no exceda de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Como vemos este artículo tiene algunos aspectos que pueden ser subjetivos; pero que a su vez establece de manera clara y precisa, los requisitos que deberán reunirse, para poder dispensar de la aplicación de una sanción a un servidor público.

Uno de los artículos más importantes dentro de este título es el artículo 64, de la ley, el cual regula el procedimiento disciplinario a través del que se va a determinar o no, la existencia de responsabilidad y en su caso se aplicarán las sanciones que correspondan, ¿Cómo se lleva a cabo este procedimiento disciplinario?. En primer lugar deberá enviarse un citatorio al servidor público de que se trate, que deberá reunir los siguientes requisitos:

a) Especificarse el lugar, día y hora de la audiencia:

b) Hacerle saber al presunto responsable su derecho a ofrecer pruebas y a estar asistido por un defensor, conviene aclarar que la ley dice defensor no abogado, y que defensor puede ser cualquier persona, no necesariamente un licenciado en Derecho, ni tampoco necesariamente un representante sindical.

c) Deben hacerse saber los conceptos del artículo 47, que se hayan violado, a efecto de que el servidor público tenga la oportunidad de preparar oportunamente su defensa.

Ahora bien, el término entre la fecha de la audiencia y la notificación del citatorio no debe ser menor de cinco días ni mayor de 15.

Asimismo, establece la ley que al concluir la audiencia y dentro de los 30 días hábiles siguientes se resolverá sobre la inexistencia o existencia de responsabilidad imponiendo la sanción que corresponda.

La ley establece que dentro de las 72 horas siguientes a la realización de la audiencia deberá notificarse la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia, para efectos de que comparezca a la audiencia de procedimiento disciplinario, según lo establece el propio artículo 64 y al superior jerárquico.

Por otro lado, consideramos conveniente transcribir la fracción cuarta del artículo que comentamos, en virtud de su trascendencia.

Fracción IV.- "En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio a que se refiere la fracción primera del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o 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".

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior 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 notificado al interesado o este quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán sus percepciones que debieran percibir durante el tiempo que se vieron 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".

La fracción transcrita plantea los siguientes problemas:

1.- El artículo establece que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.

2.- Dice también claramente la ley que la suspensión temporal suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión.

3.- El artículo dispone que si los servidores públicos suspendidos temporalmente, no resultan responsables, se les restituirá en sus derechos laborales.

Por lo que respecta a los servidores públicos de base, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, está afectando, sin seguir ni siquiera la formalidad más esencial del procedimiento, los derechos de los trabajadores. La Dependencia mencionada no es órgano con competencia laboral, sin embargo, este artículo le está facultando para suspender los efectos del nombramiento, que da fundamento al desempeño del empleo, cargo o comisión.

El artículo 66 de la ley, es el que sirve de fundamento para llevar a cabo todas las diligencias de investigación, tendientes a esclarecer, si existen elementos o no, para la verificación de un procedimiento disciplinario.

El artículo 67, establece que el Titular de la Dependencia puede nombrar un representante que participe en las diligencias.

Por otra parte, el artículo 68, establece que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las

Dependencias que recaigan a los procedimientos administrativos disciplinarios constarán por escrito y se asentarán en el registro que contendrá las secciones siguientes:

a).- La correspondiente a los procedimientos disciplinarios.

b).- La correspondiente a las sanciones impuestas y en todo caso las de inhabilitación.

Asimismo el artículo 69, establece que la Secretaría, expedirá constancias que acrediten que no existe registro de inhabilitación para las personas que sean requeridas para el desempeño de un empleo, cargo o comisión, lo cual en cierta medida garantiza la selección del personal que desempeñe un cargo público.

Antes de pasar a tratar lo referente al recurso de revocación que prevé la Ley Federal de Responsabilidades, consideramos conveniente explicar algunos otros artículos, que tienen relación directa con la imposición de las sanciones y con la aplicación de éstas.

El artículo 75, establece que la ejecución de las sanciones que se determinen en resoluciones que queden firmes, se llevarán a cabo de inmediato, en los términos que imponga la resolución. De igual manera el artículo establece, pretendiendo respetar "escrupulosamente" los derechos laborales del trabajador, que la suspensión, destitución o inhabilitación de los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y que tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente. Es paradójico que la ley contenga una disposición como la fracción cuarta del artículo 64, en la que viola flagrantemente los derechos laborales y que por otro lado en el artículo 75 pretende respetar escrupulosamente los derechos laborales del trabajador.

Por cuanto hace a las sanciones económicas, se establece expresamente, que éstas constituirán créditos fiscales a favor del erario federal, que se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, sujetándose a todo lo previsto en la Ley Fiscal.

Otro artículo que tiene trascendental importancia, es el artículo 76 de la ley, que prevé la posibilidad que

tiene la Secretaría y las Contralorías Internas de la Dependencias, para reducir la sanción que se vaya a aplicar al servidor público infractor, en caso de que confiese haber incurrido en la irregularidad que se le atribuye. La autoridad puede o bien aceptar la plena validez de la confesión, o bien disponer la práctica de diligencias que acrediten la plena veracidad de la confesión. En el primer caso, se dictará la resolución de inmediato y se le aplicará las dos terceras partes de la sanción, tratándose de sanción económica, dice la ley, que respecto de la indemnización, deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y deberá restituir todo bien o producto que se hubiere percibido con motivo de la infracción.

Por lo que se refiere a las medidas de apremio que tienen las Contralorías Internas y la Secretaría, éstas se hacen consistir, en sanción económica, hasta 20 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal o en caso de ser necesario el auxilio de la fuerza pública, existiendo resistencia al mandamiento legítimo de la autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

Conviene comentar en este punto el artículo 77 bis, que fue adicionado a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro.

Este artículo fue adicionado a la ley, para contemplar el caso en el cual como consecuencia de un procedimiento administrativo disciplinario un servidor público resulte responsable de daños y perjuicios causados a un particular. En este sentido el artículo que se adiciona prevé que los particulares ocurran ante las dependencias o específicamente ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a efecto de que reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y en consecuencia ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los afectados ocurran a la vía judicial para hacer efectivas éstas indemnizaciones, situación que implica que los propios particulares, además de haber sido afectados, tengan que gastar en asesoría jurídica y soportar un trámite engoroso, que muchas veces culmina sin éxito gracias a la ineficiencia que demuestran muchos profesionistas del Derecho o a que la carga de trabajo de los Tribunales impide un estudio profundo de los juicios que den como resultado una sentencia justa. Con fundamento en este artículo, los particulares pueden ocurrir a las dependencias de la Administración Pública, a efecto de que sean reconocidas las responsabilidades de los servidores públicos como agentes del estado, lo cual abre

una puerta de simplificación si es que esta norma se aplica con honestidad y con buena fe, circunstancia harto difícil si consideramos los niveles de corrupción existentes en nuestro país.

Igualmente establece el artículo en comento, con toda justicia que el Estado podrá repartir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares. Con lo anterior, queda claro que una cosa es que el Estado reconozca la necesidad de indemnizar a un particular como consecuencia de la negligencia de las personas que encarnan su actuación y otra cosa es que el propio Estado absorba en forma definitiva con cargo a su presupuesto tal responsabilidad.

Continúa mencionando el artículo que si el órgano del Estado niega la indemnización o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas a su elección la vía administrativa o la vía judicial.

Especial relevancia reviste el último párrafo de este artículo, en el que se establece que cuando se acepte una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; en la que se proponga la reparación del daño, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y a la orden de pago respectiva.

Lo anterior pone de manifiesto, el poder político que ha adquirido el órgano protector de los Derechos Humanos, lo cual se deriva precisamente de las violaciones constantes por parte de la autoridad a los derechos fundamentales de la persona.

En cuanto a los términos de prescripción, por lo que se refiere a las facultades de la Secretaría y de las Contralorías Internas para imponer las sanciones a que alude este capítulo, prescribirán en un año, si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor, no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y en los demás casos el plazo de prescripción será de tres años, este plazo deberá contarse a partir del día siguiente a aquel en que hubiere incurrido en responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si la infracción fuese de carácter continuo. En los demás casos la prescripción será de tres años.

El inicio del procedimiento disciplinario, interrumpe la prescripción, de conformidad con la reforma

al artículo 78, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de julio de 1992, misma que también modificó los términos de prescripción de tres meses a un año cuando la responsabilidad no excediera de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

El recurso de revocación, procede en contra de las resoluciones dictadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a las Contralorías Internas de las dependencias o entidades. El afectado puede optar entre la interposición del recurso ante la propia autoridad que emitió la resolución, o bien interponer demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Cabe aclarar que la resolución recaída al recurso de revocación es impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación mediante demanda de nulidad.

El trámite del recurso de revocación, se inicia mediante un escrito en el que el recurrente deberá expresar los agravios que a su juicio le cause la resolución, acompañando copia de la misma, constancia de la notificación respectiva y las pruebas tendientes a acreditar los agravios que exprese el recurrente. Posteriormente la autoridad deberá acordar sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, dice la ley, que deberá desechar de plano, las que no fueren idóneas para desvirtuar los hechos que se base la resolución, lo cual deja un margen muy amplio para la apreciación sobre la idoneidad de las pruebas. La autoridad emitirá la resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes.

La interposición del recurso va a suspender el acto reclamado, si lo solicita el recurrente y se cumplen los siguientes requisitos:

Primero.- Tratándose de sanciones económicas, se garantice el pago en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Segundo.- Tratándose de otras sanciones, para que proceda la suspensión del acto, deberá admitirse el recurso, que la ejecución de la resolución recurrida, produzca daños y perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente y que la suspensión no traiga como consecuencia la continuación o consumación de actos u omisiones, que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

4.- REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El artículo 79 de la ley, establece que la Secretaría, llevará el registro de situación patrimonial de los servidores públicos. Igualmente establece que las atribuciones otorgadas a la mencionada Secretaría se confieren en el ámbito de sus respectivas competencias tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, como a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, y Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Aclara el precepto en comento, que los órganos mencionados anteriormente determinarán los órganos encargados para ejercer las atribuciones relativas al registro patrimonial de los servidores públicos.

El artículo 80, establece quienes están obligados a presentar la declaración de situación patrimonial y nos dice lo siguiente: "En el Congreso de la Unión, los Diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las Cámaras y Contador Mayor de Hacienda.

En la asamblea de representantes del Distrito Federal, los representantes, Oficial Mayor, Tesorero y Director de la misma.

En el Poder Ejecutivo Federal: Todos los funcionarios desde el nivel de Jefe de Departamento, hasta el Presidente de la República, además de los previstos en el Departamento del Distrito Federal y en la Procuraduría General de la República.

En la Administración Pública Paraestatal: Los Directores Generales, Gerentes Generales, Subdirectores Generales, Subgerentes Generales, Directores, Gerentes, Subdirectores y servidores públicos equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos".

En relación a los sujetos que se determinan en cuanto a la Administración Pública Paraestatal, se enumeran de una forma demasiado genérica puesto que dice: "sus equivalentes en los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos".

En el Departamento del Distrito Federal, todos los funcionarios desde nivel equivalente a Jefe de Departamento en las dependencias del Ejecutivo Federal hasta el Jefe de Departamento Administrativo, así como Delegados, Subdelegados y Jefes de Departamento en las Delegaciones.

Igualmente en la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, todos los funcionarios, desde el nivel equivalente al de Jefe de Departamento hasta el Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, incluyendo a los Agentes del Ministerio Público y policías judiciales.

En el Poder Judicial Federal, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios Judiciales y Actuarios de cualquier categoría o designación.

En el Poder Judicial del Distrito Federal, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Jueces, Secretarios Judiciales y Actuarios de cualquier categoría o designación.

En el Tribunal Fiscal de la Federación y en los Tribunales del Trabajo y en los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes, Magistrados, miembros de junta y secretarios o sus equivalentes.

Por último, establece la ley, que en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, todos los servidores públicos de confianza deberán presentar la declaración patrimonial.

El artículo 81, señala los términos en que debe presentarse la declaración de situación patrimonial y éstos serán los siguientes: Dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión del cargo, dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del encargo y durante el mes de mayo de cada año, acompañada de una copia de la declaración anual, presentada por las personas físicas para efectos de la ley del impuesto sobre la renta, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración por la iniciación del cargo que se vaya a desempeñar.

Ahora bien, el artículo 81 que comentamos, establece que si transcurrido el plazo de sesenta días después de iniciado el desempeño de la función que corresponda, no

se presenta la declaración patrimonial, quedará sin efectos el nombramiento que se haya expedido, lo cual consideramos que no es correcto, toda vez que la Secretaría de la Contraloría no es el órgano con el que se tiene establecida la relación laboral, cuando menos en los casos de los servidores públicos que no prestan sus servicios en dicha dependencia.

Lo mismo ocurre si no se presenta la declaración durante el mes de mayo.

En el caso de que no se presente la declaración de terminación de funciones dice la ley, que se inhabilitará al infractor por un año.

Asimismo, el artículo 82, da facultades a la Contraloría, para expedir las normas y los formatos bajo los cuales deberá presentarse la declaración de situación patrimonial, así como todos los manuales que indican lo que se debe declarar.

En las declaraciones anuales, deberá manifestarse únicamente las modificaciones que haya tenido el patrimonio en este periodo, con la fecha y el valor de adquisición, indicándose además el medio por el cual se adquirió.

La ley establece que tratándose de bienes muebles, la Secretaría de la Contraloría dictará, mediante acuerdo general, las características que deba tener la declaración.

El artículo 84 de la ley, establece el enriquecimiento ilícito, en los siguientes términos: "Cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles o notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías. Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial la Secretaría hará ante ésta, la solicitud correspondiente.

Previamente a la inspección o al inicio de la auditoría se dará cuenta al servidor público de los hechos que motivan estas actuaciones y se le presentarán las actas en que aquellos conste para que expongan lo que a su derecho convenga".

Asimismo, el artículo 85, establece el recurso de inconformidad en contra de las visitas o auditorías que practique la Secretaría de Contraloría, el cual deberá interponerse por escrito dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de la auditoría o visita, expresándose los motivos de inconformidad y ofreciendo las pruebas que considere necesario acompañar, para demostrar la motivación, o mejor dicho, la procedencia de la inconformidad. Dichas pruebas deberán rendirse dentro de los 30 días siguientes a la presentación del recurso. Asimismo, se establecen los requisitos formales que deben guardar las actas que se levanten, mismas que deberán ir firmadas por el servidor público y los testigos que para tal efecto designe. Si alguno se negare a firmar, el Visitador lo hará constar, sin que esta circunstancia afecte el valor probatorio de estos documentos.

El artículo 86, establece a nuestro juicio innecesariamente, que los servidores públicos que incurran en el enriquecimiento ilícito serán sancionados en términos del código penal.

Los bienes que se considerarán como parte integrante de enriquecimiento ilícito, serán todos aquellos que adquieran los servidores públicos o aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños los que reciban o de los que disponga su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que en estos últimos dos casos se acredite que estos bienes, fueron obtenidos por dichas personas o por motivos ajenos al servidor público.

La ley establece algunas limitaciones en relación a la adquisición de bienes por parte de los servidores públicos, durante el desempeño del empleo, cargo o comisión y un año posterior a su conclusión, mencionándose que no podrá solicitar, ni aceptar, ni recibir, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquier otra donación, servicio, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIII del artículo 47, y que procedan de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión que determinen conflicto de interés.

No se considerarán, para los efectos a que se hace alusión en el artículo que comentamos, los bienes que reciba el servidor público de cualquiera de las personas mencionadas en una o más ocasiones, si la donación no es superior a diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de su recepción. No se podrán recibir ni títulos de valor, ni bienes inmuebles o

bien cesiones de derechos, sobre juicios o controversias en las que se dirima la titularidad de los derechos de posesión o de propiedad, sobre bienes de cualquier clase.

Se castigará cualquiera de las conductas del artículo que comentamos con las penas que establece el Código Penal para el caso de cohecho.

La ley establece en el artículo 89 que cuando los servidores públicos reciban obsequios o donativos en general, de los mencionados en el artículo que comentamos anteriormente, cuyo monto exceda de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal deberán informar a la Secretaría de esta situación, a efecto de ponerlos a su disposición, estableciendo asimismo la obligación de la Secretaría de Contraloría de llevar un registro de estos bienes.

Por último, para terminar con el análisis de la Ley Federal de Responsabilidades, el artículo 90 establece la obligación para la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de hacer del conocimiento del Ministerio Público, el hecho de que un servidor público que haya estado sujeto a una investigación a la que se refiere este título, no haya justificado la legítima procedencia de los bienes a que se hace referencia, para efectos de que el Ministerio Público ejercite en su caso, la acción penal correspondiente.

En relación con el título cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades, si bien es cierto que el registro de situación patrimonial de los servidores públicos, puede ser una medida positiva para vigilarlos en lo que a sus bienes se refiere, también lo es, que en la práctica no es más que un elemento que puede servir para represión y control en cuanto a los bienes materiales se refiere y en general en cuanto al correcto y leal desempeño de la función pública que desarrollen, son situaciones que dependen de los valores que ellos sostengan y del patriotismo con que desempeñen la función pública encomendada.

Por otro lado, hemos de decir que el sueldo de los servidores públicos debe ser suficientes, para que tengan una vida decorosa, digna y por qué no confortable, ser servidor público no es sinónimo de pobreza ni de privaciones, pero tampoco es sinónimo de enriquecimiento a costa del patrimonio ajeno.

Por lo que se refiere, específicamente al Presidente de la República, la declaración de su situación

patrimonial no ha servido de mucho, puesto que el ejercicio de esta función ha permitido una mayor acumulación de bienes, por lo que se puede considerar que este instrumento es poco eficaz como medio de control hacia el Presidente de la República.

CAPITULO TERCERO

PROPUESTA DE REFORMAS AL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A lo largo de este trabajo se ha sostenido en repetidas ocasiones, que el Juicio Político previsto en el artículo 110 Constitucional, y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha demostrado ser un instrumento poco eficaz, para exigir la responsabilidad en que puede incurrir el Titular del Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, en un país en el que a la fecha, no existe una democracia auténtica que permita un verdadero equilibrio de poderes y una participación auténtica del Congreso de la Unión, que sirva de contrapeso al Presidencialismo que nos rige.

Ante esta realidad es indispensable que quienes nos pretendemos constituir como estudiosos del derecho, hagamos una propuesta concreta a efecto de lograr que el Presidente de la Nación responda de una manera veraz y oportuna al mandato popular que ha recibido mediante el sufragio. El pueblo de México no quiere más impunidad, sino que quiere propuestas más concretas a las necesidades urgentes que lo aquejan.

Inspirada en estas ideas en el presente capítulo, se proponen algunas reformas tanto al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como a su Ley Reglamentaria, particularmente en materia de Juicio Político, a efecto de lograr una verdadera participación de los Agentes Políticos de este país, para exigir al Titular del Ejecutivo las responsabilidades inherentes a su cargo.

En razón de lo anterior, se propone incluir en forma expresa al Presidente de la República como sujeto de Juicio Político, con el objeto de disipar toda duda y dejar de una vez claro, que el citado funcionario puede

ser llamado a rendir cuentas respecto de su mandato, además, de que se pretende suprimir la enumeración casuística de quienes son sujetos del Juicio Político, estableciendo en forma genérica que podrán ser sujetos del referido procedimiento, los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial de la Federación y del Poder Judicial del Distrito Federal, así como aquellos servidores públicos cuyo nombramiento compete al Presidente de la República o al Titular del Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que hace a los servidores públicos de las Entidades Federativas, se pretende establecer el principio de que corresponderá a las legislaturas locales, determinar, en ejercicio de su soberanía, quienes serán los sujetos y los medios para exigir la responsabilidad política.

Considero que no es oportuno, buscar una nueva denominación para el Juicio Político, por un lado porque nuestra tradición constitucional así lo ha denominado siempre, y no representa ninguna utilidad cambiar la denominación de este mecanismo jurídico, que no podría dar lugar más que a críticas que no serían de ninguna manera útiles; y por otro lado porque es intrascendente la denominación que se le dé al mecanismo jurídico, mediante el cual el Presidente de la República, puede responder de las irregularidades que se le atribuyen, lo importante es que la norma jurídica cobre vida en la realidad.

En cuanto a las causas por las que se puede iniciar el Juicio Político, se pretenden establecer en forma genérica el ataque a la libertad del sufragio y las violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, en razón de que por un lado, se ha puesto constantemente en duda el respeto de la voluntad popular manifestada mediante el sufragio y por otro lado, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye la piedra angular y fundamento de nuestro sistema jurídico. Nada se logra al enumerar casuísticamente los motivos por los cuales se puede iniciar el Juicio Político; lo que importa es que dentro de este procedimiento se acredite el incumplimiento de las obligaciones del Titular del Ejecutivo y los demás servidores públicos que son sujetos del mismo, para que en su caso se les impongan las sanciones procedentes.

A este respecto se pretende suprimir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo relativo a enriquecimiento ilícito, por considerar que está contemplado un tipo penal específico para esta

conducta y que además implica violación a la Ley fundamental en razón de lo cual se podrá iniciar el Juicio Político por este enriquecimiento.

En cuanto a las personas que pueden promover demanda de Juicio Político, considero oportuno establecer que podrá iniciarse por cualquiera de los miembros del Congreso de la Unión o por los dirigentes de los Partidos Políticos y demás organizaciones sociales legalmente constituidas, por considerar que a través de tales organismos, cualquier ciudadano se puede hacer escuchar eliminando así la utopía consistente en que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad podrá presentar demanda de Juicio Político, puesto que la práctica nos ha demostrado que esta situación nunca se ha presentado en la realidad y que son los grupos quienes se manifiestan respecto de los asuntos públicos. Por otro lado, constitucionalmente la ciudadanía tiene su representación en el Congreso de la Unión, y es a través de sus miembros el medio más democrático para instaurar la demanda de Juicio Político.

Por otro lado, se propone modificar en forma sustancial las directrices que rigen el procedimiento del Juicio Político, constituyendo una comisión cuya razón de ser sea precisamente la instauración de dicho procedimiento, la cual estará conformada por un número impar de miembros de la Cámara de Diputados, en la que habrá representantes de todos los Partidos Políticos, con el objeto de garantizar tanto la participación de las fuerzas políticas existentes, como la imparcialidad de este Órgano Colegiado, quien tomará sus decisiones por mayoría de votos.

Mediante la creación de este Órgano, que se denominará "Comisión para la Instauración del Juicio Político", se pretende dar mayor celeridad al procedimiento del Juicio Político sin que se requiera que la Cámara de Diputados se reúna en sesión para votar las decisiones que se tomen en el Juicio Político. Para estos efectos, la Cámara de Diputados en su primera sesión ordinaria, elegirá dentro de sus miembros, a la referida comisión, garantizando así una elección plural y democrática del referido Órgano.

Igualmente se propone que la Cámara de Senadores, conforme una comisión ante la cual el servidor público afectado pueda interponer recurso de apelación en contra de la resolución dictada por la Comisión para la Instauración del Juicio Político. El referido recurso tiene por efecto únicamente que se señalen los posibles agravios que se causen al servidor público para el efecto de que la comisión multicitada, dicte una nueva

resolución tomando en cuenta las consideraciones jurídicas que haga la Comisión de la Cámara de Senadores. Se propone llamar a esta comisión "Comisión de Apelación en el Juicio Político".

La referida comisión, estará conformada igualmente por un número impar de miembros en el que se incluyan representantes de todos los partidos políticos, misma que deberá elegirse en la primera sesión de la Cámara de Senadores, por votación de la mayoría de sus miembros, al igual que en la Cámara de Diputados.

Con la creación de esta comisión, se logra que el servidor público afectado, por la resolución de la Comisión para la Instauración del Juicio Político, tenga un recurso que pueda modificar una resolución violatoria de sus derechos. Igualmente se logra una participación conjunta de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, en ámbitos distintos de competencia, a fin de fortalecer la democracia que nos rige.

La reforma que propongo, incluye una regulación detallada de los aspectos procesales del Juicio Político, con el objeto de que existan normas claras en relación con esta Institución y que no haya lagunas que provoquen que el Juicio Político, como ocurre actualmente, sea solamente algo que tuvo lugar en la mente del legislador.

En relación con las sanciones que derivan del Juicio Político, se mantendrá la destitución e inhabilitación como están previstas actualmente, pues considero que son las únicas sanciones realmente relevantes. En este sentido, se propone mencionar en la reforma que si el Presidente de la República, ha concluido su encargo, procederán únicamente en su contra las sanciones previstas en el Código Penal Federal, no en razón de que tenga un fuero, sino en virtud de que la destitución e inhabilitación se vuelven sanciones inoperantes, una vez que el Titular Ejecutivo ha concluido su encargo, si se considera que es el cargo político más importante que existe en nuestro país.

Se propone suprimir la declaración de procedencia por considerar que constituye un régimen de privilegio para los servidores públicos sujetos de la misma, pues como lo he apuntado a lo largo de este trabajo, no existe razón que justifique que el Presidente de la República y de los demás funcionarios mencionados en el artículo 111 Constitucional, se sustraigan, al menos en forma temporal, de la aplicación de la legislación penal. Por lo tanto, se establecerá expresamente que el Presidente de la República, los representantes de elección popular,

así como los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, y aquellos servidores públicos cuyo nombramiento dependa del Titular del Ejecutivo o el Titular del Gobierno del Distrito Federal, serán sujetos de la Ley Penal en los mismos términos que a cualquier ciudadano.

Conviene mencionar en relación con las responsabilidades administrativas de las que conocen, tanto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades, que los sujetos de Juicio Político, aún cuando están sujetos al Código obligatorio establecido en el artículo 47, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, están exentos de este régimen de responsabilidad, pues resulta poco práctico pensar que el Titular de la Contraloría Interna de una Dependencia, llevará a cabo un procedimiento administrativo disciplinario en contra de su Titular, es decir, la parcialidad con que pueden actuar las Contralorías Internas y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hacen ineficaz la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 53 de la Ley de la Materia, pues son parte del propio Ejecutivo.

Se trata pues, de hacer del Juicio Político un instrumento eficaz y democrático, que ayude a terminar con el sistema presidencialista que tanto daño ha hecho a México, siendo consciente que no basta legislar para terminar con la corrupción de que se ve rodeado o de que ha sido partícipe el Titular del Ejecutivo, lo que sólo podrá lograrse con un auténtico equilibrio de poderes basado en una verdadera democracia.

Existen aspectos que seguramente pueden ser tratados con mayor amplitud o diversos puntos de vista desde los que se puede abordar este interesante tema, que no han sido tocados por exceder los límites del presente trabajo.

Estoy cierta también de que mi propuesta puede ser perfeccionada, constituyendo solamente un punto de partida para mejorar el sistema de responsabilidad aplicable particularmente al Presidente de la República.

REFORMAS AL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

I.- Se impondrán mediante Juicio Político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que impliquen violaciones a esta Constitución y a la libertad del sufragio.

II.- La Comisión de los Delitos por parte de cualquier servidor público, incluyendo al Presidente de la República, a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y el Poder Judicial del Distrito Federal, así como a los demás servidores públicos cuyo nombramiento dependa del Titular del Ejecutivo o del Titular del Gobierno del Distrito Federal, será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal, aplicable sin que exista para ellos fuero alguno, durante el desempeño de sus funciones, o una vez terminado su período.

ARTICULO 110.- Podrán ser sujetos de Juicio Político, el Presidente de la República, los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, así como a los demás servidores públicos cuyo nombramiento dependa del Titular del Ejecutivo o del Titular del Gobierno del Distrito Federal.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar cualquier cargo dentro de la administración pública. Tratándose del Presidente de la República, sólo podrá ser sujeto de Juicio Político durante el tiempo de su encargo; una vez que concluya sus funciones no podrá ser sujeto de Juicio Político, sino únicamente podrá ser sujeto de la Ley Penal, en los mismos términos que cualquier ciudadano.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados en su primera sesión, elegirá por mayoría de votos una comisión integrada por un número impar de miembros, en la que se incluirán representantes de todos los partidos políticos que se encargarán de sustanciar el Juicio Político en los términos que determine la Ley Reglamentaria y mediante la presentación de la demanda correspondiente, misma que podrá ser interpuesta por los representantes de los partidos políticos o por los miembros del Congreso de la Unión y demás sociedades legalmente constituidas.

Contra las resoluciones dictadas por la comisión a que se refiere el párrafo anterior, procederá el recurso de apelación ante la comisión respectiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para el único efecto de que señalen los agravios que se hallan cometidos en contra del afectado con el objeto de que la Comisión de la Cámara de Diputados dicte una nueva resolución, tomando en cuenta lo señalado por la respectiva comisión.

La resolución que se dicte por la Comisión respectiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, después del recurso de apelación será inatacable.

ARTICULO 111.- (Derogado).

ARTICULO 112.- (Derogado).

ARTICULO 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable, y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III, del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Por lo que se refiere a los sujetos de Juicio Político, a que se refiere el artículo 110, de esta Constitución, no procede el fincamiento de responsabilidades administrativas en los términos de la fracción III, del artículo 109.

ARTICULO 114. - Por cuanto hace al Presidente de la República, el procedimiento de Juicio Político, sólo podrá iniciarse durante el periodo de su encargo. En el caso de los demás sujetos de Juicio Político, podrá iniciarse durante el tiempo de su encargo o hasta un año después de concluido éste. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Por cuanto hace a los plazos de prescripción de la responsabilidad penal en que pudieren incurrir los sujetos de Juicio Político, deberá estarse a los plazos establecidos en la Legislación Penal.

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

REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

TITULO SEGUNDO

JUICIO POLITICO

CAPITULO I

SUJETOS, CAUSAS DE JUICIO POLITICO Y SANCIONES

ARTICULO 50. - En los términos del primer párrafo del artículo 110, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son sujetos de Juicio Político, el Presidente de la República, los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, así como a los demás servidores públicos cuyo nombramiento dependa del Titular del Ejecutivo o del Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que respecta a los servidores públicos de las Entidades Federativas, las Legislaturas Locales, determinarán los sujetos y procedimientos para exigir la responsabilidad política en que pudieran incurrir los referidos servidores públicos.

ARTICULO 6o.- Es procedente el Juicio Político, por ataques a la libertad del sufragio y por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 7o.- (Derogado).

ARTICULO 8o.- Mediante la resolución que dicte la Comisión para la Instauración del Juicio Político, de la Cámara de Diputados se podrán imponer las sanciones de destitución y de inhabilitación para desempeñar cargos en la Administración Pública que durará de uno hasta veinte años.

CAPITULO II

DE LA COMISION PARA LA INSTAURACION DEL JUICIO POLITICO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

ARTICULO 9o.- La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en su primera sesión, elegirá por mayoría de votos de entre sus miembros, a la Comisión para la Instauración del Juicio Político.

ARTICULO 10.- La Comisión para la Instauración del Juicio Político, se integrará por un número impar de miembros y en ella tendrán representación todos los Partidos Políticos.

De entre los miembros de la Comisión, se elegirá por mayoría de votos a un Presidente, que se encargará de cumplir las funciones que esta ley le asigna.

ARTICULO 11.- Es facultad de la Comisión para la Instauración del Juicio Político de la Cámara de Diputados, sustanciar del Juicio Político de conformidad con las normas establecidas en el capítulo cuarto de este título.

ARTICULO 12.- Las resoluciones adoptadas por la Comisión para la instauración del Juicio Político, serán tomadas por mayoría de votos de sus miembros.

ARTICULO 13.- Para que pueda sesionar la Comisión para la Instauración del Juicio Político, se requerirá la presencia de todos sus miembros. Por cada miembro titular se nombrará un suplente que sustituirá al titular en sus ausencias.

ARTICULO 14.- Si alguno de los miembros de la Comisión para la Instauración del Juicio Político, faltare sin justa causa a las sesiones, será sancionado en los términos de la presente ley.

CAPITULO III

DE LA COMISION DE APELACION EN EL JUICIO POLITICO DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION

ARTICULO 15.- La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en su primera sesión, elegirá por mayoría de votos de entre sus miembros, a la Comisión para la Apelación del Juicio Político.

ARTICULO 16.- La Comisión para la Apelación del Juicio Político, se integrará por un número impar de miembros y en ella tendrán representación todos los Partidos Políticos.

De entre los miembros de la Comisión, se elegirá por mayoría de votos a un Presidente, que se encargará de cumplir las funciones que esta ley le asigna.

ARTICULO 17.- Es facultad de la Comisión para la Apelación del Juicio Político de la Cámara de Senadores, conocer del recurso de apelación, interpuesto en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión para la Instauración del Juicio Político.

ARTICULO 18.- Las resoluciones adoptadas por la Comisión para la Apelación del Juicio Político de la Cámara de Senadores, serán tomadas por mayoría de votos de sus miembros.

ARTICULO 19.- Para que pueda sesionar la Comisión para la Apelación del Juicio Político, se requerirá la presencia de todos sus miembros. Por cada miembro titular, se nombrará un suplente que sustituirá al titular en sus ausencias.

ARTICULO 20.- Si alguno de los miembros de la Comisión para la Apelación del Juicio Político, faltare sin causa justa a las sesiones, será sancionado en los términos de la presente ley.

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLITICO

ARTICULO 21.- Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como los miembros de los Partidos Políticos, y de las sociedades legalmente constituidas, podrán presentar demanda de Juicio Político en contra de los sujetos del referido procedimiento por las causas establecidas en la presente ley.

Para efectos del Juicio Político, se consideran partes los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y los Representantes de los Partidos Políticos, así como los abogados que representen al servidor público, sujeto a Juicio Político, debiéndose acreditar la personalidad de acuerdo con las reglas establecidas en el Código Civil para el Distrito Federal.

ARTICULO 22.- La demanda de Juicio Político, deberá presentarse por escrito en la Oficialía de Partes de la Cámara de Diputados, en el que se expresará:

I.- El nombre de la persona que promueve y el domicilio que señale para oír y recibir toda clase de notificaciones;

II.- El nombre del servidor público demandado y el cargo que ostente;

III.- Los hechos en que funde su demanda expresando en forma clara y precisa en que consisten los actos que constituyan las violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los ataques a la libertad del sufragio;

IV.- Se deberán mencionar cuando menos los elementos de prueba en que se sustenten las afirmaciones en que se basen las violaciones a la Constitución o los ataques a la libertad del sufragio, cuando no se puedan acompañar a la demanda por la causa que deberá expresar el actor en su escrito.

ARTICULO 23.- Presentada la demanda con los documentos que se acompañan, se turnará al Presidente de la Comisión para la Instauración del Juicio Político, quien turnará a cada uno de los miembros de la referida comisión, una copia de la misma junto con los documentos anexos.

ARTICULO 24.- Dentro de los quince días naturales siguientes, a que reciba la demanda el Presidente de la Comisión para la Instauración del Juicio Político, convocará a una reunión de la misma, en la que se discutirá si la demanda reúne los requisitos establecidos en la presente ley, en cuyo caso se correrá traslado al servidor público demandado emplazándolo para que la conteste en el término de nueve días naturales.

ARTICULO 25.- El servidor público demandado presentará su contestación de demanda por escrito, ante la Oficialía de Partes de la Cámara de Diputados, observando en lo aplicable lo establecido en el artículo 22, de la presente ley, contestando en forma clara cada uno de los hechos en que se sustente la violación a la Constitución o los ataques a la libertad del sufragio que se le imputan, debiendo cuando menos mencionar los elementos de prueba tendientes a desvirtuar la conducta irregular atribuida, cuando no los pueda presentar en ese momento por la causa que deberá expresar en el escrito de contestación de demanda.

ARTICULO 26.- Presentada la contestación de demanda con los documentos que se acompañan, se turnará al Presidente de la Comisión para la Instauración del Juicio Político, quien turnará a cada uno de los miembros de la referida comisión una copia de la misma junto con los documentos anexos.

ARTICULO 27.- Dentro de los quince días naturales siguientes a que se reciba la contestación de demanda, el Presidente de la Comisión para la Instauración del Juicio Político, convocará a una reunión de la misma, a la que serán citados tanto el actor como el demandado a quienes se otorgará el uso de la palabra para que viertan las manifestaciones que a su derecho convenga, tomando la palabra primero el actor y después el demandado, quienes podrán replicar una sola ocasión. Igualmente el actor y

el demandado están obligados a contestar toda pregunta que formule la Comisión para la Instauración del Juicio Político.

Al concluir la audiencia a que se hace referencia en el párrafo anterior, el Presidente de la Comisión para la Instauración del Juicio Político, abrirá el juicio a prueba, por un periodo común de diez días naturales, en el que las partes podrán ofrecer pruebas de conformidad con las disposiciones del capítulo correspondiente.

La reunión de la Comisión para la Instauración del Juicio Político, será pública y se cuidará que los medios de comunicación que lo soliciten, puedan cubrir adecuadamente dicha reunión, pudiendo dictar la comisión las medidas que para este efecto considere pertinentes.

ARTICULO 28.- Desahogadas las pruebas que se hayan ofrecido atendiendo a las disposiciones correspondientes dentro de los quince días naturales siguientes, el Presidente de la Comisión para la Instauración del Juicio Político, convocará a una reunión en la que se discutirán las constancias del expediente y se adoptará por mayoría de votos si procede la imposición de la destitución o la inhabilitación temporal para desempeñar cargos en la administración pública, en contra del servidor público demandado.

Concluida la reunión en que se adopte la resolución correspondiente, el Presidente de la Comisión, elaborará la sentencia correspondiente, tomando en cuenta los argumentos vertidos por los integrantes de la misma, dicha sentencia será firmada por todos los integrantes de la comisión, debiendo ser notificada personalmente por el Presidente de la Comisión al servidor público de que se trate y dada a conocer a los medios de comunicación a través de una conferencia de prensa.

SECCION PRIMERA

DEL OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS EN EL JUICIO POLITICO

ARTICULO 29.- La Comisión puede valerse de cualquier persona, cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, para conocer la verdad de los hechos.

ARTICULO 30.- La Comisión, podrá decretar en todo tiempo la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que sea indispensable para el conocimiento de la verdad de los hechos.

Los daños y perjuicios que se ocasionen al servidor público sujeto a Juicio Político, si resultare inocente, podrá hacerlos valer en la vía legal que corresponda.

ARTICULO 31.- Cuando en la demanda no se cumpla con el requisito establecido en la fracción IV, del artículo 22, de la presente ley, se prevendrá al actor para que lo cumpla, y si no cumpliere en el plazo que para este efecto se le otorgue, se le tendrá por desistido de la demanda interpuesta.

ARTICULO 32.- En la práctica de las diligencias probatorias, la Comisión obrará como estime procedente para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando en todo tiempo la igualdad.

ARTICULO 33.- Los terceros están obligados, en todo tiempo, a prestar auxilio a la Comisión en la averiguación de la verdad. En consecuencia deberán sin demora, exhibir los documentos y cosas que tengan en su poder, cuando para ello fueren requeridos.

La Comisión, tiene la facultad y el deber de compeler a todo ciudadano con las medidas de apremio más eficaces para que cumpla con esta obligación, y en caso de oposición se procederá en los términos de la Legislación Penal.

ARTICULO 34.- Son admisibles como medios de prueba, aquellos elementos que puedan producir convicción en el ánimo de la Comisión, acerca de los hechos controvertidos.

ARTICULO 35.- La Comisión, al admitir las pruebas ofrecidas, procederá a la recepción y desahogo de ellas, en una audiencia a la que se citará a las partes, en el acuerdo sobre su admisión, señalándose al efecto día y hora, teniendo en consideración el tiempo para su preparación.

La audiencia se celebrará con las pruebas que estén preparadas, dejándose a salvo el derecho de que se designe de nuevo día y hora para que se desahoguen las

pendientes y para efecto se señalará la fecha para su continuación, la que tendrá verificativo en la fecha que prudentemente señale la Comisión, sin que sea necesario seguir ningún orden establecido para el desahogo de las pruebas.

SECCION SEGUNDA

DE LAS PRUEBAS EN PARTICULAR DE LA CONFESION

ARTICULO 36.- Desde que se abre el periodo de ofrecimiento de pruebas, hasta antes de la audiencia, podrá ofrecerse la prueba de confesión, quedando el servidor público obligado a declarar bajo protesta de decir verdad, siempre que la prueba se ofrezca con la debida oportunidad que permita su participación.

ARTICULO 37.- El que haya de absolver posiciones, será citado a más tardar el día anterior al señalado para la diligencia, bajo apercibimiento de que si dejare de comparecer sin justa causa, será tenido por confeso.

ARTICULO 38.- El servidor público sujeto a Juicio Político, está siempre obligado a absolver las posiciones que le formule el demandante.

ARTICULO 39.- No existen más limitantes para articular posiciones que el que se refieran a hechos propios del servidor público demandado o que haya ordenado o mandado a ejecutar.

ARTICULO 40.- Las posiciones podrán articularse en la diligencia respectiva o presentarse por escrito en sobre cerrado con la razón de que dicho sobre contiene el Pliego de Posiciones, que deberá absolver el servidor público demandado.

Si el servidor público, ha sido citado a absolver posiciones y no comparece, el presidente de la Comisión abrirá el pliego y lo tendrá por confeso de las posiciones que ahí se contengan.

ARTICULO 41.- Si fueran varios los servidores públicos que hayan de absolver posiciones al tenor de un mismo interrogatorio, las diligencias se practicarán separadamente y en un mismo acto, evitando que los que

absuelvan primero se comuniquen con los de han absolver después.

ARTICULO 42.- En ningún caso se permitirá que la parte que ha de absolver posiciones esté asistida por su abogado u otra persona ni se le concederá el término para que se aconseje.

El servidor público que absuelva posiciones deberá contestarlas categóricamente en sentido afirmativo o negativo, pudiendo agregar las explicaciones que estimen convenientes o las que la Comisión le solicite.

En caso de que el servidor público no conteste las posiciones en los términos establecidos en el párrafo anterior, se le tendrá por confeso de los hechos contenidos en las mismas.

ARTICULO 43.- El demandante del Juicio Político, podrá formular oral y directamente posiciones al servidor público enjuiciado.

ARTICULO 44.- En la diligencia se levantarán las actas correspondientes, en las que se harán constar las posiciones y las respuestas vertidas por el servidor público, mismas que serán firmadas al margen y al calce por el Presidente de la Comisión, por el servidor público y por el demandante si asistió.

ARTICULO 45.- Si el servidor público absolvente, al leer el acta correspondiente, manifiesta no estar de acuerdo en los términos asentados, la Comisión decidirá en el acto lo que proceda acerca de las rectificaciones que deben hacerse. Una vez firmadas las declaraciones no pueden variarse ni en la sustancia ni en la redacción.

ARTICULO 46.- Solamente en caso de enfermedad grave del servidor público, sujeto a Juicio Político, debidamente comprobada, ante la Comisión, se podrá diferir la audiencia para absolver posiciones.

PRUEBA INSTRUMENTAL

ARTICULO 47.- Son documentos públicos:

I. Los testimonios de las escrituras públicas otorgadas con arreglo a derecho y las escrituras originales;

II.- Los documentos auténticos expedidos por funcionarios que desempeñen cargo público, en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones;

III.- Los documentos auténticos, libros de actas, estatutos, registros y catastros que se hayan en los archivos públicos del Gobierno Federal, de los Estados, Municipios, Ayuntamientos o del Distrito Federal;

IV.- Las certificaciones de las actas del estado civil, expedidas por los Jueces del Registro Civil, respecto a constancias existentes en los libros correspondientes;

V.- Las certificaciones de constancias existentes en los archivos públicos, expedidas por los funcionarios a quienes compete;

VI.- Las actuaciones judiciales de toda especie;

VII.- Las certificaciones que expedirán las Bolsas Mercantiles y las expedidas por Fedatarios Públicos.

VIII.- Las cintas de video, audio, discos o cualquier otro medio para procesar información que se contengan en los establecimientos en los que los servidores públicos desempeñen sus funciones y se refieran a las mismas.

ARTICULO 48.- Los documentos públicos ofrecidos por las partes en el Juicio Político, no harán prueba plena por sí mismos de lo que en ellos se contiene, pudiendo la Comisión valorar libremente dichos documentos con los demás elementos que concurran en el Juicio.

ARTICULO 49.- Cuando quien presente una demanda de Juicio Político, mencione pruebas documentales para acreditar la responsabilidad del servidor público, la Comisión goza de las más amplias facultades para requerir a todas las autoridades los documentos mencionados por el actor y los que considere pertinentes.

Quando cualquier autoridad se niegue a proporcionar los documentos, solicitados por la Comisión, se procederá en términos de la Legislación Penal.

ARTICULO 50.- Son documentos privados todos aquellos, que no reúnan las características del artículo 47.

Para los efectos de esta ley, se consideran documentos privados las fotografías, cintas de video y audio, discos, y cualquier otro medio para procesar información, así como cualquier otro adelanto científico que contenga información y que no proceda de ningún servidor público en ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 51.- El hecho de que un documento ofrecido como prueba durante el Juicio Político sea privado, no es obstáculo para que haga prueba plena y la Comisión goza de las facultades más amplias para valorarlos junto con los demás elementos que concurren en el Juicio.

ARTICULO 52.- Las partes en el juicio Político podrán objetar de falso cualquier documento en cuyo caso la Comisión podrá valerse de todos los elementos técnicos o científicos existentes para comprobar la autenticidad del documento.

La objeción a que hace referencia este artículo, por sí misma no impide que la Comisión pueda dar valor probatorio al documento del que se trate.

Quando se objete de falso un documento, deberán aportarse los razonamientos por los cuales se haga tal objeción, para que la Comisión al dictar sentencia pueda resolver sobre la objeción planteada.

ARTICULO 53.- Todo ciudadano a quien la Comisión solicite un documento, está obligado a presentarlo y en caso contrario se procederá en términos de la Legislación Penal.

PRUEBA PERICIAL

ARTICULO 54.- Los peritos deben tener título en la ciencia o arte a que pertenezca el punto sobre del que habrá de oírse su parecer, si la profesión o el arte estuvieran legalmente reglamentados.

Si la profesión o arte no estuvieren reglamentados, podrá nombrarse cualquier persona que tenga conocimientos sobre ellos.

ARTICULO 55.- Será responsabilidad de las partes nombrar su perito, dentro de los tres días siguientes a que se acuerde sobre la admisión de pruebas, y si no lo hicieren se tendrá por precluido este derecho.

La Comisión, goza de las más amplias facultades para nombrar los peritos que sean necesarios para conocer la verdad de los hechos.

ARTICULO 56.- Los honorarios de los peritos nombrados, serán cubiertos por las partes y si los nombra la Comisión serán cubiertos con cargo al presupuesto de egresos de la Cámara de Diputados.

ARTICULO 57.- Cuando las partes o la Comisión nombren perito, este deberá concurrir dentro de las cuarenta y ocho horas, a que conozca su nombramiento, a protestar el fiel y leal desempeño del cargo que se le ha conferido.

ARTICULO 58.- Ningún perito nombrado por la Comisión podrá abstenerse de aceptar el nombramiento.

DE LA PRUEBA DE INSPECCION

ARTICULO 59.- Las partes podrán solicitar al ofrecer pruebas, que la Comisión realice inspección, debiendo siempre mencionar los puntos sobre los que deba versar.

ARTICULO 60.- Para el desahogo de la inspección, la Comisión podrá facultar a su Presidente a efecto de que la realice o en su defecto podrá concurrir la Comisión en su conjunto a realizarla.

ARTICULO 61.- Todo ciudadano está obligado a prestar el auxilio necesario a la Comisión, para la realización de la inspección. La Comisión deberá vigilar que no violen las garantías individuales de los particulares, con las inspecciones que decrete procedentes.

PRUEBA TESTIMONIAL

ARTICULO 62.- Todos los que tengan conocimiento de los hechos que originaron del Juicio Político, están obligados a declarar como testigos.

ARTICULO 63.- Cuando se ofrezca la prueba testimonial, se señalará el domicilio del testigo y la Comisión procederá a efectuar la citación correspondiente a través de su Presidente. Tratándose de servidores públicos, bastará con que se indique la Dependencia o Entidad en que presten sus servicios a efecto de que puedan ser citados:

En caso de que el domicilio señalado resulte inexacto, se prevendrá al oferente para que corrija tal inexactitud.

ARTICULO 64.- A los testigos que se encuentren físicamente imposibilitados para acudir al local en que la Comisión sesione, se les podrá recibir el testimonio en el lugar que el oferente señale.

ARTICULO 65.- Ninguna persona podrá excusarse de comparecer a rendir su testimonio y en caso de que así lo haga, se procederá en los términos de la Legislación Penal.

ARTICULO 66.- Para el examen de los testigos no se presentarán interrogatorios escritos. Las preguntas serán formuladas oral y directamente por las partes sin más limitación que se refieran a los hechos que motivaron el Juicio Político.

ARTICULO 67.- Quienes declaren como testigos, serán protestados para conducirse con verdad y apercibidos de las penas en que incurrir los falsos declarantes por el Presidente de la Comisión.

Después de protestar al testigo y de advertirle las penas en que incurrir los falsos declarantes, se harán constar en el acta correspondiente sus generales, así como si tiene parentesco con alguna de las partes, amistad o enemistad con el servidor público, sujeto a Juicio Político o con el demandante y en su caso estas circunstancias deberán ser valoradas prudentemente por la Comisión.

ARTICULO 68.- El testigo que declare falsamente, incurrirá en el delito previsto en el Código Penal Federal para los falsos declarantes ante autoridad en ejercicio de funciones.

ARTICULO 69.- Los testigos serán examinados separada y sucesivamente sin que unos puedan presenciar las declaraciones de los otros, para cuyo efecto la Comisión fijará un sólo día para que se presenten los testigos, que deben declarar designando un lugar en que deban permanecer hasta la conclusión de la diligencia, salvo que la declaración se tome en lugar distinto del local en que la Comisión sesione.

Si no fuere posible terminar el examen de los testigos en un sólo día, la diligencia se suspenderá para continuarla el día siguiente.

ARTICULO 70.- La Comisión goza de la más amplia facultad, para interrogar a los testigos y así conocer la verdad de los hechos.

ARTICULO 71.- Si el testigo no sabe el idioma rendirá su declaración por medio de intérprete que será nombrado por la Comisión. Si el testigo lo pidiere, además de asentarse su declaración en castellano, podrá escribirse en su propio idioma por el o por el intérprete.

ARTICULO 72.- Las respuestas del testigo se harán constar en el acta que en esta diligencia se levante, conteniendo la pregunta formulada y la respuesta, quedando obligado el testigo a dar la razón de su dicho.

ARTICULO 73.- Los testigos firmarán al margen y al calce de su declaración, la cual una vez firmada no podrá ser alterada.

Si el testigo no estuviere conforme con lo asentado, el Presidente de la Comisión, acordará lo conducente en relación a las modificaciones que deban hacerse al acta.

ARTICULO 74.- Las partes dentro de los tres días siguientes al desahogo de la prueba testimonial podrán vertir las manifestaciones que consideren pertinentes en relación con la idoneidad de los testigos, debiendo tomarlas en cuenta la Comisión al momento de resolver.

DE OTROS ELEMENTOS DE PRUEBA

ARTICULO 75.- La Comisión goza de la más amplia facultad para hacerse valer de cualquier adelanto científico con el objeto de conocer la verdad de los hechos, en cualquier tiempo antes de la conclusión del Juicio Político.

EL RECURSO DE APELACION EN CONTRA DE LA RESOLUCION DICTADA POR LA COMISION PARA LA INSTAURACION DEL JUICIO POLITICO

ARTICULO 76.- Contra las resoluciones que adopte la Comisión para la Instauración del Juicio Político, procede el recurso de apelación ante la Comisión para la Apelación en el Juicio Político de la Cámara de Senadores.

ARTICULO 77.- Notificada la resolución adoptada por la Comisión para la Instauración del Juicio Político al servidor público afectado, contará con un plazo de quince días naturales para interponer el recurso de apelación.

ARTICULO 78.- Dicho recurso deberá interponerse por escrito en el que se expresarán los agravios que cause la resolución dictada por la Comisión para la Instauración del Juicio Político.

ARTICULO 79.- El recurso de apelación lo entregará el servidor público al Presidente de la Comisión para la Apelación en el Juicio Político.

ARTICULO 80.- Recibido el recurso el Presidente de la Comisión turnará una copia del mismo a cada uno de los miembros de la misma, señalando fecha dentro de los quince días naturales siguientes, para una reunión de la referida comisión.

ARTICULO 81.- En la sesión a que se refiere el artículo precedente, se discutirán los agravios expresados por el servidor público y se resolverá por mayoría de votos, si resultan fundados.

ARTICULO 82.- En caso de que resulten fundados los agravios el Presidente elaborará un proyecto en el que precisará los razonamientos por los que se declararon

fundados los agravios. Dicho proyecto será turnado en un plazo de cinco días naturales contados a partir de la celebración de la sesión de la Comisión a los demás miembros de la misma.

ARTICULO 83.- Dentro de los tres días naturales siguientes, a que se turne el proyecto a los miembros de la Comisión se celebrará sesión de la misma, a efecto de que se someta a votación el referido proyecto, el cual deberá ser aprobado por mayoría de votos, en caso de no ser aprobado se harán las observaciones pertinentes, que deberán ser desahogadas por el Presidente de la Comisión, quien someterá dentro de los tres días naturales siguientes el nuevo proyecto a votación.

ARTICULO 84.- Una vez aprobada la resolución de la Comisión para la Apelación en el Juicio Político, se remitirá a la Comisión para la Instauración del Juicio Político de la Cámara de Diputados a efecto de que dicte nueva resolución, tomando en cuenta las observaciones señaladas por la Comisión para la Apelación en el Juicio Político de la Cámara de Senadores.

ARTICULO 85.- La resolución que dicte la Comisión para la Instauración del Juicio Político de la Cámara de Diputados, después de la resolución de apelación será inatacable.

CONCLUSIONES

1.- La Historia de nuestro Derecho Constitucional, demuestra que el régimen legal aplicable a los servidores públicos ha dado un tratamiento excepcional al Presidente de la República, pues lo sustrae de la aplicación de las normas penales.

2.- La existencia del fuero, constituye un privilegio para el Presidente de la República que no tiene explicación lógica, pues dicho funcionario es también ciudadano y como tal debiera ser sujeto del régimen jurídico del Estado de Derecho.

3.- La reforma al Título Cuarto Constitucional de 1982, no obstante que pretende dar el mismo tratamiento a todo servidor público sin importar el nivel que se tenga, no lo logra, pues establece la declaración de procedencia en el artículo 111, de nuestra Carta Magna, siendo sujetos de dicha declaración solamente los servidores públicos que en tal artículo se mencionan, lo que constituye un trato discriminatorio.

4.- Dentro del régimen legal vigente, aplicable a los servidores públicos, no se menciona al Presidente de la República, como sujeto del Juicio Político, no obstante que el artículo 111, señala que por lo que hace a dicho funcionario sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110.

Por tal razón, aún cuando la Constitución establece que la Cámara de Senadores aplicará la Ley Penal, al Presidente de la República, al no señalarse que dicho servidor público es sujeto de Juicio Político, no se le puede aplicar la Legislación penal con base en el artículo antes mencionado.

5.- Por otra parte, lo que establece el artículo 111 Constitucional, en relación al Presidente de la República, es inaplicable, pues la Cámara de Senadores, existe mayoría del partido en el poder, por lo que resulta difícil pensar que dicha Cámara aplicará la Ley Penal al Presidente como lo establece la Constitución.

6.- El régimen de responsabilidad administrativa, aplicable a los servidores públicos, no surte efectos en la práctica contra el Presidente de la República, pues este régimen es aplicado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que al formar parte del Poder Ejecutivo se convierte en un órgano de muy dudosa imparcialidad.

7.- Lo anterior, me permite afirmar que en el Derecho Positivo vigente, el Presidente de la República, queda excluido de la aplicación de las normas que conforman en régimen legal a que se encuentran sujetos los servidores públicos.

8.- Es por ello, que en el presente trabajo se propone modificar el mecanismo del Juicio Político, constituyendo la Comisión para la Instauración del Juicio Político de la Cámara de Diputados, como el órgano encargado de sustanciar dicho juicio y en el que tienen representación todos los Partidos Políticos, lo que garantiza la imparcialidad de este órgano.

9.- Igualmente, se propone la creación de la Comisión para la Apelación en el Juicio Político de la Cámara de Senadores, como el órgano competente para conocer de los agravios que cause al servidor público la resolución dictada durante el Juicio Político, con el único efecto de señalar a la Comisión para la Instauración del Juicio Político, los motivos por los cuales en su caso los agravios expresados, resultan procedentes y se solicita que dicte una nueva resolución tomando en cuenta tales consideraciones.

De esta manera, el Congreso de la Unión participa en su conjunto en el Juicio Político en un plano de igualdad de soberanías, en razón de que la Comisión para la Apelación en el Juicio Político de la Cámara de Senadores, únicamente señala los argumentos por los cuales los agravios fundados sin imponer criterios a la Comisión para la Instauración del Juicio Político de la Cámara de Diputados.

10.- Con el objeto de hacer más completa la regulación del Juicio Político, se incluyen normas de carácter procesal, por ser éste un procedimiento materialmente judicial.

11.- Quienes tenemos la preocupación por un México respetuoso del régimen jurídico, estamos obligados a aportar nuestros conocimientos para lograr este fin, siendo el presente trabajo mi aportación como estudiosa del Derecho.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ALATRISTE, SEALTIEL. "La Estructura del control externo de los organismos descentralizados", en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal. Secretaría de la Presidencia. México, 1973.
- 2.- ALVA, CARLOS. Estudio comparado entre el derecho azteca y el derecho positivo. Instituto Indigenista Interamericano. México, 1949.
- 3.- BARQUIN ALVAREZ, MANUEL. "El Control del Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el sector paraestatal". Anuario Jurídico VIII, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981.
- 4.- BENEYTO PEREZ, JUAN. Historia de la administración española e hispanoamericana. Ediciones Aguilar. Madrid, 1958.
- 5.- BEZZI OSVALDO MAXIMO. "El Poder Disciplinario de la administración Pública: Naturaleza, Procedimiento y Control Jurisdiccional". Buenos Aires, Argentina. Revista del Colegio de Abogados de la Plata. Julio-Diciembre de 1982. Año XXIV.
- 6.- BURDESE GEORGES. Manual de Derecho Público Romano. Barcelona, Beach Casa Editorial, 1972.
- 7.- CARDENAS, RAUL F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. México, 1982.
- 8.- CLAVIJERO, FRANCISCO JAVIER. Historia Antigua de México, 7a. ed. Editorial Porrúa. México, 1982.
- 9.- DE LA MADRID HURTADO MIGUEL. El Marco Legislativo para el cambio. México. Presidencia de la República. Tomo I. 1983.
- 10.- ERAGA, GABINO. Derecho administrativo. 10a. ed. Editorial Porrúa. México, 1963.
- 11.- FAYA VIESCA, JACINTO. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México, 1982.

- 12.- GARCIA MARIN JOSE MARIA. El Oficio Público en Castilla durante la Baja Edad Media. Sevilla. Universidad de Sevilla, 1979.
- 13.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. México Tomo III. 1988.
- 14.- LANZ CARDENAS JOSE TRINIDAD. La Contraloria y el Control Interno en México. México. Fondo de Cultura Económica. 1987.
- 15.- LOPEZ AUSTIN ALFREDO. La Constitución Real de México-Tenochtitlán. México. UNAM 1961.
- 16.- MARILUZ URQUIJO JOSE MARIA. Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos. Sevilla. Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, 1952.
- 17.- OTS Y CAPDEQUI, JOSE MARIA. Historia del derecho español en América y de derecho indiano. Ediciones Aguilar. Madrid, 1969.
- 18.- PEREZ GALAZ JUAN DE DIOS. Derecho y Organización Social de los Mayas, Campeche. Gobierno Constitucional de Campeche, 1943.
- 19.- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Madrid. Ed. España-Calpe. Tomo II, 1984.
- 20.- TENA RAMIREZ FELIPE. Leyes Fundamentales de México. 1908-1989. México. Ed. Porrúa. 1989.

LEGISLACION

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Instituto de Investigaciones Juridicas UNAM. México, 1994.
- 2.- CODIGO PENAL. 3. Edición. Ediciones Delina.
- 3.- LEY ORGANICA DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.
- 4.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.