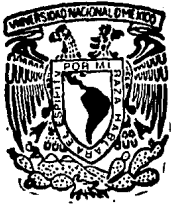


382
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS EN LA CONSTITUCION
POLITICA DEL ESTADO DE HIDALGO.

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

AGUSTIN ANTONIO HERNANDEZ PEREZ





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.

**EL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA
CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE HIDALGO**

Pág.

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	2
a) De los primeros antecedentes	2
b) El juicio de residencia y la visita	5
c) Los antecedentes legislativos en los albores del México Independiente	13
d) Las responsabilidades en la Constitución de 1917 y en las Leyes Reglamentarias	39

CAPITULO II

LA REFORMA DE 1982 AL TITULO IV DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	50
a) Un panorama político y económico antes de la Reforma	50
b) La Renovación Moral como una tesis de gobierno	55
c) Un bosquejo sobre la Reforma de 1982.	57

CAPITULO III

ANALISIS SISTEMATICO Y TELEOLOGICO DEL TITULO DECIMO DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE HIDALGO Y SU LEY REGLAMENTARIA	65
a) Breve explicación sobre el tema	65
b) Los fundamentos en la Constitución Federal	66
c) El Título Décimo de la Constitución Política del Estado de Hidalgo	77
d) La Ley Reglamentaria del Título Décimo de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.	153

CAPITULO IV

RENOVACION-MORAL: TESIS Y UTOPIA

a) La necesidad de la Renovación Moral	186
b) Diagnóstico jurídico, político y admi- nistrativo de la Renovación Moral	189
c) Evaluación y Propuestas	200

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La inquietud por el tratamiento del tema de este modesto trabajo que ahora se presenta, surge no solo de algunas lecturas - sobre el régimen de responsabilidades de quienes ocupan un cargo público y de otras reflexiones que sobre el tema se plantean, sino de la intención de hacer conciencia crítica sobre problemas jurídicos y políticos que en torno al mismo surgen y padecen algunos sectores de la sociedad con el abuso del Poder. Es al mismo tiempo el cumplimiento de un deber académico y refrendo del compromiso y privilegio con la Universidad Nacional Autónoma de México, crisol de ciencia y cultura.

Bajo este contexto el análisis del abuso del poder ha sido - materia de extensos debates, de prolijos estudios, de prometedoros y alentadores proyectos que tiendan no solo a limitar el poder sino a someterlo. Esta ha sido pues una preocupación constante de todo sistema democrático organizado, y pone de relieve que el equilibrio y la convivencia hacen necesario que ningún - funcionario público esté por encima de la Ley.

Son varios los episodios que la historia ha registrado que demuestran la exigencia de medios de vigilancia y control, unos de carácter represivo y otros utilizando el ostracismo para deterrar a hombres públicos que se extralimitan en el ejercicio -

de su deber. Ya desde la Edad Media los teólogos autorizaron el tiranicidio cuando el soberano infringía las normas divinas o de derecho natural y cometían graves abusos contra sus súbditos.

Así, abordaremos este estudio sobre el régimen de responsabilidades de los ahora llamados Servidores Públicos, con el -- primer capítulo que hemos denominado "Antecedentes Legislativos de las responsabilidades de funcionarios públicos". Lo hacemos de esta manera, porque desde tiempos remotos como ya lo hemos - dicho, bastante ha sido la importancia, al menos teórica, que - se le ha dado a este tema.

En este capítulo hemos puesto énfasis en el juicio de residencia y las visitas porque a nuestro juicio forman parte esencial y el grueso de nuestra legislación histórica en esta materia independientemente de la influencia que después tuvo el "impeachment" que fue traducido a nuestro Régimen Jurídico como juicio político. Efectivamente con la Conquista Española llegan nuevas estructuras e instituciones y con ellas el juicio de residencia consagrado en las Siete Partidas y en el Ordenamiento de Alcalá. Después transitamos por los antecedentes patrios, enunciando el régimen de responsabilidades contenido en cada - uno de los ordenamientos jurídicos que han regido en la vida independiente de México hasta llegar a la Constitución de 1917 y

pasando también por las Leyes de Responsabilidades de los altos funcionarios públicos de 1896, 1940 y 1980.

En el segundo capítulo denominado "La Reforma de 1982 al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; trataremos de dilucidar las causas y orígenes de esta reforma. Se incluye en nuestro estudio, este capítulo, porque parecía que marcaba una nueva etapa en el tratamiento de las responsabilidades de los servidores públicos y además porque es fuente y partida de nuestro tema central en este trabajo, pues es el Título IV de nuestra Máxima Norma, donde se regulan las diversas modalidades de responsabilidades en que ahora pueden incurrir quienes ocupan un cargo público y contiene las bases para que la Constitución de Hidalgo regule el régimen de responsabilidades; sin duda esta reforma presenta algunas innovaciones, mejora su técnica jurídica y supera algunos vacíos legales que se presentaban en anteriores legislaciones sobre la materia.

En este capítulo, repetimos, se analizan los móviles que inspiran la referida reforma. Para este análisis, breve por cierto, quisimos recurrir a fuentes más veraces que nos ilustraran las causas, y no a discursos retóricos o documentos institucionales que solo intentan justificar postulados políticos de campaña. Es por ello que a través de diarios periodísticos de aquella época, seguimos el postulado de campaña llamado "La renovación moral de la Sociedad" que encontró cauce legal en la -

citada Reforma, para convertirse en tesis de Gobierno en 1982.

Es el capítulo tercero, el que constituye la parte total del trabajo de investigación. En el nos referimos a los fundamentos de la Constitución Federal para que en Legislaturas Locales reformaran sus Constituciones Locales a efecto de determinar -- las responsabilidades de los servidores públicos; fundamentos - que se encuentran en el nuevo Título IV de la Carta Magna, que durante casi 65 años permaneció inalterable. Efectivamente el artículo 2° transitorio del Decreto que reforma aquel Título, establece el mandato para que las Legislaturas Locales reformen - sus Constituciones en lo relativo a las responsabilidades de -- los servidores públicos, dándoles un plazo de un año a partir de la reforma de 1982 al citado Título Constitucional. Transcurrieron cinco años para que la Legislatura Local del Estado de - Hidalgo, reformara su Constitución Local, para que en acatamiento a aquella instrucción regulara en su Título Décimo denominado "De la responsabilidad de los Servidores Públicos" que en este trabajo analizamos, intentándole impregnar un matiz Constitucional.

Posteriormente analizamos la Ley Reglamentaria en este Título de la Constitución Local, cuya denominación es "Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos", con enfoque jurídico-administrativo, la cual a grandes rasgos, presenta vacíos, fallas técnicas y algunas contradicciones, por tratarse más bien

de copias casi literal de la Ley Federal sobre la Materia.

El cuarto capítulo de este intento académico, no es reiterativo del segundo, sino complementario y lo analizamos bajo el título de "Tesis y Utopía de la Renovación Moral", en el se hace un análisis somero de situación económica, política y social de aquella época, 1982, en que surge la llamada tesis política de la renovación moral, que posteriormente pasa a ser un programa fundamental del Gobierno; es decir, se hace un planteamiento esquemático de la tesis de la renovación moral ya como una reforma constitucional que después es llamada "Marco Jurídico de la Renovación Moral" para después hacer una evaluación de este Marco Jurídico en cuanto a su eficacia e ineficacia. Después de esta evaluación, que se ubica en un contexto general, no sólo desde el punto de vista local, se evidencia la utopía de este intento renovador, por diversos factores y se proponen algunas alternativas para su materialización, conscientes que también pueden ser utopía, pero también que en toda raíz de un proyecto hay un ideal.

CAPITULO I

**LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA
RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS**

CAPITULO I
LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA RESPONSABILIDAD
DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Parece conveniente que antes de entrar en materia nos refi-
ramos a los antecedentes históricos en general de la responsa-
bilidad de los funcionarios públicos, es decir, antes de entrar
al análisis de la responsabilidad de estos funcionarios desde
el punto de vista legislativo en México.

Considero también necesario señalar, que si bien es cierto
que el tema que pretendo exponer en este modesto trabajo, es -
el relativo al análisis del Régimen de Responsabilidades de
la Constitución Política del Estado de Hidalgo, también lo es,
que para ello, es imprescindible referirme en primer término a
los antecedentes en México, ya por los extenso y abundantes
elementos que existen en el ámbito federal, en esta materia,
ya por estudios e investigaciones que en este sentido se ha lle-
vado a cabo y que sirven de parámetro y modelo, en virtud de su
similitud que existe en los regímenes de responsabilidades tan-
to en el gobierno federal como local, empero principalmente --
porque el mandato para legislar en esta materia a nivel local,
proviene generalmente de nuestra Norma Fundamental.

a) De los primeros antecedentes

La responsabilidad en general, existe para los funcionarios
públicos desde tiempos remotos, "ya en los pasa-

jes bíblicos es común advertir que... los detentadores del poder público, de una u otra forma, quedaron sujetos a diferentes ordenamientos que les exigían dar cuenta de su gestión y exhortaban al pueblo judío para que presentaran las quejas que tuviesen de ellos".¹

En la Constitución del Emperador Zenón, del año 475, establecía que "Los funcionarios civiles y militares (debían) permanecer en los lugares que administraron por un término de 50 días, una vez concluida su gestión a fin de responder a las -- querellas que se pudieran presentar en su contra".²

En el Derecho Romano proliferaron las disposiciones protectoras de los intereses del Estado y de la ciudadanía en contra de la desleal e indebida gestión de sus empleados.

Vemos como ya desde estas épocas se va configurando un régimen mas sistemático de la responsabilidad de los funcionarios públicos, y es con estos antecedentes donde encuentra su origen el juicio de residencia, es decir, en las fuentes legales del derecho romano, al decir del Maestro Lanz Cárdenas, que -- analiza el juicio de residencia o simplemente llamado residen-

1) CASTELAZO, R. José. El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Cuadernos de Análisis Político y Administrativo, México, 1987, p. 10.

2) CASTELAZO, R. José, op.cit.

cia, como un medio de control de la administración Indiana, "esta institución, (la residencia) tiene su origen en las leyes romanas y su perfeccionamiento fue llevado a cabo por los jurisconsultos italianos en la Edad Media y su instauración y evolución en el derecho castellano a través de las partidas de Alfonso el Sabio, del ordenamiento de Alcalá de 1348 y de la Novísima Recopilación."³

Así pues, desde el inicio de la reflexión política siempre se ha tenido la inquietud de limitar el poder, su extra limitación, sus excesos y la responsabilidad, no obstante lo complejo por su amplitud, que se ha exigido para los funcionarios públicos, y ha ido desde una prohibición, una sanción de carácter represivo o también podía utilizarse el ostracismo para desterrar a los hombres públicos que en algún momento se hacían sospechosos de intentar extralimitación. La responsabilidad, -- desde siempre se ha exigido a los funcionarios sin importar su jerarquía o investidura, nos ilustra aquel episodio a que hace referencia el Maestro Fix Zamudio, "En la Edad Media los teólogos autorizaron el tiranicidio cuando el soberano infringía las normas divinas o de derecho natural y cometía graves abusos con sus súbditos."⁴

3) LANZ Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control en México, EFE-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1988, p. 63.

4) FIX Zamudio, Héctor. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Manuel Porrúa, S.A., México 1984, p. 57.

Otro ejemplo, ya en épocas más recientes nos lo refiere uno de nuestro más destacado juristas de este siglo Don Antonio - Carrillo Flores, después de mencionar algunos antecedentes de las responsabilidades de los funcionarios públicos y subrayando principalmente de los altos funcionarios cuando nos ejemplifica el caso del Conde de Revillagigedo "que fue acusado nada menos que por el Ayuntamiento de la Ciudad de México, juicio que concluyó cuando el Conde ya había fallecido y nos ilustra que en - Sistema democrático nadie puede estar por encima de la ley independientemente de la jerarquía que ocupe el funcionario".⁵

b) El juicio de residencia y la visita

Hemos dado una referencia muy general de las responsabilidades de los funcionarios públicos, refiramonos ahora a los antecedentes legislativos en México, que como ya mencionamos, no obstante la amplitud del concepto, las responsabilidades en México han estado enfocadas a los altos funcionarios y casi exclusivamente relacionadas con la responsabilidad política y penal, desde luego, que ya en concepto moderno, abarca responsabilidades de otra naturaleza, como son la administrativa e incluso la civil como mas adelante notaremos.

5) CARRILLO Flores, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, UNAM, México 1987, p. 151.

El maestro Carrillo Flores afirma "antes de que México iniciara su vida independiente, poco hay que decir que tenga significación vigente antes de la Constitución de 1857, con una salvedad muy importante; las ideas acerca de la responsabilidad de los funcionarios en México, que expuso en los años treinta del siglo pasado el gran liberal doctor José María Luis Mora y continúa haciendo una cita de aquel jurista del siglo pasado expresando una idea con cierta singularidad, que sigue siendo clara para los textos modernos en materia de responsabilidades "cuando se habla de responsabilidad de los funcionarios públicos en especial de los altos funcionarios, no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometen delitos comunes -robos, lesiones, homicidios, etc., sino porque independientemente de las penas que por tales delitos deban sufrir, hay una necesidad social distinta que atender: que el funcionario torpe, incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del encargo que alcanzó por elección o nombramiento, aunque defendiéndolo de la pasión política, como lo dije ya, que suele herir hasta los hombres más valiosos."⁶

No obstante la afirmación del maestro Carrillo Flores, para efectos de nuestro tema, someramente tocaremos los antecedentes legislativos de las responsabilidades de los funcionarios públicos con una secuencia histórica, desde la época de la Colonia hasta antes de la reforma de 1982 al Título IV de la Constitución General de 1917.

No nos corresponde aquí, analizar con profundidad si la responsabilidad de los funcionarios públicos tiene sus orígenes en el juicio de residencia o en el impeachment inglés o americano donde algunos lo han querido encontrar. Por su parte, el distinguido investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, José Barraquán en su estudio sobre los antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades a f i r m a - -

6) CARRILLO Flores, Antonio. Estudios de Derecho..., op.cit., p. 152.

con convicción y apoyándose en otros estudios que sobre el tema ha hecho, que "Una cosa es cierta, que el juicio de residencia, - primero, y luego el juicio de responsabilidad, forman la parte esencial y el grueso de nuestra legislación histórica en esta - materia... (empero también específica) ahora bien problema distinto sería el preguntarse si acaso estos dos juicios históricos, a su vez y al propio tiempo, constituyen o no las raíces - históricas, por así decirlo, tanto de las modalidades de responsabilidad ahora consagradas - política, administrativa, penal y civil- como de las normas que regulan hoy en día dicha responsabilidad"⁷ y asevera "ciertamente tengo la firme convicción de que en efecto el sistema hoy en vigor, se entronca y encuentra - sus raíces en el juicio de Responsabilidad y este en el Sistema de Residencia Colonial".⁸

También René González de la Vega afirma: "la idea (de perseguir y sancionar a quienes actúen ilícitamente) nos ha resultado clara desde los primeros ordenamientos que tienen notorio recurso como el juicio de Residencia que tenía por finalidad que las disposiciones de la Corona Española de índole legal, administrativo o política fuera debidamente cumplidas, al tiempo que -- los funcionarios estuvieran en condiciones de actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el ejercicio de sus funciones, el juicio daba oportunidad a que los habitantes pudieran hacer oír su voz, cuando el funcionario cesaba en su encargo, para denun--

7) BARRAGAN, José. Las Responsabilidades de los funcionarios Públicos, Edit. Porrúa, S.A., México 1984, p. 29.

8) Op. cit.

ciar sus abusos y errores que hubiera cometido en su desempeño"⁹ según nuestro citado autor, el juicio de residencia, no solo - servía para fincar responsabilidad al funcionario deshonesto o incapaz, sino que aquel que "había procedido con honestidad, - este juicio significaba un motivo, incluso de halago"¹⁰, luego entonces, el juicio de residencia tiene su justificación o se concibe para garantizar la administración y control de los vastos y lejanos territorios americanos conquistados por la Corona Española, dicho en otras palabras, para evitar las posibles irregularidades, desvíos o inobservancia en una administración que actuaba lejos de los órganos competentes originarios.

Suele confundirse cuando se habla de Visitas y Residencias, dos sistemas diferentes y un tanto complejos que se desarrollaron como medios de los más desarrollados y elevados del Derecho Español.

Una de las preocupaciones de la Corona, fue la Hacienda, por lo tanto era necesario el establecimiento de medios de control, no solo para la propia hacienda sino para los propios funcionarios y oficiales, por ello se instrumentaron diversos y rigurosos mecanismos de control unos de tipo general como la Visita y otros de carácter específico como el juicio de Residencia o

9) GONZALEZ de la Vega. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, S. A., México 1983, p. 391.

10) Op.cit., p. 392.

bien las primeras de carácter esporádico y el segundo de carácter permanente. Como prefiere llamarles Héctor Fix.¹¹ El maestro Lanz Cárdenas nos da el concepto de cada uno de estas instituciones, "las visitas, eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar de todo un virreynato o capitania general, o bien la gestión de un funcionario determinado"¹². El juicio de Residencia o simplemente residencia lo define así: "Llamáse juicio de Residencia, a la cuenta que se tomaba en los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su encargo".¹³

Conviene aquí hacer una reflexión para diferenciar estos - dos conceptos, pues su diferencia no radica, a nuestro juicio en su carácter ni en su procedimiento, ni siquiera creo, que en su objetivo, pues como hemos dicho ambas instituciones, - tienen como finalidad esencial verificar el buen funcionamiento de la Administración, es decir, ambos son instrumentos con lo que la corona contaba para hacer efectivo el control de - los funcionarios, que impidieran los abusos del poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber.

11) Cfr. Fix Zamudio Héctor. Las Responsabilidades, op.cit., p. 58.

12) LANZ Cárdenas, José Trinidad. El Control y la Contraloría, op.cit., p. 56.

13) Idem, p. 62.

En consecuencia, pareciera ser que la diferencia estriba en que las visitas eran despachadas en cualquier momento en que la sospecha o denuncia hacia algún funcionario surgía, mientras que el juicio de residencia solo se exigían al terminar - su mandato el funcionario o autoridad.

Sin embargo, de acuerdo con el Maestro Lanz Cárdenas, señala, que "El juicio de residencia tenía por objeto averiguar la conducta de las autoridades a quienes comprendía, para lo cual siempre debía procederse de oficio, sin menoscabo de las demandas públicas que pudieran establecerse contra los residenciados por las personas se consideran agraviados por los actos de su administración."¹⁴

Ahora bien, conforme a las definiciones de estos dos conceptos, la visita, pierde su carácter de general, cuando se refiere a la gestión de un funcionario determinado, y con respecto al juicio de Residencia Mariluz Urquiyo, opina que la esencia de éste, es que la iniciación del juicio no solo debe llevarse a cabo al finalizar el término normal del mandato, sino que podía abrirse en cualquier momento".¹⁵ Así también las deducciones - y referencias que al respecto hacen Fix Zamudio y Lanz -- Cárdenas, en el sentido que este instrumento de control pudiera asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Corona-

14) LANZ Cárdenas, José Trinidad, Op. cit., p. 63.

15) MARILUZ Urquiyo, José María. Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilla, 1952, p. 143.

y sirviera para prevenir o para corregir los abusos del poder que podía cometerse al amparo de las grandes distancias. Más aún, el punto de vista de Mariluz Urquijo, en relación al juicio de residencia, es compartido por José Barragán cuando afirma "Vemos como el juicio de residencia se aplica a todas las autoridades y transforma el juicio de residencia en un auténtico órgano de protección y amparo de los particulares hacia las autoridades a la vez que servía al Estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funcionarios, sobre todo cuando se posibilita la residencia, no solo al final del encargo, si no en cualquier momento..."¹⁶

Luego entonces opinamos que la diferencia entre la visita y la Residencia se encuentra en la competencia, pues en la primera podía verificar la actuación de todo un virreynato y el segundo, solo para residenciar a un funcionario o autoridad que concluía su encargo.

Ya más cerca en la historia y en el México independiente - el juicio de Residencia se Constitucionaliza, Lanz Cárdenas - nos ilustra de su primera manifestación en una Constitución "La residencia como instrumento para exigir responsabilidad a

16) BARRAGAN, José. Las Responsabilidad... op.cit., p. 37.

lós funcionarios públicos fue recogida por las Cortes Gaditanas en la Constitución Política de la monarquía española de 1812, y y si bien se le dio el nombre de juicio de Responsabilidad, no constituyó una institución diferente, habida cuenta de que toda residencia se resolvía en un juicio de Responsabilidad. El juicio de residencia está regulado en el artículo 261 de la Constitución que a letra dice:

"Toca al supremo tribunal conocer de la residencia de todo empleado público que este sujeto a ella por disposición de las leyes"¹⁷

"La llamada Constitución de Apatzingan de 1814... dedica dos - extensos capítulos a regular el juicio de residencia".¹⁸

Hasta aquí, dejaremos el análisis del juicio de residencia, como el antecedente más lejano de la responsabilidad de los funcionarios públicos en el derecho mexicano, hemos puesto énfasis en esta Institución como medio de control, incluso como afirma José Barragan, como instrumento de protección y amparo de los particulares, porque nos ilustra como hasta nuestros días, prevalece la idea de limitar los excesos del poder, idea que recogen nuestros textos modernos, quizá no con mayor amplitud, pues ya

17) IANZ Cárdenas, José Trinidad, Op. cit., p. 75.

18) BARRAGAN, José. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Manuel Porrúa, México 1984, p. 42.

que en este juicio, la responsabilidad de los residenciados era universal e ilimitada, pero sí con una técnica más elaborada. - Tocaremos posteriormente de manera somera, como va evolucionando o mejor dicho como se va regulando la responsabilidad de los funcionarios públicos en la legislación del México Independiente, en este recorrido haremos referencia desde luego al 'impeachment' inglés y americano, ello nos llevará resaltar las deficiencias y virtudes de cada uno de los textos legales sobre la materia.

c) Los antecedentes legislativos en Los albores del México Independiente.

Decíamos párrafos anteriores que el Decreto Constitucional - para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzín gan el 27 de octubre de 1822 consagró la responsabilidad de - los funcionarios públicos y el juicio de residencia para hacerla efectiva, señalando que la garantía social no podía existir sin aquélla y sin la limitación de los poderes por la ley".¹⁹

José R. Castelazo, considera que los antecedentes nacionales, particularmente los legislativos parten de la Constitución de - 1857, consideración con la que estamos en desacuerdo, pues como hemos visto, antes de la Independencia, es decir en la época colonial, se configuró un sistema de Responsabilidades de los funcionarios públicos a través, de diversas leyes, que posteriormente en el naciente Estado Constitucional, no solo no derogaron -- las leyes anteriores sobre esta materia, sino que las dejaron vi

19) TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1800-1976, 7a. Ed. Porrúa México, 1976, p. 32.

gentes, adecuándolas en todo caso a las exigencias y peculiaridades del momento histórico; veámos como se van regularizando - en nuestros ordenamientos constitucionales y en las leyes secundarias.

En el Reglamento provisional Político del Imperio Mexicano, la responsabilidad estaba regulada de manera muy general y limitada, pues la persona del emperador era sagrada e inviolable, es decir, estaba exento de responsabilidad "... de los actos - de su gobierno sólo eran responsables sus ministros, que necesaria y respectivamente debían autorizarlos para su validez".²⁰

En doce ordenamientos, después de los dos que hemos referido han sido los antecedentes patrios que regularon la responsabilidad de los funcionarios públicos hasta antes de promulgarse la Constitución Política de 1857.

Por la trascendencia que tuvo esta Carta Magna en el Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la poca significación en esta materia que tuvieron los ordenamientos anteriores, según opinan Antonio Carrillo Flores y Raúl F. Cárdenas²¹ entre otros; sólo aludiremos de manera general a los ordenamientos y preceptos que se refirieron la responsabilidad de los servidores públicos a saber:

20) LANZ Cárdenas, José Trinidad. Op.cit., p. 141.

21) Cfr. Los citados autores en sus obras la Responsabilidad de los Servidores Públicos, op. cit., p. 27 y Estudios de Derecho Administrativo y -- Constitucional, op. cit., p. 152.

El antecedente siguiente "se encuentra en las Bases Tercera y Octava del Plan de la Constitución Política Mexicana fechado en la Ciudad de México el 16 de mayo de 1823"²². Este plan estaba integrado por ocho bases constitucionales y al igual que la Constitución de Apatzingán y el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, estableció la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones.

Lanz Cárdenas, funda la responsabilidad de los servidores públicos en las bases tercera, séptima y octava del Plan de 1823, que en efecto, conforme a la base octava disponía que correspondía al Congreso Nacional declarar si había lugar a la formación de causa en contra de los individuos del cuerpo ejecutivo, secretarías de Estado y de los magistrados del Tribunal Supremo de justicia.

Por su parte, la base séptima, establecía que el Tribunal Supremo de Justicia "... se le encomendó vigilar la pronta administración de justicia y juzgar a los jueces y magistrados que demorarán el despacho de las causas, no los sustentaron conforme a derecho o los sentenciaron contra ley expresa"²³ de esta manera todo individuo estaba en posibilidad de pedir la responsa

22) CARDENAS, Raúl F. Op. cit., p. 24

23) Idem, p. 141.

bilidad de los jueces y magistrados que incurrieran en alguno de los supuestos que quedaron anotados.

La Constitución de 1824, sancionada por el Congreso General Constituyente el 24 de octubre de aquel año, reguló la responsabilidad en sus artículos 38 al 44 y en el 134, "se encontraban sujetos al juicio de Responsabilidad el Presidente por traición a la independencia nacional o la forma de Gobierno, por cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de elecciones de presidente, senadores o diputados... el vicepresidente por cualquier delito en que hubieran incurrido durante su encargo"²⁴ sobre las acusaciones del presidente podía conocer cualquiera de las dos cámaras durante su encargo o un año después; y para el vicepresidente conocía en calidad de gran jurado, la Cámara de Representantes, así como para los Gobernadores por infracciones a la Constitución, leyes de la Unión u órdenes del Presidente..." se encontraban sujetos a juicio de Responsabilidad los individuos de la Corte Suprema.... tocando conocer a cualquiera de las dos cámaras."²⁵

Los diputados y senadores a pesar de su inviolabilidad en sus opiniones podían ser acusados ante el senado por causas criminales y ante la cámara de diputados tratándose de los segundos.

24) Ibidem.

25) idem, p. 144.

Conforme al art. 163 de la Constitución, también eran sujetos de responsabilidad los demás empleados públicos. "... sólo resta indicar que el tribunal competente para conocer de las responsabilidades, una vez formulada la declaración de procedencia de la causa por la cámara correspondiente, era la Corte Suprema de Justicia, con excepción del caso de los miembros de este órgano, que eran juzgados por un tribunal especial..."²⁶

"El sexto antecedente, está regulado en los artículos 18 de - de la segunda; 47, 48, 49 y 50 de la tercera; 9 y 12, fracciones I, III y IV y 36 de la quinta de las leyes constitucionales de - la República Mexicana, suscrita en la ciudad de México, el 29 de diciembre de 1836"²⁷, esta ley fundamental, conocida como la -- 'Constitución de las Siete Leyes' por su estructura de carácter centralista; en ella se consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes y por delitos oficiales, es decir hacía una distinción, entre estos y aquellos, pero no definía estos últimos; eran sujetos de responsabilidad por los delitos referidos, el presidente de la república, los diputados, senadores, - ministros de la Corte Suprema, secretarios de despacho, consejeros y gobernadores; era la Cámara de Diputados o la de Senadores tratándose de diputados quien declaraba si había lugar o no a formación de causa, en caso afirmativo se ponía al responsable a dis

26) Ibidem, p. 145.

27) CARDENAS, Raúl F., op.cit., p. 26.

posición de la Corte Suprema para ser juzgado. En caso de delitos oficiales a la Cámara de Diputados correspondía la declaración de procedencia, caso en el cual nombraba a dos de sus miembros para que lo sentenciaran ante el Senado, quien dictaba el fallo imponiendo la destitución o la inhabilitación perpetua del inculpado; sin embargo, si el senado consideraba que el funcionario era acreedor a mayores penas, estaba obligado a pasar el proceso al Tribunal respectivo para que obrara según las leyes"²⁸. En aquella época, se instituyó el supremo Poder Conservador, independientemente de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los miembros de aquel poder, también eran sujetos de responsabilidad en los delitos comunes, con la modalidad que la acusación debía hacerse ante el Congreso General. Al igual que los diputados y senadores, se les revistió de la inviolabilidad así, "en los términos del artículo 17 de la Segunda Ley, se establecía que dicho poder no era responsable de sus operaciones más que ante Dios y ante la -- opinión pública y en ningún caso podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones".²⁹

Estos requisitos para determinar la responsabilidad eran complementados por disposiciones de otras de las leyes constitucionales que establecían una serie de prerrogativas para los funcionarios, por ejemplo "El Presidente no puede ser acusado criminal

28) LANZ Cárdenas, José Trinidad, op. cit., p. 145.

29) *Idea*, p. 145.

mente durante su presidencia o un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes o durante su presidencia y un año después, sino en los términos que prescribe la tercera ley - constitucional; no podía ser acusado criminalmente por delitos políticos antes, en la época o después del año de su presidencia, y no podía ser procesado sino previa declaración de ambas cámaras.³⁰

El Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales de 1836 - de fecha 30 de junio de 1840, sujeta a responsabilidades a los mismos funcionarios que las leyes anteriores, con algunas modificaciones en cuanto al procedimiento y competencia, por ejemplo: "la Corte Suprema de Justicia conoce todas las instancias, tanto de causas políticas como causas civiles, con excepción de las que -por disponerlo así expresamente la Constitución- se encontraban sujetas al conocimiento del jurado de sentencia".³¹ En relación a los diputados y senadores, se dispusieron supuestos y procedimientos similares, que en las constituciones que le precedieron en el sentido de la inviolabilidad de los mismos, no podían ser juzgados ni civil ni criminalmente, en este último supuesto, debía haber previamente la declaración de haber lugar a formación de causa, para que conociera del asunto la Corte Suprema de Justicia. Respecto de los secretarios, consejeros, ministros de la Corte Suprema, contadores y Mayores de Hacienda y Gobernadores - de Departamentos, podían ser juzgados por la Comisión de Delitos comunes, previa declaración de la Cámara de Diputados a quien le correspondía exclusivamente fungir como Gran Jurado, con el fin-

30)Ibidem, p. 145.

31)Ibidem, p. 146.

de declarar si había o no lugar a que se formará jurado de sentencia en que erigía el Senado para absolver o condenar con la destitución del empleo o la inhabilitación para ocupar otro, sin perjuicio de que el funcionario responsable pudiera hacerse -- acreedor a otras penas, caso en el cual el Senado pasase el proceso al Tribunal respectivo, tratándose de Diputados, correspondia al Senado erigirse en Gran Jurado.

La responsabilidad de los consejeros que integraban el Consejo de Gobierno, estaba circunscrita a los dictámenes que dieran - contra la ley expresa sobre todo si era constitucional, estos al igual que en las Constituciones de 1836, no podían ser procesados sin la declaración del Gran Jurado, ya hemos dicho que éste correspondía a la Cámara de Diputados, de haber lugar a la formación de causa, conocía en todas las instancias la Corte Suprema de Justicia.

Los Ministros eran responsables del cumplimiento de todas - las leyes y decretos de su ministerio, y de todos los actos que autorizaran con su firma, la responsabilidad solo podía hacerse efectiva previa declaración correspondiente del Gran Jurado, en caso afirmativo la declaración de formación de causa, conocía - la Corte Suprema de Justicia.

Análoga disposición se advierte tanto en las leyes constitucionales como en el Proyecto, al sujetar a responsabilidad a todo funcionario público por las infracciones que cometiere o no impidiera, sometiénolas al juicio de residencia, en los casos

y del modo que prescribían las leyes.

"El 10 de junio de 1842, se forma la Comisión de Constitución conforme a las Bases de Tacubaya firmadas el 28 de septiembre de 1841, y el 25 de agosto de aquel año, se firma el Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana".³²

Este Proyecto, dispone prerrogativas en materia de responsabilidad que mencionamos en el proyecto anterior de 1840, en relación al presidente de la República, respecto a los diputados y senadores, se consagra también la inviolabilidad por opiniones y votos vertidos en el desempeño de su encargo, y podían ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia, previa declaración de la Cámara respectiva, según se tratara de Diputados y Senadores.

"Para juzgar por delitos comunes y oficiales a las secretarías de despacho, ministros de la Corte Suprema, contadores mayores de Hacienda, oficiales diplomáticos y gobernadores de Departamentos era necesaria la declaración de haber lugar a formación de causa, por la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado",³³ para que en lo sucesivo del procedimiento fuera competencia de la Corte Suprema.

"Los ministros de la Corte Suprema, en cambio, eran juzgados por un tribunal especial, cuya integración estaba encomendada a -

32) TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales ...*, op.cit., p. 340.

33) *Ibidem*, p. 349.

la Cámara de Diputados".³⁴

Disposiciones similares, se advierten, en relación a las congtituciones de 1836, "al consignarse responsabilidad de los secretarios de despacho por los actos del Presidente que autorizan -- con sus firmas contra la Constitución, Leyes Generales o Constituciones de los Departamentos... y de todo funcionario público por las infracciones a la Constitución y las leyes, o a que no impidiera, así como a su obligación de sujetarse al juicio de residencia en los casos y términos que ordenaran las leyes".³⁵

El voto particular de la minoría de la legislatura Constituyente de 1842, "el voto fue formulado por Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octavio Muñozledo, en el se consignaba también la responsabilidad del Presidente por delitos comunes y oficiales, de los primeros conocía la Corte Suprema de Justicia y de los segundos el Senado erigido en gran jurado, ello - requería, para ambos casos, la declaración de la Cámara de Diputados de haber lugar a formación de causa";³⁶ la misma declaratoría se requería al instruir la causa a secretarios de despacho, de senadores, ministros de la Suprema Corte y Gobernadores de los Estados; y para las causas criminales conocía la Suprema Corte, con excepción sus propios miembros; "Los delitos oficiales de los mi

34) Ibidem, p. 366

35) LANZ Cárdenas, José Trinidad. Op. cit., p. 149.

36) Idem, p. 363.

nistros y gobernadores de los Estados, aquel Tribunal se limitaba a aplicar la pena correspondiente, una vez que la Cámara de Senadores, erigido en Gran Jurado, declaraba si eran o no culpables de los delitos imputados."³⁷

"Por último al igual que todos los Códigos referidos, es de señalarse, que aquí también se contempló la inviolabilidad de senadores y diputados."³⁸

"El 2 de noviembre de 1842, se promulga el Segundo Proyecto de Constitución Política de 1842"³⁹, el que en materia de responsabilidades de los servidores públicos disponía que el presidente de la república, podía ser juzgado civil o criminalmente por la Suprema Corte de Justicia, previa declaración de la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado. Tratándose de delitos oficiales era necesario que la Cámara de Senadores declarara en los casos de delitos oficiales de secretarios de Despacho y Gobernadores de Departamentos, pero no así, para los demás funcionarios a que hemos aludido en los ordenamientos precedentes, para quienes se requería la declaración de otra Cámara.

Formulada la declaración de haber lugar a formación de causa, tocaba conocer de los criminales a la Corte Suprema de Justicia la que se limitaba a imponer la pena en los casos en que el Senado se erigiera en gran Jurado de hecho.

37) *Ibidem*, p. 363.

38) *Ibidem*, p. 367.

39) *Ibidem*, pp. 370-402.

También aquí se consagró la inviolabilidad de los diputados y senadores.

"Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional, el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14 del mismo mes y año"⁴⁰, también se ocuparon de la responsabilidad de los funcionarios públicos.

A diferencia de las Constituciones que le precedieron, esta blecieron que el Presidente durante su encargo, solo podía ser acusado por delitos oficiales (traición a la independencia nacional y forma de Gobierno) y por delitos comunes un año después de haber cesado en sus funciones, en el primer supuesto, era juzgado por la Corte Suprema de Justicia, previa declaración de las dos Cámaras de haber lugar a formación de causa, erigi das en Gran Jurado.

Para los secretarios de Despacho, ministros de la Corte, con sejeros de Gobierno y Gobernadores, dicha declaración también era requerida, aunque podía provenir de cualquiera de las Cámaras, en calidad de Gran Jurado. En relación a los Diputados y Senadores, cada una de las Cámaras debía conocer de las acusa ciones que se hicieran contra sus respectivos miembros, para efectos de formular la declaración respectiva. Era necesario -

40) Ibidem, pp. 405-436.

por último la declaración en comento, por parte de las dos Cámaras, formando jurado en las acusaciones que se hicieran contra todo el Ministerio o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial.

Se mantuvo la inviolabilidad por opiniones y votos emitidos en el desempeño de sus funciones.

"Voto Particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847"⁴¹

El autor de este voto fue el único miembro desidente de la Comisión que proponía se declarara como única Constitución legítima del país la de 1824 y propugnaba que además del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824 se observará lo que llamó el Acta de Reformas.

En tres artículos se encontraban contenidas las reformas propuestas por Mariano Otero en materia de responsabilidad.

De conformidad con el artículo 8° del Proyecto, correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si había o no lugar a la formación de causa contra los altos funcionarios a quienes - la Constitución o las leyes concedían fuero.

41) *Ibidem*, pp. 443-472.

Formulada la declaración en sentido afirmativo, tocaba al Sena do erigirse en Jurado de Sentencia en los casos de delitos polí ticos ("de oficio" según el texto del Proyecto) y declarar, me- diante el voto de las tres quintas partes de los individuos pre sentes, si el acusado era o no culpable, correspondiendo la im- posición de la pena a la Suprema Corte, misma que conocía direc- tamente de las causas instruidas por delitos comunes, una vez - declarado que había lugar a la formación de la causa.

Las reformas, como podemos notar, consistieron en atribuir - exclusivamente a la Cámara de Diputados dictar si había o no lu gar a formación de causa, y privar a la Suprema Corte de Justi- cia para juzgar a los funcionarios por delitos oficiales.

Finalmente, el artículo 12 del Proyecto señalaba, la inviola bilidad del presidente de la República, siempre que obrase por conducto de un ministro, es decir, cuando sus actos estuviesen autorizados por la firma del ministro responsable; así mismo -- tal precepto consagraba la responsabilidad de dichos secretaríos por todas las infracciones que cometieran por actos de comisión o de simple omisión.

"Acta Constitutiva y de Reformas de 1847"⁴²

Con algunas modificaciones y adiciones, el acta de que se tra

42) LANZ Cárdenas, José Trinidad, Op. cit., p. 154.

ta fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847, y jurada y promulgada el 21 del mismo mes y año.

En este ordenamiento, se conservaron las disposiciones contenidas en el Proyecto de Mariano Otero, modificándose únicamente el orden en el articulado.

Otro antecedente en nuestra legislación, aunque no es de carácter supremo en el orden jurídico, sino secundario, es la Ley Penal para los Empleados de Hacienda, expedida por López Santa Anna, el 28 de junio de 1853, la cual "tipificó los crímenes, delitos y faltas de los empleados de Hacienda... eran considerados crímenes: la sustracción fraudulenta de caudales públicos... defraudación al erario público, cuando fueran don, dádiva o regalo o por obtener cualquiera otra utilidad."⁴³

Por delitos, puede citarse "la desidia o abandono habitual de aquéllos en sus empleos, encargos y comisiones. Toda extorsión o vejación que se cometiera en contra de los deudores del erario nacional"... y por faltas graves contemplaba la demora a cualquier acto u omisión que ocasionara pérdidas al erario nacional o a los particulares; faltas frecuentes o retardos a -

43) LANZ Cárdenas. op. cit., p. 155.

sus labores; falta de cuidado, atención y limpieza en la contabilidad, libros o documentos".⁴⁴

Con referencia a las penas, éstas consistían en muerte o privación de la libertad, tratándose de crímenes, la primera y la segunda para delitos y por faltas graves se imponía, la pérdida del empleo y multas.

"Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana"⁴⁵ expedido por el presidente Ignacio Comonfort el 15 de mayo de 1856, dicho estatuto estuvo teóricamente vigente hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

Las disposiciones relativas a responsabilidad de los funcionarios públicos estaban contenidas en los artículos 85, 92, 98 fracción IV incisos I, II y III y 123. En el primero de los -- preceptos citados, se consignaron como prerrogativas del presidente de la República, la de no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después sino por delito de traición contra la independencia nacional y de forma de gobierno, y la de no poder ser acusado por delitos comunes si no hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

44) LANZ Cárdenas, op. cit., p. 155.

45) TENA, Ramírez, Felipe, op.cit., pp. 499-517.

El art. 92 consignó la responsabilidad de los Secretarios de Despacho por los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas, contra el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, -- así como el requisito de la declaración previa de haber lugar a la formación de la causa por parte del Consejo de Gobierno, a efecto de ser juzgado por la Suprema Corte de Justicia.

El art. 48 señaló como atribuciones de la Suprema Corte, entre otras, las de conocer de las causas que se instruyeran contra el Presidente de la República, gobernadores de los Estados y secretarios del Despacho, en los supuestos previstos por los artículos 85, 92 y 123; así mismo en el precepto señalado en último término, los gobernadores de los Estados y del Distrito y los Jefes políticos de los territorios, deberán ser juzgados por sus delitos oficiales y comunes, por la Suprema Corte de Justicia, previa autorización del Gobierno Supremo.

"Comunicación de José María Lanfragua a los Gobiernos de los Estados, con la que los remite el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana"⁴⁶

En él se indicaba que los juicios de responsabilidad que se siguieran fueran decididos por la Suprema Corte de Justicia, - previa declaración del Consejo de Gobierno; señalaba también - que los ministros (secretarios de despacho) serían juzgados - por los tribunales ordinarios.

46) Ibidem, pp. 517-525.

Con fecha 16 de junio de 1856, se expide el Dictamen y Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana. Aquí se propone el juicio político, pero "no reducido a los delitos políticos, sino comprendiendo otros que fueran cometidos en el ejercicio de las funciones oficiales... la sentencia en el juicio político debía limitarse a retirar del poder o de las funciones a su cargo, al funcionario acusado, dejándolo en condiciones de particular y sometiénolo a los tribunales ordinarios para el castigo... y en la sentencia no informaba, no causaba daño irreparable, sino que tenía como única consecuencia la destitución o la inhabilitación para ejercer otro cargo, es decir, perjuicio o daño de carácter político"⁴⁷.

Para la substanciación del juicio prevenía un jurado de acusación y otro de sentencia el primero integrado por un miembro designado por cada una de las legislaturas y el senado, el cual debía limitar su fallo a destituir o absolver al acusado. Eran sujetos de este juicio, los secretarios de Despacho, los individuos de la Suprema Corte y demás funcionarios públicos de la federación y nombramiento popular. El Presidente quedaba sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común.

Son varios los estudiosos sobre la materia los que han afirmado que el antecedente legislativo más importante sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos en nuestro derecho patrio, es la Constitución de 1857, a la que sin embargo, someramente nos vamos a referir por las razones que aportaremos al

47) LANZ Cárdenas, José Trinidad, op. cit., p. 156.

final de este capítulo.

El título IV de la Constitución de 57 denominado ' De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos', la que sujeta a - Diputados al Congreso, los individuos de la Suprema corte de - Justicia y a los Secretarios de Despacho por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y las faltas u - omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo, estos últimos eran considerados delitos oficiales.

"Para el presidente de la República en la Constitución de 57 se establecieron como causas que justificaban su enjuiciamiento durante su encargo, además de traición a la patria y los delitos del orden común, la violación expresa a la constitución y - el ataque a la libertad electoral, era esta una diferencia en - tre la Constitución de 57 y la 17 que las eliminó."⁴⁸

Conviene precisar que en este último supuesto para la responsabilidad del Presidente, delitos graves del orden común, "refiriéndonos a la clasificación de 1871, podemos decir que los delitos graves del orden común, son los señalados en los códigos penales de los Estados conforme se fueron expidiendo y en las distintas disposiciones de carácter federal, en los que se tipifican delitos. Los delitos comunes, se entienden pues en con-

48) CARRILLO Flores, Antonio. Estudios de Derecho..., op.cit., p. 157.

tra posición de los delitos oficiales y no en contraposición de los delitos del orden común y del orden federal."⁴⁹

El maestro Lanz Cárdenas hace una certera observación la que más bien pudiera ser crítica, cuando se refiere conforme a la división que hace nuestro sistema jurídico, delitos del orden común y de orden federal, lo dispuesto por la constitución de 57 en relación a la responsabilidad de los altos funcionarios, pareciera que estos no eran responsables por delitos federales. - Coincide con otros autores sobre la materia al señalar que los delitos de orden común "a que se refiere la constitución, son - en contraposición a los delitos oficiales, ya que fue este el sentido que se dio a dicho término en las leyes constitucionales de 1836 y su proyecto de reformas, ordenamientos que no tenían porque establecer diferencia entre dichos delitos al referirse a una República centralista".⁵⁰

La Constitución de 57 adoptó un sistema unicameral el que perduró hasta que el Senado renace durante la presidencia de Don Sebastian Lerdo de Tejado en 1874, cuando se reforma la constitución, por lo que correspondía al Congreso (Cámara de Diputados) erigirse en Gran Jurado, declarar por mayoría absoluta de votos, declarar si había o no lugar a proceder en contra del -

49) CARDENAS, F. Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Edit. Porrúa, S.A., México 1979, p. 29.

50) Cfr. LANZ Cárdenas, José Trinidad, op. cit., pp. 157-158.

funcionario, si era afirmativa, quedaba separado y sujeto a la acción de los tribunales, esto es tratándose de Delitos comunes.

Para los delitos oficiales en cambio, si el congreso erigido en jurado de acusación, tocaba declarar si el acusado era o no culpable y a la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, en los casos que la declaración fuera condenatoria, para el efecto de aplicar la pena que la ley estableciera".⁵¹

El 13 de noviembre de 1874, se reforma la Constitución para adoptar el sistema bicameral, correspondiendo fungir como jurado de acusación y de jurado de sentencia respectivamente a la Cámara de Diputados y a la de Senadores, con las mismas atribuciones que se habían conferido inicialmente al Congreso y a la Suprema Corte.

Con esta reforma y otras que sufrió durante su vigencia la Constitución de 57, "podemos resumir que contempló dos instituciones: a) el antejuicio que conocía de los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y por virtud de la cual no se podía proceder en contra de estos últimos, si la Cámara de Diputados no había previamente formulado una declaración en el sentido de actuar en su contra; 2) el juicio político, que tenía lugar en los casos en que dichos funcionarios incurrieran en la -

51) *Ibidem*, p. 158.

comisión de delitos oficiales y respecto de los cuales solo -
eran responsables durante el periodo en que ejercieran su en-
cargo y un año después".⁵²

Cabe destacar, que esta ley fundamental no contempló la obli-
gación o disposición de la expedición de una ley que tipificara
los delitos llamados oficiales, y que no fue sino la ley de --
1870, reglamentaria al respecto, en donde por primera vez se -
enumeraron tales delitos.

En este orden cronológico en que hemos reseñado los antecede-
ntes sobre las responsabilidades de los funcionarios públi -
cos, a pesar del comentario que hace el maestro Tena Ramírez, -
sobre el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, cuando afir-
ma "este Estatuto, careció de vigencia práctica y de validez -
jurídica"⁵³ debemos mencionar que en su sistema de trabajo no -
instituyó un sistema constitucional propiamente, determinó en -
el artículo 12 que "los ministros son responsables ante la ley
y en la forma que ella determina por sus delitos comunes y ofi-
ciales".⁵⁴ El Estatuto, fue expedido en México por Maximiliano
de Habsburgo el 10 de abril de 1864.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 se dictaron -

52) TENA Ramírez, Felipe, op.cit., p. 669.

53) Cfr. Tena Ramírez, Felipe. op.cit., p. 676.

54) LANZ Cárdenas, José Trinidad, op.cit., pp. 159-160.

dos leyes relativas a la Responsabilidad de los funcionarios públicos, la primera publicada el 3 de noviembre de 1870, "bajo - la ejemplar gestión del Presidente Benito Juárez, ha sido de -- gran valor aun cuando no abarcó los múltiples problemas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas de partidos, y con la sociedad en general, su expedición obedeció a la necesidad de restringir urgentemente la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, respecto de la interpretación de los delitos políticos u oficiales consignados en - el artículo 105 de la Constitución de 1857".⁵⁵ "De esta manera combatió los intereses que se gestaban en el Congreso contrarios al proyecto de Nación y de la restauración de la república".⁵⁶

Esta ley, definía en sus tres primeros artículos los delitos oficiales, faltas y omisiones de los altos funcionarios, después señalaba las sanciones aplicables en cada uno de los supuestos, precisaba los funcionarios que debían juzgarse y el tiempo en - que se les podía exigir responsabilidad. Los gobernadores solo incurren en responsabilidad federal por omisión o inexactitud en lo relativo a los deberes que les impongan la Constitución o las Leyes Federales. Establecía a los delitos oficiales y faltas sancionándolos con destitución e inhabilitación definitiva a -- los primeros y a los segundos con suspensión e inhabilitación - temporal y la sanción para la omisión era menor que para la falta.

55) LANZ Cárdenas. J. Trinidad, op.cit., pp. 159-160.

56) CASTELAZO, R. José. El Régimen Constitucional..., op. cit., p. 12.

"Tratándose de delitos oficiales, la Cámara de Diputados por mayoría de votos declaraba si el acusado era o no culpable, si lo era, se ponía a disposición de la Suprema Corte de Justicia, erigida en tribunal de sentencia, con audiencia al reo, del fiscal del acusador, para aplicar la sanción, a mayoría absoluta de votos".⁵⁷

"Lo dispuesto en el artículo 105 (definía los delitos, faltas y omisiones), no tenía aplicación posible, antes de 1870, - por cuanto no existía pena aplicable, ni definido delito alguno de carácter oficial."⁵⁸

Consignaba el derecho de la nación o de los particulares para hacer efectiva, ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubieran contraído los funcionarios por daños y perjuicios causados al incurrir el delito, falta u omisión.

La imputación por delitos oficiales y comunes, después de haber sido sentenciado por el primero, se le ponía a disposición del Juez Competente para que le juzgara e impusiera la pena por el delito común.

57) CARENAS, Raúl F., op. cit., p. 38.

58) Idem.

"El Código Penal de 1872, contenía los delitos comunes a que se refería la constitución de 1857, pues al expedirse dicho Documento, solo existía la ley del 5 de enero de 1857, para juzgar a ladrones, homicidas, vividores y vagos y la del 6 de diciembre de 1856".⁵⁹

Este Código recogió la distinción constitucional entre delitos comunes y oficiales, tipificando al respecto uno y otros. "De los delitos comunes... debían responder de ellos tanto los altos funcionarios como los demás empleados públicos, aclarándose, que si bien es cierto que estos últimos no se mencionaban en el artículo 103 constitucional, ello resultaba necesario, por cuanto no amparados por el fuero constitucional, eran tan responsables como cualquier otro ciudadano".⁶⁰

El 6 de junio de 1896, se publica la Ley de Responsabilidades reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, esta a diferencia de la 1870, fue muy breve, no define el delito oficial, aunque es muy minuciosa para regular los delitos oficiales y comunes.

Esta constituida por 64 artículos, en ella se precisan a quienes se reputan como altos funcionarios federales; establecía que el presidente de la República solo podía ser acusado durante su

59) LANZ, Cárdenas, op. cit., p. 160.

60) ibidem, p. 161.

encargo por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución y delitos graves del orden común.

Disponía que los Gobernadores, como agentes de la Federación son considerados también responsables, pero solo por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

Corresponde al Congreso General, según el artículo 4° de la ley en cuestión, conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, aun cuando dicha responsabilidad se exija - después que los funcionarios hubieran cesado en su cargo. Prevenía también la responsabilidad de los funcionarios tratándose de delitos comunes, previa declaración de que ha lugar a proceder, del Gran Jurado.

Gozan de fuero los altos funcionarios desde el día de su elección y los Senadores y Diputados suplentes desde el día en que se les llame para el desempeño de su encargo.

"Eran delitos comunes, los consignados en el Código Penal de 1872, entre otros los tipificados en las leyes federales, Códigos Penales de las Entidades Federativas que formaban nuestra - República Federal".⁶¹ El Código Penal de 72 señalaba también -

61) CARDENAS, Raul P., op. cit., p. 46.

los delitos oficiales.

"La Ley de 1896, quedó vigente hasta la expedición del Código Penal de 1924; sin embargo en 1917 se expidió nueva Constitución, que alteró en parte, las disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios a que se refiere la Constitución de 57".⁶²

La ley en comento, no tuvo mayor aplicación durante el periodo que estuvo vigente. Tampoco la tuvo prácticamente la Constitución de 57 por las vicisitudes políticas que presentaron durante la guerra de reforma, el Imperio de Maximiliano y la Dictadura del General Díaz.

Pero en contraste, durante el régimen dictatorial del General Huerta, la XXVI legislatura, tomo el acuerdo de actuar en contra de Limantour, por delitos oficiales y aun cuando no prosperó, la actitud de los Diputados alineó al dictador, cuando se propusieron investigar el asesinato del Senador Domínguez y las quejas de los diputados de Querétaro a quienes se les había obligado al gobernador de dicha Entidad, para nombrar en su lugar a Joaquín Chicano, hombre de confianza del usurpador.

d) Las responsabilidades en la Constitución de 1917 y en las Leyes Reglamentarias

La Constitución de 1917, bajo el rubro "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos" regulada en los artículos 108 a

62) Ibidem, p. 62.

114, estableció las bases para su financiamiento.

En su artículo 61, establece que los diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Maestro Raúl F. Cárdenas⁶³ en su trascendental obra sobre la materia, cita una opinión de Don José Becerra Bautista sobre el título IV de la Constitución que nos rige y la sintetiza de esta manera:

1° Gozan de inmunidad:

- a) El presidente de la República por cualquier delito que cometa durante el tiempo de su encargo; empero, no quedan comprendidos en ella los delitos graves del orden común, ni la traición a la patria.
- b) Los diputados y senadores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.
- c) Los ministros de la corte al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales, en las resoluciones que dicten; la inmunidad desaparece en casos de mala fé o cohecho.

2° Son sujetos de responsabilidad criminal:

- a) El presidente de la República por delitos graves del orden común y por traición a la patria, exclusivamente.
- b) Los senadores y diputados al Congreso de la Unión los ministros de la Suprema Corte, los secretarios de Despacho, el procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales.

63) Cfr. CARDENAS, Raúl F., op. cit., pp. 23 y 24.

3° Gozan de Fuero Constitucional:

- a) El Presidente de la República por los delitos que no abarca su inmunidad.
- b) Los Gobernadores de los Estados y Diputados a las legislaturas locales, en casos de violación a la Constitución y leyes federales; y
- c) Todos los demás funcionarios citados y los jefes de Departamentos autónomos, por delitos oficiales o del orden común en que incurran - y que no queden comprendidos en alguna inmunidad.

4° No gozan de fuero Constitucional: los magistrados de Circuito, los jueces de distrito, los magistrados y jueces del Distrito y Territorios Federales.

5° La naturaleza jurídica del fuero, su alcance y -- efectos, varían debido a la clase de delito imputado.

6° Los funcionarios judiciales, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte, pueden ser destituidos a petición del Presidente, en casos de mala - fé y conducta.

"Cada uno de los anteriores aciertos debe ser probado y se impone por vía de método hacer una breve historia de la inmunidad y del fuero, analizar después ambas instituciones desde el punto de vista doctrinal y finalmente aplicar los principios - teóricos de la norma, objeto de este trabajo."⁶⁴

A diferencia de la Constitución de 1857, la de 17 impone al Congreso la obligación de expedir una ley de responsabilidad de todos los funcionarios de la Federación y del Distrito Federal

64) Idem.

a efecto de determinar los delitos oficiales, fue éste uno de los cambios más importantes que introdujo este Código Político.

Una vez establecido un título IV de la Constitución Federal de 1917, el Régimen de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, el que pocos cambios introdujo en relación con la antecesora, este prácticamente permaneció sin variación durante sesenta y cinco años, y es hasta el 21 de febrero de 1940 en que aparece publicada en el Diario Oficial la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y los altos funcionarios de los Estados, "la que tardíamente cumple el mandato constitucional de 1917, dado que el último párrafo del primogenio artículo III ordenó expedir a la brevedad una ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal... este cuerpo legal, confundió en su farroioso catálogo de faltas y delitos, su auténtico destino y provocó derogaciones en la ley penal, que más tarde nos constaría impunidades..."⁶⁵

La ley a que hacemos referencia aludió a los sujetos a su régimen, conceptúa los altos funcionarios, quedando también sujetos a su imperio los Gobernadores de los Estados y los diputados a sus respectivas legislaturas.

65) GONZALEZ de la Vega, René. Nuevo Derecho., op. cit., p. 392.

Determinó que el presidente solo podía ser acusado durante - el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos del orden común.

"Definió los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, de los gobernadores de los Estados y de los diputados locales, ... así como los delitos o faltas de los demás - funcionarios y empleados... Estableció una gran diversidad de actos o omisiones con una proligidad que abarcó 72 fracciones - del artículo 18".⁶⁶

Las sanciones se aplicaban en función del delito oficial, falta u omisión.

"Esta ley previó cinco procedimientos distintos, dos respecto a los altos funcionarios de acuerdo a la naturaleza de los - delitos, oficiales o del orden común, y tres para los demás funcionarios del poder judicial (a quienes el presidente, por conducto de la Secretaría de Gobernación podía solicitar ante la - Cámara de Diputados su destitución por mala conducta) y otro más por enriquecimiento inexplicable".⁶⁷

Este último procedimiento "era la mayor novedad de la ley, - se regulaba las investigaciones que debían practicarse y el pro

66) LANZ Cárdenas, J. Trinidad, op. cit. pp. 458-459.

67) CASTELAZO, José R. El Régimen... op.cit., p. 14.

cedimiento a seguir en caso de denuncia, para cuya mayor efectividad no debía atenderse solo al caso en que pudiera probarse que el enriquecimiento indebido era fruto de un delito, si no a todos aquellos en que no fuera posible lograr la prueba - del acto de origen del enriquecimiento bien por si no se dejó huella o proviniera de otros medios que sin constituir delito, no fuera los legítimamente idóneos para adquirir".⁶⁸ Finalmente en su artículo 110, dispuso la obligación de declarar los - bienes en un plazo de 60 días después de tomar posesión y dentro de los 30 días siguientes al término del mismo.

El 4 de enero de 1980 se publica la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito - Federal y los Altos funcionarios de los Estados.

"Dentro del conjunto de ordenamientos integrantes de la Reforma Administrativa introducida por el presidente López Portillo a partir de 1977, quedó considerada esta ley la que fue -- promulgada con fecha 31 de diciembre de 1977, derogando por medio de su artículo transitorio segundo a la ley de 1940"⁶⁹ de la que como mencionamos fue muy criticada, por diversas razones, como establecer una diferencia de funcionario ante esta - ley; "ordenó indiscriminadamente derogar 'todo lo que se oponga a esta ley' extinguiendo parcialmente los títulos décimo y

68) LANZ Cárdenas, José Trinidad, op. cit., p. 458.

69) Ibidem, p. 460.

décimo primero del Código Penal... confundió además para funcionarios y empleados, pues sometió a jurado popular a los infractores tanto de figuras penales, cuanto de hipótesis no delictuosas ilícitas de origen oficial".⁷⁰

Regresando a la ley de 1940, para continuar con el orden cronológico en la materia que nos ocupa, ésta definió quienes eran sujetos de Responsabilidad por delitos comunes y faltas oficiales, se incluía también a los gobernadores y Diputados locales por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

En relación al Presidente dispuso igual situación que la ley anterior.

"Se estableció un distingo en cuanto a los delitos oficiales que redundaron en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho y las faltas que de manera leve los afectarían... se determinó que estos delitos en que incurran los funcionarios que se encontraran en ejercicio de sus funciones conocería el Senado erigido en Gran Jurado pero sin que se pudiera abrir la averiguación hasta que el fiscal y la Cámara de Diputados formularan la respectiva acusación, concediéndose acción popular para denunciar ante ésta última los delitos comunes u oficiales."⁷¹

70) GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 398.

71) LANZ Cárdenas, J. Trinidad, op. cit., p. 460.

La sanción aplicable por delitos oficiales, además de la remoción del cargo, consistía en la inhabilitación para ocupar otro de 5 a 10 años, sin perjuicio de la reparación del daño y la exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído.

En efecto, a nuestro juicio el concepto o definición que -- los delitos oficiales nos parece vago e impreciso, al respecto, el distinguido jurista Carrillo Flores nos ilustra con esta observación "algunos diputados de los partidos minoritarios en el debate de 1979, impugnaron la vaguedad de la fórmula con que se define el delito oficial; pero lo digo con todo respeto, -- esas impugnaciones fueron consecuencia de la vieja confusión -- que existía antes en esta materia, pues ahora ya no hay duda -- que para poner una pena distinta o destitución e inhabilitación, se requiere un proceso en forma ante la autoridad judicial que termine en sentencia condenatoria impugnabile en amparo. Si la justicia federal amparase, de todas maneras la decisión del -- Gran Jurado, contra la cual no procede el amparo, seguiría firme". 72

Los títulos Segundo, Tercero y Cuarto de la Ley, se refieren a las secciones instructoras y a los procedimientos, según el delito o falta.

72) CARRILLO Flores, Antonio, op. cit., p. 161.

La remoción de los funcionarios judiciales, recibió el mismo tratamiento establecido en la ley de 1940.

La Ley que venimos aludiendo, para superar a su antecesora, invocó el principio de igualdad ante la ley, y no contempló tipos delectivos que son materia exclusiva de la Legislación penal.

René González de la Vega hace críticas un tanto severas a esta ley cuando afirma con razón "en este adecuado empeño (avocar el principio de igualdad), el legislador pasó por alto que el Código Penal, se encontraba derogado parcialmente desde 1940, con lo que a su vez, al abrogar la ley de Responsabilidades de ese año y con ello su catálogo de delitos y faltas contenidas en su artículo 18, se dejó un auténtico vacío legal en cuanto a esa tipología, creándose la impunidad total en esas estrictas materias penales, entre enero de 1980 y diciembre de 1982".⁷³

Las investigaciones del enriquecimiento inexplicables, se reguló en forma similar que la anterior ley, con la misma rapidez y extensiva a los bienes de la esposa y de los hijos.

En el Título Quinto de la ley en comento, se incluyó un precepto, que ya venía desde la ley anterior, con la reforma sufrida

73) GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 400.

da 1952, en el que se dispuso que todo funcionario o empleado público al tomar posesión de su cargo y al dejarlo, debía bajo protesta de decir verdad hacer una manifestación ante el procurador General de la República o del Distrito Federal, de sus bienes en general en un plazo determinado, cuyo incumplimiento, traería como consecuencia quedar sin efectos el nombramiento respectivo.

CAPITULO II

LA REFORMA DE 1982 AL TITULO IV DE LA CONSTITUCION

POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CAPITULO II

LA REFORMA DE 1982 AL TITULO IV DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

a) Un panorama político y económico antes de la Reforma

Durante el año de 1982, nuestro país, México, se enfrentaba a una crisis política, económica y social, sin precedentes en los últimos cincuenta años. La crisis económica había debilitado el sistema político; éste estaba siendo cuestionado por grandes sectores de la sociedad. Los números hablan por sí mismos y son verdaderamente espeluznantes: "Una devaluación de 22 a 70 pesos por dólar en seis meses y una inflación que pasará del 15% en 1973 a un posible y temible 100% en 1982. La deuda estimada supera los 80 mil millones de dólares y es todo lo sabemos- la más alta del mundo. En fin, en 1981 nuestro crecimiento habrá alcanzado el 9%; en 1982 será nulo".⁷⁴

El panorama político para México, no había duda, era and si que siendo desolador-. El cuestionamiento al sistema político se daba en todos los ámbitos y no exclusivamente a nivel nacional. En efecto, en los Estados Unidos, 26 diputados, le solicitaban a su presidente, Ronald Reagan; "Evitar a México a ir al socialismo". Se aseguraba que ante una inminente situación desastrosa en México, "Estados Unidos debe realizar una 'acción apropiada' para asegurar que México no se vaya al Socialismo".⁷⁵

74) KRAUZE, Enrique. Por una Democracia sin Adjetivos, Ed. Joaquín Mortiz, México, 1986, p. 19.

75) "Evitar a México ir al Socialismo". En la Jornada del 7 de octubre de 1982, p.12.

Las aclaraciones por parte de los miembros del Sistema Político Mexicano, se daban aprovechando cualquier foro. "México ni está en Bancarrota ni se encuentra a las puertas de un callejón sin salida", aseguraba: Guillermo Cosío Vidaurri, Subsecretario del Trabajo al recibir la "presea Reforma".⁷⁶

En realidad la crisis económica y consecuentemente, política de México, se atribuía a tres rubros específicos: Los sacadólars, la corrupción de los funcionarios que pertenecen a un sistema político decadente y la ineficiencia del sistema en general, propiciado por una sociedad acostumbrada a vivir en la corrupción, entendida ésta como un sistema que facilita la solución de los problemas para la convivencia dentro de la misma sociedad.

Sobre el problema de los sacadólars, no se restringía a un sector específico. En efecto, en éste se encontraban involucrados desde el sector industrial, hasta el sector religioso, pasan do por el sector cinematográfico; sin olvidar a los funcionarios públicos. Sobre este problema un periódico que circula a nivel nacional aseguraba "Cientos de Millones de Pesos son llevados - Diariamente de Contrabando a Estados Unidos".⁷⁷ Por su parte, el sector religioso, se apuraba a justificar que nada tenía que ver en el problema de transferencia de divisas al exterior, se-

76) "México ni está en Bancarrota ni se encuentra a las Puertas de un callejón sin salida". Publicado en la Jornada del 6 de octubre de 1982, p. 16 A.

77) "Cientos de Millones de Pesos son llevados Diariamente de contrabando a Estados Unidos". en Excélsior, del 2 de octubre de 1982, p. 26A.

ñalando: "La iglesia no saca dólares. Paga becas de estudiantes en Roma y en otras ciudades, a seminaristas que luego retornan a México para servir a la comunidad... Agregó que en cierta forma la iglesia obtiene dólares, aunque en forma modesta; por las publicaciones que se editan en México y que circulan profusamente en gran parte de Estados Unidos, sobre todo en ciudades cercanas a "la frontera con México..."⁷⁸

Por lo que se refiere a los productores cineastas, se aseguraba que no eran ajenos al problema de la transferencia de Divisas al exterior, el Cineasta chicano Humberto Hernández aseguraba: - "Si se investiga se sabrá que los productores de películas de la iniciativa privada de México, tienen muchos millones de dólares - depositados en diversos bancos del Estado de California y Texas".⁷⁹

En realidad el problema de los sacadólares -fuga de capitales- era un elemento realmente dramático dentro de la crisis económica de nuestro país, y las cifras que dio el propio José López Portillo, fueron reveladoras y hasta espeluznantes: "14 mil millones de dólares en cuentas al extranjero; 30 mil millones en propiedades inmuebles; de los cuales 8,500 son por concepto de enganches. Si esas sumas se adicionan 12 mil millones de Mex-dólares se alcanzan las 2/3 partes de la deuda pública".⁸⁰

79) "Dólares de los Productores del cine en Bancos de Estados Unidos". Publicado en Excelsior el 6 de octubre de 1982, p. 15A

78) "No Saca Dólares la Iglesia. Paga Becas en el Exterior: F. Ramírez, Publicado en Excelsior del 1° de octubre de 1982, p. 16-A.

80) KRAUZE, Enrique. Por una Democracia sin Adjetivos, México 1986, Ed. Joaquín Mortiz, pp. 19 y 20.

En la bibliografía que se consultó, no se explica detalladamente cuáles fueron las razones para que se propiciara la fuga de capitales. Sin embargo, se concluye que fue el resultado de un divorcio entre el Sistema político y los diferentes sectores productivos del país. Lo cierto es que la transferencia de divisas al exterior, alcanzó cifras tan exorbitantes que como lo afirma Enrique Krauze, no puede llamarse saqueo, más bien fue una "disercción Nacional".⁸¹ En efecto en ella participaron, los industriales y hasta los obreros; pasando por los políticos porque algunos o quizá la mayoría ya no tenían fé en su sistema decadente y obsoleto.

Por lo que se refiere a la corrupción, tenemos que afirmar, -- que también fue uno de los rubros que más influyeron en la crisis económica-política de los ochentas --que seguimos padeciendo actualmente-. Esta también, influyó y tuvo participación en la transferencia de divisas al exterior. Se asegura que en el Sexenio de José López Portillo, la corrupción se incrementó en forma geométrica y que durante el mismo, "ya no sólo rodaban en grande el --funcionario y sus adláteres, sino el obscuro contador de la más --obscura empresa estatal".⁸²

En realidad el panorama político-económico del país era verdaderamente alarmante. Por esta razón, las declaraciones de las -

81) Idem.

82) Cfr. KRAUZE, Enrique. Por una Democracia sin Adjetivos, México 1986, Ed. Joaquín Mortiz, pp. 31 y 32.

fuerzas armadas del país fueron amenazantes. En efecto el día 7 de octubre de 1982, en un diario de circulación nacional se publicaba: "Exhorta Galván a Despreciar la confusión y el Decaimiento", amenazando a la población mexicana -no puede llamarse de otra forma- "cuidemos devotamente nuestro país y a nuestras familias".⁸³

Sólo un gorilato, pudo haberse atrevido a hacer ese tipo de declaraciones. En primer lugar resultaban ofensivas para el -- pueblo de México y, en segundo lugar, estaba solicitando exactamente lo que no había hecho la élite política al que él pertenecía, cuidar devotamente al país -a su país México- y a su pueblo.

De esta crisis política-económica y social era necesario, y por lo mismo obvio, que tenía que surgir un programa político - innovador e impactante, que pretendiera combatir las principales causas de ella. La aplicación de este programa político comenzó el 1° de septiembre, es decir, antes del cambio del poder ejecutivo Federal, que debería tener verificativo en el mes de diciembre de 1982, durante el último informe de Gobierno del -- "Presidente-actor", quien era el responsable "del timón pero no de la tormenta".⁸⁴

83) "Exhorta Galván a Despreciar la confusión y el Decaimiento, publicado en Excelsior del 7 de octubre de 1982, pp. 2 y 21.

84) KRAUZE, Enrique. Por una democracia sin Adjetivos, Editorial, Joaquín Mortiz, México 1986, p. 19.

En efecto José López Portillo, aseguraba en su informe de Gobierno que los responsables de la crisis eran los ingobernables elementos y los sacadólares.⁸⁵ Por esa razón, emitió un decreto estatizando la banca de nuestro país, al mismo tiempo que señalaba, "ya nos saquearon no nos volverán a saquear". Enrique Krauze, asegura que con esa medida y con las otras que anunció el presidente de la República, José López Portillo, en lo que se llamó el sexenio de los tres meses, se trató de reconstruir la figura histórica del presidente. Se trataba de que en el devenir histórico no se recordara a José López Portillo, como el presidente que llevó a nuestro país a una crisis tan profunda y que no supo ni pudo decretar las medidas idóneas que José López Portillo, alcanzara la Gloria Histórica.⁸⁶

Con ese argumento Krauze, logra explicar por qué razón la aplicación de todo el programa político innovador e impactante, no correspondió aplicarlo en su totalidad, al presidente entrante: Miguel de la Madrid Hurtado.

b) La renovación Moral como una tesis de Gobierno

El 11 de octubre de 1981, el candidato del partido oficial a la presidencia de la República, Miguel de la Madrid Hurtado⁸⁷, aceptaba su postulación, y anunciaba los puntos sustanciales de ese programa político. Por supuesto uno de los principales se refería a la corrupción y lo intituló la "Nueva Moralidad." En él sostenía "... La renovación moral de la sociedad significa-

86) *Ibídem*, p. 35.

87) "Si Protesto". Folleto publicado por el PRI, p. 69.

para nosotros, el fortalecimiento de la acción política y social en contra de las transgresiones que atentan contra la moral social. Cada sector debe definir la parte que le corresponde en esta tarea. Al Estado compete cumplir con su responsabilidad, -exigiéndose moralidad así mismo y conforme a nuestras leyes, prevenir en su caso, corregir y sancionar toda inmoralidad que afecte al interés público. Se debe gobernar con el ejemplo".⁸⁸

De las declaraciones anteriores, se deduce que el enfoque que se le daba al postulado, "la renovación moral de la Sociedad" no comprendía -ni podía hacerlo- únicamente la corrupción de los servidores públicos. Se parte del supuesto, que la corrupción -es todo un sistema que se práctica, se fomenta y se justifica por diferentes sectores de la sociedad; pero que en ella todos estamos involucrados. También el nuevo gobierno, anunciaba un nuevo orden normativo de responsabilidad para los servidores públicos. "Se debe gobernar con ejemplo".⁸⁹

El nuevo programa político tenía, necesariamente, que presentar un enfoque, una visión distinta de la concepción política --del partido oficial. Por esta razón, Miguel de la Madrid Hurtado, en su discurso de protesta como candidato del PRI a la presidencia de la República, no se refirió a uno de los renglones cru

88) *Ibidem*, p. 76.

89) *Idem*.

ciales de la crisis: la transferencia de divisas al extranjero. Era un punto demasiado complejo para que el candidato oficial se pronunciara en cualquier forma. Sin embargo, sí presentó -- una concepción política sobre el partido oficial y se refirió a ella en un capítulo que intituló: Nueva Etapa Revolucionaria, en él aseguró: "... No es nuestro partido una simple maquinaria electoral para conquistar y mantener el poder público, es una organización que conquista y mantiene el poder para realizar los propósitos de transformación que sostienen las clases populares ... esta campaña electoral, (sea) un instrumento para ahondar - en el estudio de las causas de los rezagos, de las equivocaciones, de las desviaciones, para rectificar y enmendar lo que proceda y para continuar en nuestro empeño por lograr la plena realización de los valores originales".⁹⁰

c) Un bosquejo sobre la Reforma de 1982

Con lo que hemos expuesto hasta aquí, estamos en posibilidades de entrar al tema que nos proponemos desarrollar sobre el - nuevo orden normativo de responsabilidades de los servidores públicos que concibió el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, como parte de un programa político innovador e impactante que - sirviera como instrumento político para presentar ante el pueblo de México, una nueva concepción política del partido oficial. - En nuestra opinión, las bases para aprobar el nuevo orden normativo de responsabilidades de los servidores públicos, se encuen-

90) *Ibidem*, p. 79.

tran en el discurso del candidato oficial a la presidencia de la República, en los capítulos que intituló: "Nueva Etapa Revolucionaria" y "Nueva Moralida". Es en ese momento, donde se ubican los planteamientos políticos que llevaron a lo que es la materia de nuestro análisis: "La Reforma de 1982 al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los anteriores planteamientos, se expusieron con mayor claridad y madurez política no digo jurídica- el 1° de diciembre - de 1982, en el discurso de toma de posesión de Miguel de la Madrid Hurtado, como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, en el rubro "Renovación Moral", se refirió, específicamente, "a la necesidad de actualizar las bases constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos y a promover una nueva ley sobre esa materia y reformas a la legislación penal".⁹¹ Sobre los fines que se perseguían con esas reformas legislativas, señaló: "... para prevenir, detectar, corregir y, en su caso sancionar conductas inmorales de los ingresos de los funcionarios gubernamentales; regular las prestaciones a que éstos tienen derecho y prohibir el uso de bienes y servicios públicos para fines ajenos a su cargo. Evitaremos negocios ilícitos en los contratos de obra o servicio público, en las compras del gobierno y sus empresas. No permitiré -- que se usen los fondos públicos para la promoción política personal de los funcionarios. Impediremos aprovechamientos ilegí-

91) Uno más uno, jueves 2 de diciembre de 1982.

timos con la nómina oficial; perseguiremos las conductas ilícitas en el otorgamiento de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones; en la inspección y vigilancia de leyes y reglamentos". El presidente seguía reiterando: "no es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente operar negocios cuya actividad se funde en relaciones económicas con el Gobierno. Esta dualidad es inmoral. O se gobierna o se hacen negocios; los puestos públicos no deben ser botín de nadie". Para cumplir con todo lo anterior, el presidente Miguel de la Madrid se comprometió a promover la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, como si todo el problema histórico-social cultural y económico del que estaba hablando se pudiera resolver fomentando y creando burocracias gubernamentales.

Ahora bien, cuales son las principales diferencias del marco normativo disciplinario de los servidores públicos vigente antes de 1982, y el que promovió Miguel de la Madrid Hurtado, específicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Hasta antes de 1982, no existía en el Título correspondiente de la Constitución Política una definición de los sujetos a los que se les aplicaba esa normatividad. A partir de ese año y, específicamente, en el artículo 108, se estableció una definición de servidor público "... Se refutarán como servidores públicos a los representantes de elec-

ción popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones". Con esta forma quedo perfectamente delimitado el ámbito de competencia personal del Título IV de la Constitución Federal y, en consecuencia, de las Leyes ordinarias sobre responsabilidades de los servidores públicos.

- b) En las reformas de 1982, se regula en forma clara la división de competencias entre el Congreso Federal y los locales, para expedir leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos. En efecto, en el último párrafo del artículo 108 y en el artículo 109, ambos de la Constitución Federal, se establece que en las Constituciones de los Estados, se precisarán los conceptos de servidores públicos y se faculta a las legislaturas locales para -- que expidan leyes tendientes a sancionar la responsabilidad oficial de los servidores públicos.
- c) En la normatividad anterior a 1982, si bien se regulaba el procedimiento para desaforar a funcionarios públicos, cuando cometieran delitos del orden común, y se regulaba

la responsabilidad oficial, dividida en dos rubros: responsabilidad política y administrativa. Los procedimientos eran confusos y los órganos que intervenían en ellos, no se encontraban perfectamente estructurados y definidos. A partir de las reformas de 1982, los tres procedimientos: para desaforar, para resolver sobre la responsabilidad política y para resolver sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos quedaron perfectamente definidos.

- d) En el rubro de responsabilidad política, las reformas de 1982, incluyen a los titulares de todos los servicios públicos, incluyendo a los del sector paraestatal. Antes de esta reforma la responsabilidad política, sólo se aplicaba a los altos funcionarios de la Federación, del Distrito Federal y de las entidades Federativas.
- e) Las reformas de 1982, dejan a las leyes ordinarias sobre responsabilidades de los servidores públicos, la competencia para crear los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. A diferencia del orden normativo constitucional anterior, que establecía que sobre las faltas oficiales -responsabilidad administrativa- conocería un jurado popular.

En síntesis éstas son las principales innovaciones del orden normativo disciplinario de los servidores públicos que fue aprobado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos en 1982, como resultado de un programa político que pretendió presentar ante el pueblo de México, el cambio ideológico de un partido político desgastado y faltó de credibilidad, debido principalmente a la corrupción y a la ineficiencia de sus miembros al desempeñarse como servidores públicos. En cuanto al análisis jurídico de las reformas constitucionales de 1982, al título IV de la Constitución Federal y a las leyes ordinarias sobre esa materia nos referiremos someramente en otros capítulos de este trabajo, pues escapa a nuestro objetivo profundizar sobre estas reformas en el aspecto técnico jurídico.

CAPITULO III

**ANALISIS SISTEMATICO Y TELEOLOGICO DEL TITULO DECIMO
DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE HIDALGO Y
SU LEY REGLAMENTARIA**

CAPITULO III

ANALISIS SISTEMATICO Y TELEOLOGICO DEL TITULO DECIMO DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE HIDALGOY SU LEY REGLAMENTARIA

a) Breve explicación sobre el tema

Para efectos del análisis de este tema lo dividiremos en tres subtemas: a) Los fundamentos de la Constitución Federal, b) El título Décimo de la Constitución Local y c) La Ley Reglamentaria del Título Décimo de la Constitución Local.

Sin que el desarrollo de este tema tenga precisamente un carácter comparativo en el Régimen Federal, con frecuencia aludiremos al mismo ya sea para ilustrar más similitud o bien para corroborar o complementar nuestros argumentos que iremos vertiendo de acuerdo al sistema del análisis que desde el título del tema hemos propuesto.

En el análisis de este tema, repetimos, necesariamente tendremos que referirnos a los preceptos de la Constitución Federal en la materia así como las críticas que sobre los mismos se han hecho y desde luego a las leyes reglamentarias; ello obedece como lo podremos notar a lo largo del análisis a la similitud, casi copia literal de la legislación Federal, que ha hecho el Estado de Hidalgo.

Esta práctica ya viciosa para éste y otros estados de la Federación y la falta de adecuación en todo caso, ha permitido -

dos graves situaciones en el marco jurídico estatal: en la copia de legislaciones similares, por falta de adecuación a la realidad local, ha hecho que las normas legales en gran parte, sean vagas e imprecisas, contradictorias, insuficientes, excusivas y se hacen suyas también las lagunas y fallas técnicas que algunas veces presenta la legislación federal. Otra situación es que por la falta de actualización o escases legislativa, se encuentran en el vacío jurídico, hipótesis o procedimientos que hacen propicias conductas irregulares, que erróneamente se haya pretendido superar con disposiciones de carácter administrativo.

Estas situaciones nos obliga a una reflexión y a una inquietud, pues en nuestro constitucionalismo moderno es común la -- presencia del Sistema Federal, el cual ha adoptado nuestra República en su Régimen Jurídico, y ciertamente, por tradición la Teoría de la constitución que se ha venido desarrollando, es en su torno al gran Estado y se ha dejado en un último término a la entidad asociada.

Sin embargo, por nuestro sistema Federal es válido hablar de un constitucionalismo local o estatal que también es fuente de la Teoría Constitucional.

Por lo tanto, creo que los lineamientos generales para la -- teoría de la Constitución local, tiene que partir necesariamente de la entidad Federativa como base de su estudio y no de la -- Unidad General.

Este intento, a mi juicio, además de enriquecer el derecho constitucional, fortalecerá el marco jurídico de los Estados e impulsará su desarrollo integral por los cauces de la legalidad.

El análisis que ahora pretendo, no aspira ni siquiera al inicio de esta inquietud, pues se trata de un bosquejo o panorama más bien del régimen de responsabilidades de los servidores públicos en el Estado de Hidalgo, empero ojala algunos estudiosos del derecho que más elementos, juicio y talento, inicien lo que he expuesto.

b) Los Fundamentos en la Constitución Federal

La reforma al Título IV de la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, ha sido bien vista por unos especialistas del Derecho pero no por otros, entre estos últimos se encuentra por ejemplo: Don Antonio Carrillo Flores, quién incluso desde la vigencia del Capítulo del Título relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos se pregunta "qué cambios introdujo la Constitución de 1971? en relación a los funcionarios públicos, muy pocos".⁹²

José de Jesús Orozco, al respecto afirma, "que las adicio-

92) CARRILLO Flores, Antonio, op.cit., p. 159.

nes, precisiones y supresiones realizadas por el constituyente permanente en diciembre de 1982, no justifican de manera alguna la modificación de todo un título de nuestra Constitución Federal... (pues dichas reformas) no afectaron la esencia; en realidad son pocos los aspectos novedosos a los cambios trascendentales; el texto vigente conserva al sistema anterior..."⁹³ Sin embargo, autores que ya hemos citado en nuestro trabajo como René González que siente simpatía intelectual por las reformas al Título IV.⁹⁴ Nosotros coincidimos con los primeros autores citados, sin embargo, no podemos dejar de reconocer que la referida reforma, hace algunas precisiones, rescata vacíos legales y trata de superar lo contradictorio, confuso y errático.

"Desde luego el más importante antecedente de los artículos 108 y siguientes de la Constitución de 17 son los artículos contenidos en el Título cuarto, denominado también de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, de la Constitución de 1857"⁹⁵ es decir los artículos 103 a 109.

Ya hemos dicho que fueron pocas las variaciones que en esta materia introdujo la Constitución vigente, incluso opinamos que hubo cierto retroceso como es el caso de la responsabilidad del Presidente de la República. El título de la responsabilidad de -

93) OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. La Responsabilidades

94) Cfr. GONZALEZ de la Vega, op. cit., p. 392.

95) CARDENAS, Raúl F., op. cit., p. 27.

los funcionarios públicos permaneció casi sin ninguna alteración durante sesenta y cinco años, pues la primera reforma que se llevo a cabo fue en 1928 para hacer una precisión de remisión y para incluir como sujetos de responsabilidad a los funcionarios y empleados del Distrito y Territorios federales.

"También en 1928 fue adicionado un párrafo al artículo 111, conforme al cual el Presidente de la República pedía ante la Cámara de Diputados, la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios: ... En 1944 se adicionó otro nuevo párrafo al artículo 111, con el cual el Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír, en privado, a éste, a efecto de apreciar en conciencia la justificación de su solicitud".⁹⁶

Después de la Reforma de 1982 al Título IV Constitucional el 23 de diciembre de 1986. El Maestro Ignacio Carrillo Prieto en su interesante obra Renovación Constitucional y Sistema Político, registra una reforma a los artículos 110 y 111, para incluir como sujetos de juicio político a los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal,⁹⁷ ésta es la primera reforma al Título IV Constitucional, después de las de 1982.

96) VALADES, Diego. La Constitución Reformada, UNAM, México 1987, p. 174.

97) Cfr. CARRILLO Prieto, Ignacio. Renovación Constitucional y Sistema Político, Miguel Angel Porrúa, México, 1987, p. 274.

Abordaremos ahora de manera directa, los fundamentos que sirven de base para la responsabilidad de los servidores públicos Estatales y Municipales, mismos que se encuentran en el Título que veníamos aludiendo.

Estas bases establecidas en la Constitución Federal, que consagra también la soberanía de los Estados y la libertad o autonomía Municipal, congruentemente, confieren a los Gobiernos estatales hacer propias las exigencias sociales para prevenir y sancionar la corrupción de sus servidores públicos estatales.

Bajo este Esquema Constitucional del Título IV se dejan plasmados los principios para que las legislaturas locales, legislarán sobre las responsabilidades de sus servidores públicos.

Así, el artículo 108 "como primera novedad que surge con las reformas vigentes (1982) corresponde a la denominación del Título IV; en efecto en lugar de referirse a las responsabilidades de los funcionarios públicos, ahora se alude a las responsabilidades de los servidores públicos."⁹⁸

Esta innovación establecida en el primer párrafo del citado artículo 108, define el carácter de servidor público en el ámbi

98) OROZCO Henríquez, José de Jesús. *Las Responsabilidades....* p. 112.

99) Artículo 108 del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

to Federal, y conforme a lo prescrito por el último párrafo del mismo artículo en vigor deberá adoptarse también por las constituciones de los estados, tal disposición reza así: "Las constituciones de los estados de la república precisaran en los términos del primer párrafo (art. 108) de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios" ⁹⁹, para cuyo efecto las Entidades Federativas contaron con un plazo de un año, en los términos -- del artículo 2° del Decreto Constitucional respectivo.

Asimismo, el multicitado artículo 108, contempla una adición en su párrafo tercero, en relación al texto original, al sujetar a responsabilidad a los Magistrados de los Tribunales Superiores, pues ahora establece "Los Gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y de las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales". ¹⁰⁰

Para complementar el mandato del artículo 108, el siguiente artículo dispone, que "El Congreso de la Unión y las legislaturas locales en el ámbito de sus respectivas competencias, expe-

99) Artículo 108 del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

100) Idem.

dirán las leyes de Responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo - ese carácter, incurran en responsabilidad de conformidad con -- las siguientes prevenciones...".¹⁰¹

Las prevenciones que las legislaturas de los estados tendrán que considerar según el artículo que venimos citando, en sus leyes relativas, contemplan los siguientes lineamientos:¹⁰²

- La imposición de sanciones mediante juicio político, a determinados servidores públicos, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
- No procede el juicio político por la mera expresión de -- ideas.
- La comisión de delitos de los servidores públicos será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.
- La aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad

101) Artículo 109 de la Constitución Federal.

102) Cfr. Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

- Los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces -- por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.
- Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en las que se deba sancionar penalmente por casusa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivo del mismo por sí o por interpósita persona aumente sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudieran justificar.
- Las leyes penales sancionaran con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las -- otras penas que correspondan.

El artículo 110 Constitucional, en congruencia con el 108 del Título Cuarto y en forma un tanto reiterativa, que regula las - sanciones, los órganos, el procedimiento para la sustanciación - del juicio político y los sujetos al mismo, considera como tales a algunos servidores públicos estatales al disponer en su segundo párrafo: "Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, - sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de

este título, por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda."¹⁰³

El artículo 111, deja en libertad a las legislaturas de los Estados para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda en casos de la Comisión de delitos federales de los servidores públicos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 108, habiéndose seguido previamente, según el texto del párrafo quinto del artículo primeramente citado, el procedimiento para retirar la protección constitucional de dichos servidores públicos, comunicándose la declaratoria a las legislaturas locales para dichos efectos, cuando establece expresamente que: "para proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento en este artículo pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para efectos de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda".^{104.}

103) Artículo 110.

104) Artículo 111.

Para complementar lo dispuesto en el artículo 109, primer párrafo, relativo a la expedición de la ley de Responsabilidades de los servidores públicos, el artículo 113 sienta las bases que se deberán observar a efecto de determinar las responsabilidades administrativas, asimismo, determina las sanciones aplicables a los servidores públicos cuando lesionan los principios éticos que el mismo señala, al preceptuar: "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados".¹⁰⁵

Por último el artículo 114 de la Constitución General establece los plazos de prescripción, tratándose de responsabilidad política, penal o administrativa. Las modalidades de la pres-

105) Artículo 113.

cripción en caso de responsabilidad penal, este precepto remite al Código Penal, entendemos que se trata del Federal y en su caso, al Código de la Entidad Federativa.

Este es pues, el nuevo esquema constitucional que contiene los mandatos o bases para regular el régimen de Responsabilidad de los servidores públicos, a los cuales se deben ajustar las legislaturas locales. En este sentido la legislaturas deben adoptar y adecuar las reformas a sus respectivas constituciones locales y sus leyes reglamentarias, partiendo del principio de la supremacía de nuestra máxima Norma, es decir para que las formas correspondientes no carezcan de sustento constitucional.

Considero necesario mencionar aquí aunque sea de manera genérica y con un poco de mayor amplitud en adelante, la reforma al artículo 134 Constitucional que creemos, constituye parte importante en el nuevo marco jurídico de las Responsabilidades de los servidores públicos. El precepto constitucional, reformado en la misma fecha que el título que venimos de referir, sustenta ahora las bases de regulación con el objetivo fundamental de tutelar el manejo de los recursos económicos del Gobierno Federal en pro de la eficiencia, eficacia, honradez, imparcialidad y economía; y en su último párrafo del artículo en cita, estatuye: "los servidores públicos serán responsables de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".

Ya en la presentación de la obra "El Marco Legislativo para

el cambio," se menciona que las causas que motivaron las reformas al Título IV en 1982, el régimen de responsabilidad recogido por el Constituyente que se encontraba desarticulado e impreciso haciendo propicia la realización de conductas inmorales, ahí también se afirma "Dentro de la misma iniciativa de reformas al Título Cuarto se hicieron necesarias otras modificaciones a la Constitución Política entre los que destaca la adición al artículo 22 ... y el artículo 127 ... En congruencia con estas reformas señaladas se sugirió modificar el artículo 134 de nuestra Carta Fundamental para establecer que los recursos económicos del Estado se destinen efectivamente a los fines encomendados y se administren con eficiencia, eficacia y honradez..."¹⁰⁶

En la exposición de motivos para la reforma al artículo 134, se reitera "En consonancia con los artículos 108 y 109 sujeta a responsabilidad a todo servidor público que maneje recursos económicos federales de acuerdo con los principios establecidos en este artículo... se propone establecer el principio de responsabilidad por el manejo (sic) de recursos económicos federales -- cualesquiera que sea su destino, de acuerdo con el Título Cuarto propuesto".¹⁰⁷

Si bien es cierto que el precepto aludido, no establece expresamente la obligación para que las legislaturas locales reformen

106) MADRID Hurtado, Miguel de la. El Marco Legislativo para el Cambio, Tomo I, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983, p. 7.

107) MADRID Hurtado, Miguel de la. en: El Marco..., op.cit., p. 25.

sus constituciones en este sentido, también lo es que el Título Cuarto no fue ajeno en sus disposiciones sujetas al régimen de responsabilidades el manejo de los recursos económicos. Al respecto, Eduardo Andrade en su análisis al artículo 134 reformado en 1982, asevera "Aunque se hizo así seguramente con un propósito federalista, en el sentido de que la regulación de esos aspectos debía corresponder a cada estado, el establecimiento de los principios generales para el manejo de los recursos públicos, bien pudo señalarse para toda la federación indicando que en cada estado se expedirían las leyes relativas para la aplicación de los principios mencionados..."¹⁰⁸

De estos argumentos se desprende la importancia de la reforma al multicitado artículo y su repercusión en las entidades federa^{ti}vas que vienen a constituir el fundamento de la leyes de obras públicas y de Adquisición vigentes en el Estado de Hidalgo, aun cuando no se ha hecho la reforma a la Constitución Política del Estado; a estos aspectos nos referiremos en los que resta del estudio del tema que estamos abordando.

c)

**EL TITULO DECIMO DE LA
CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE HIDALGO
(Análisis)**

El precedente del Título Décimo vigente en la Constitución - del Estado de Hidalgo, se encuentra en la Constitución

108) ANDRADE Sánchez, Eduardo. Constitución General Comentada.

Política de 1894, bajo la denominación "De la Responsabilidad de los funcionarios", no existen de ahí, mayores antecedentes - en el Estado sobre el tema que versa nuestro trabajo, así lo afirmamos al principio del mismo.

El 20 de septiembre de 1920, se reforma la Constitución Política del Estado, prácticamente, se expide una nueva Constitución por la alteración que se hace a varios preceptos de este Código Supremo Estatal, empero no se toca el Título IX de la Responsabilidad de los funcionarios, que permanece inalterable hasta la reformas del 16 de enero de 1987 que pasa ahora a ocupar el Título Décimo, modificándose también de denominación del referido título. Por lo tanto, el Título IX de la Constitución Política del Estado de 1894 dice así:

Título IX
De la Responsabilidad de los Funcionarios¹⁰⁹

Artículo 89. Los funcionarios del Estado y los Municipales son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieren durante su encargo.

Artículo 90. El Gobernador durante el periodo de su encargo no podrá ser acusado, sino por violación - expresa a esta Constitución, a las leyes electorales o por delitos graves del orden común.

Artículo 91. En los delitos de orden común que cometiére el Gobernador, el Secretario General, los Di-

109) Constitución Política del Estado de Hidalgo, Edición 1934, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985, p. 335.

putados, Magistrados y el Procurador General, el Congreso erigido en gran jurado, declarará por mayoría de votos del número total de sus miembros y en la forma y términos que determine la ley, si ha lugar a formación de causa. En caso negativo cesará todo procedimiento - contra el acusado, pero tal determinación 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 sobre los fundamentos de la acusación. En el afirmativo, quedará el funcionario suspendido de su cargo y sujeto a los tribunales comunes.

Artículo 92. En los delitos oficiales cometidos por los mismos funcionarios, el Congreso erigido en Jurado de acusación, declarará por mayoría del número total de sus miembros si ha lugar a acusar al funcionario ante el Tribunal superior erigido en gran Jurado.

En caso afirmativo el Congreso nombrará - una comisión de tres de sus miembros para que sostengan la acusación.

Si el Tribunal Superior de Justicia después de oír al acusado lo declara culpable, éste - quedará privado de su puesto e inhabilitado - para obtener otro en el tiempo que la ley determine.

Cuando el mismo hecho tenga otra pena señalada en la ley, el propio tribunal la impondrá al acusado.

Artículo 93. De los delitos comunes y oficiales cometidos por el juez de primera instancia, agentes del ministerio público y presidentes municipales, el tribunal superior de justicia, declarará en la forma que determine la ley, si ha lugar o no a proceder, en caso negativo el acusado continuará en el ejercicio de su encargo, cesando todo procedimiento en su contra. En caso afirmativo, quedará suspendido el acusado y sujeto a los tribunales y leyes comunes.

Artículo 94. La responsabilidad por delitos oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerce el cargo y durante el año siguiente.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Este es pues el Capítulo que se refiere a la responsabilidad de los funcionarios y que se registra como único antecedente sobre la materia en el Estado; quisimos transcribirlo, con el objeto de que en lo sucesivo de este trabajo, sirva para ilustrarnos en la evolución o simplemente modificaciones que sufrió la Constitución Política del Estado en lo referente a las responsabilidades en 1987.

Pasemos ahora a examinar el Título X de la Constitución Política del Estado de Hidalgo que como podremos observar posteriormente, no se adecuó al esquema establecido en la Constitucional Federal sobre el Régimen de Responsabilidades, presentando por consecuencia algunas deficiencias y complejidades.

Cinco años debieron de haber transcurrido para que la legislatura local cumpliera los mandatos constitucionales previstos en el Título IV de nuestra Máxima Norma, así con el del artículo Tercero Transitorio del Decreto que reforma y adiciona el Título IV que comprende los artículos del 108 al 114, que expresa y categóricamente determinó "Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, los Estados de la Federación a través de sus congresos constituyentes locales, iniciaran las reformas constitucionales necesarias para cumplir las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución General de la República, en lo conducente."¹¹⁰

110) Artículo Tercero Transitorio del Decreto que reforma y adiciona el Título IV que comprende los artículos 108 a 114 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

De esta manera, el Gobernador del Estado de Hidalgo envía en 1986 la iniciativa de reformas al Título Décimo de la Constitución Política del Estado, acompañada de su respectiva exposición de motivos que más bien es una teoría sobre la Constitución, pues cita a Hans Kelsen para hablar de la supremacía de la Constitución, a Felipe Tena Ramírez, para afirmar la jerarquía en nuestro sistema jurídico, a Carl Schmitt para exponer la inquebrantabilidad de la Constitución".¹¹¹ Desde aquí se denotan ciertas particularidades en el Régimen de Responsabilidades que estimamos conveniente comentar.

El 16 de enero de 1987, mediante el decreto No. 166 publicado en el Periódico Oficial de esa fecha, se reforma el Título Décimo de la Constitución Política del Estado que comprende los artículos 149 a 154,¹¹² mismo que dan estructura al Régimen en análisis.

La reforma a dicho título desde su propia denominación conlleva la variante; en efecto, en lugar de referirse a la responsabilidad de los funcionarios, ahora se denomina expresamente "de la Responsabilidad de los servidores públicos", con el claro afán de lograr la igualdad ante la ley, hipótesis que no del todo se cumple por las disposiciones que contiene este Título y a las que nos vamos a referir.

111) Cfr. Exposición de motivos de la Iniciativa que reforma el Título Décimo de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, Congreso del Estado, 1986.

112) Periódico Oficial, Decreto No. 166, Gobierno del Estado de Hidalgo, 1987.

Respecto a esta nueva denominación el Maestro Orozco comenta, "resulta deseable que esta nueva denominación contribuya no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones así como el respeto a los derechos e intereses de los gobernadores".¹¹³

En el ámbito federal al referirse el concepto de servidor público Miguel de la Madrid, asevera, "se propuso modificar el concepto de funcionario público por el de servidor público para expresar claramente la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión públicos".¹¹⁴

Intentemos el análisis del Título Décimo de la Constitución Política del Estado.

ARTICULO 149

En este precepto se precisa quien puede ser sujeto de responsabilidad (ya sea política, penal, administrativa o civil, a la naturaleza de estas responsabilidades, posteriormente regresaremos) es decir que debemos entender por servidor público.

Resulta relativamente fácil, ver quiénes tienen tal carácter, ya

113) OROZCO Henríquez, José de Jesús. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos..., op. cit., p. 113.

114) MADRID Hurtado, Miguel de la., op. cit., p. 6.

que estos se encuentran definidos en el artículo en comento.

Así, este artículo, atento a lo dispuesto en el párrafo último del artículo 108 de la Constitución Federal establece:

"Para los efectos de la responsabilidad se reputaron como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial, a los Presidentes Municipales, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo, comisión o concesión de cualquier naturaleza en la administración pública, estatal o municipal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Gobernador del Estado, será responsable - por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes federales que de esta manera, por traición a los intereses del Estado, por delitos graves del orden común, así como por el manejo indebido de fondos y recursos de esta Entidad Federativa".115

A diferencia del texto Constitucional anterior, que no especificaba quienes tenían el carácter de funcionario público para efectos de la responsabilidad, este artículo define a quienes se reputan como servidores públicos, definición que es un tanto desafortunada por su imprecisión como veremos.

De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional "de todos los servidores públicos independientemente de su jerar-

115) Artículo 149 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

quía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo¹¹⁶ o comisión.

La definición prevista en el precepto en cita, incurre en la misma omisión que el artículo 108 de la Constitución Federal, al no contemplar servidores públicos a los trabajadores y empleados de los Poderes legislativo y judicial, aunque considero que esta emisión queda superada en la fórmula general que utiliza el artículo 2° de la Ley Reglamentaria del Título en análisis, cuando establece "... y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos del Gobierno del Estado de Hidalgo"¹¹⁷, en esta fórmula creemos que no sólo engloba a aquellos omitidos, si no también en los empleados de la administración pública paraestatal que comprende a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a quienes no hace referencia el citado artículo 149 de la Constitución Estatal.

Al Gobernador del Estado también se considera como sujeto de responsabilidad, pero con una categoría especial, como veremos más adelante la ley reglamentaria omite su regulación.

Las prerrogativas que goza el Gobernador en materia de responsabilidades, aunadas a las de carácter político, hacen prácticamente inoperable el fincamiento de responsabilidad, amén de que -

116) Iniciativa del Ejecutivo Federal, en El Marco Legislativo para el Cambio, op. cit., p. 17.

117) Artículo 2° de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

los supuestos que originan su responsabilidad, son amplios y genéricos y por tanto vagos e imprecisos.

Para nuestra aseveración nos auxilian los autorizados comentarios que en relación a estas hipótesis hacen Don Raúl F. Cárdenas cuando en enérgico y recriminatorio pero acertado análisis "... El presidente al igual que reyes, lo libera de cualquier -- responsabilidad política, el Rey no se puede equivocar, ni el Presidente de México tampoco... en cuanto a los delitos graves de orden común, en una ley reglamentaria del artículo 108 y siguientes debía precisarse cuáles son los delitos graves del orden común por las cuales se podía intentar acción en contra del Presidente de la República, pero ninguna ley reglamentaria lo ha intentado y esta omisión se repite en las constituciones y leyes de Responsabilidades de los estados".¹¹⁸

Debemos reiterar aquí tanto en las Constituciones de 1824 y 1857, se establecían los delitos por los que se podía acusar al Presidente durante su encargo.

Para el Maestro Raúl F. Cárdenas, los delitos graves de orden común, son los que se mencionan en el artículo 22 de la Constitución Federal.¹¹⁹

118) CARDENAS, Raúl F., op. cit., p. 493.

119) Cfr. *ibidem*, p. 494.

Esta opinión es compartida por Jesús Orozco cuando menciona en la Constitución comentada "a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad que se defina que debe de entenderse por 'delitos graves del orden común' e incluso ha propuesto soluciones, el constituyente permanente hizo caso omiso. De este modo se ha sostenido que los delitos graves del orden común son aquellos en que el indiciado no obtiene el derecho del artículo 20 constitucional; o aquellos cuya sanción consiste en pena de muerte, según el artículo 22 Constitucional; o aquellos que son determinados como tales por la propia constitución; o bien que es atribución del Congreso el proceder casuísticamente para calificar la gravedad..."¹²⁰

Se trata pues de una impunidad o de una inmunidad, en esta hipótesis; creemos que se trata de una inmunidad temporal para garantizar la estabilidad política y social en el Estado para - el caso del Gobernador, sin embargo, es deseable y conveniente que se defina y enumere los delitos por los que se puede acusar al Gobernador durante su encargo.

De lo contrario, subyacería la expresión que cita en su interesante trabajo el Maestro Manuel González Oropeza "la falta de sanción, la falta de responsabilidades para los funcionarios públicos en este país (México), es una de las mayores fuentes de

120) OROZCO Henríquez, José de Jesús. En la Constitución comentada..., p.262.

inmoralidad de la Administración y de la acción política".¹²¹

Regresando a la definición que venimos analizando, concluimos que es urgente que precise y delimite el carácter de servidor público: "es necesario que a través de una interpretación constitucional idónea por los órganos competentes se precisen los alcances de este título (IV de la Constitución Federal, que también es aplicable tal argumento para el Título Décimo de la Constitución del Estado) y se establezcan los criterios apropiados para determinar quienes deben ser considerados como servidores públicos..."¹²²

Porque según José Luis Soberanes "resulta discutible la poca afortunada redacción (del artículo 108 de la Constitución Federal) así como la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley Reglamentaria".¹²³

Por lo tanto, insistimos que para una buena técnica jurídica y garantía los propios servidores públicos, se defina tal carácter atendiendo estrictamente a la naturaleza de las funciones que desempeñan en el servicio público.

ARTICULO 150

El precepto en referencia establece de manera deficiente a mi

121) GONZALEZ Oropesa, Manuel. En las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Manuel Porrúa, S.A., México 1984, p. 72.

122) OROZCO Henríquez, José de Jesús, op. cit., p. 114.

123) SOBERANES Fernández, José Luis. En Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., p. 2832.

juicio, los sujetos a juicio político, es decir los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal, comunmente conocido como fuero, las sanciones aplicables, el procedimiento y supuestos para la iniciación del juicio político; y reza así:

"Los Diputados al Congreso local, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado y del Tribunal Fiscal Administrativo, los Secretarios de despacho, el Procurador General de Justicia, los Presidentes Municipales, el Oficial Mayor, los Coordinadores, los Directores Generales o su equivalentes, de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, y Fideicomisos públicos de esta Entidad Federativa y jueces de primera instancia, serán responsables de los delitos del orden común que cometan durante su gestión; podrán ser sujetos de juicios políticos por acciones u omisiones indebidas en que incurran en el tiempo de su encargo.

Para proceder por responsabilidad en la comisión de delitos del orden común contra los servidores públicos comprendidos en el párrafo anterior, cometidos 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 en contra del inculpado.

Las sanciones que se impondrán mediante juicio político, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, por sus actos y omisiones perjudiquen a los intereses públicos fundamentales o a su buen despacho, consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

No procede el juicio político por la mera expresión de las ideas". 124

En el texto anterior de este artículo que entonces correspondía al artículo 92 de la Constitución Política del Estado de 1894, la protección constitucional a que se refiere este artículo, solo se limitaba a algunos altos funcionarios, ahora los servidores públicos que gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal, como ahora se le llama, después de haber sido criticado severamente el término "fuero", se ha extendido, a todos los secretarios de despacho, presidentes municipales y todos los demás a que ahora se refiere el artículo en análisis; examinaremos si se justifica la inclusión, además de hacer la crítica correspondiente a este artículo, que como ya mencionamos, carece de una deficiencia preocupante, y de fallas de técnica jurídica que lo hacen confuso e insuficiente.

Como es sabido el juicio político en México, tiene sus antecedentes en el juicio de Residencia Español (en el primer capítulo, hicimos la diferencia entre éste y la visita) y en el "Impeachment"-angloamericano y estadounidense, los cuales no obstante de perseguir el mismo objetivo tienen una gran diferencia, en el sistema británico, la responsabilidad implica el enjuiciamiento específico no sólo de carácter político, sino también de carácter penal.- Nos ilustra al respecto el Maestro Fix al referirnos el procedimiento "Se hace la acusación de la Cámara de los Comunes ante la de los Lores ... que actúa como órgano de sentencia respecto de los altos funcionarios del organismo ejecutivo, es decir, del Gobierno, en la inteligencia que cuando considera culpable al acusado, no solo lo priva de la inmunidad, sino que le aplica la san-

ción establecida en las leyes penales".¹²⁵

Mientras tanto en el sistema norteamericano, que es necesario destacar aquí, se inspiró en procedimiento británico pero con una modificación peculiar en cuanto a la competencia para la aplicación de las sanciones, en este sentido nuestro autor expresa "El Senado Federal tiene la facultad exclusiva de juzgar políticamente a todos los altos funcionarios, es decir los dotados de inmunidad, incluyendo al presidente de la República... la modificación que introdujo en su carta fundamental consiste en que la sanción que puede aplicar el Senado Federal... implica únicamente la destitución e inhabilitación del inculcado, pero sin perjuicio de - que si los mismos hechos están tipificados como delitos en las - leyes penales, puedan ser enjuiciados ante los tribunales ordinarios".¹²⁶

Es a este último sistema en el que se inspiró sobre la materia nuestro actual régimen jurídico de responsabilidad política.

El objetivo del juicio político se encuentra bien delimitado a partir de nuestra legislación del México independiente, este se encuentra estrechamente vinculado con su situación jurídica - del servidor público a las cuales se consideran necesario proteger para evitar que sus actividades se vean en dificultades por la acción de otros funcionarios o los órganos del poder a los --

125) FIX Zamudio, Héctor. En las Responsabilidades de los Servidores Públicos, op.cit., p. 62.

126) Ibidem, p. 63.

cuales estos últimos pertenecen. Asimismo, pretende garantizar el funcionamiento y estabilidad de las instituciones, pero al mismo tiempo sujetarlo mediante un procedimiento especial a las responsabilidades para su sanción, en virtud de la importancia de sus atribuciones, es decir "por una parte no pueden ser objeto de persecuciones que impidan el ejercicio de sus funciones, y -- por la otra que no se sustraigan, debido a su posición, a las sanciones establecidas por los ordenamientos legales para infracciones que cometan".¹²⁷

Así lo han entendido nuestros constituyentes y también los -- teóricos sobre la materia, el juicio político, es un juicio de -- conciencia pública para retirar del poder o cargo público al servidor público indigno. Don Antonio Carrillo Flores expresa: "... la necesidad de castigar al funcionario por elevado que sea su rango (se ha puesto de relieve), pues en un sistema democrático nadie debe estar por encima de la ley; pero también de protegerlo contra los excesos de la pasión política. De ahí, la justificación del fuero constitucional..."¹²⁸.

En síntesis, la naturaleza del juicio político, para no restarle, profundidad, claridad y significación citamos nuevamente a nuestro autor, "cuando se habla de responsabilidad de los fun-

127) Ibidem, p. 60.

128) CARRILLO Flores, Antonio. Op cit., p. 151.

cionarios públicos, en especial de los altos funcionarios no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometen delitos comunes -robos, lesiones, homicidios, etc.-, sino porque independientemente de las penas que por tales delitos deban sufrir, hay una necesidad distinta que atender: que el funcionario torpe, incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del encargo que alcanzó por elección o nombramiento, aunque defendiéndolo de la pasión política que como dije ya, suele herir hasta los hombres más valiosos".¹²⁹

Bajo este esquema, creemos que no se justifica la inclusión de los servidores públicos que conforme al artículo 150 gozan de inmunidad procesal, pues la reforma a este artículo viene a reforzar el procedimiento de renovación en beneficio de los inculcados y lejos de presentar una innovación representa cierta impunidad al exigirse responsabilidad sólo por causas graves y sistemáticas que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, que de manera abierta, vaga o imprecisa, viene a definir la ley reglamentaria.

Debe ponerse en todo caso énfasis en la Responsabilidad del Gobernador y otros funcionarios que por sus atribuciones alteren la estabilidad y la buena marcha de las instituciones y no de los Secretarios, Coordinadores, Directores Generales de organismos descentralizados, Oficial Mayor y otros más a que se re-

129) Ibidem, p. 152.

fiere el artículo que prácticamente es improbable la instrucción del juicio político a grado tal que desde la vigencia de la Constitución, no se ha registrado ningún juicio político para este tipo de servidores públicos ya que en todo caso, conforme a la fracción XIII del artículo 71 de la Constitución Política del Estado, el gobernador tiene la facultad de nombrarlos y removerlos libremente y si uno de estos servidores públicos es objeto de acusaciones graves de carácter político o de otra naturaleza, es muy probable que el Gobernador no lo mantenga en su cargo si a su juicio estas acusaciones son fundadas.

Así pues decíamos que este precepto adolece de una buena técnica jurídica, pues no se precisan quienes son Coordinadores -- tampoco lo hace la ley reglamentaria, no precisa con claridad las diversas clases de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, ni tampoco el procedimiento, los órganos y la legislación a que se debe sujetar, como es el caso de la responsabilidad, que deducimos, está regulada en su primer párrafo, lo que propicia una confusión en cuanto al procedimiento para la aplicación de las sanciones correspondientes.

En la parte última del párrafo primero de este artículo contempla una hipótesis aislada y diferente de las que para juicio político presupone el párrafo último del mismo artículo, es decir de los actos y omisiones que perjudiquen a los intereses públicos fundamentales o a su buen despacho, cuando establece "... podrán ser sujetos de juicios políticos por las acciones u omi-

siones indebidas en que incurran en el tiempo de su encargo".¹³⁰

Esta hipótesis además de resultar compleja, es superflua e inútil, ya que no se establecen los parámetros para calificar si una acción u omisión es indebida o no, ni la autoridad para determinarla y más aún en la ley reglamentaria no prevé este supuesto ya que de manera taxativa establece los casos en que opera el juicio político. Empero además incurre en faltas de gramática, al estatuir en sentido plural el juicio político, como si una omisión o acción diera lugar a varios juicios políticos.

Resulta también peligroso, pues pudiera llegarse al absurdo de que una acción u omisión indebida que pudiera consistir en la inobservancia de algún reglamento o disposición administrativa, diera origen a un juicio político. Por lo tanto, debe suprimirse la disposición referida.

El párrafo segundo de este artículo en análisis resulta deficiente e imprecisa, al regular el procedimiento de declaración de procedencia desafuero o antejuicio como prefiere llamarle el Maestro Raúl F. Cárdenas, es además reiterativo de lo dispuesto en el artículo 153 de este Título.

Sobre la declaración de procedencia opina González Oropeza "la naturaleza jurisdiccional del procedimiento declaratorio de proce-

130) Artículo 150 de la Constitución Política del Estado.

dencia constituye desde los antecedentes americanos, un medio para garantizar un debido proceso legal al funcionario inculcado y de esta manera poder rendir declaraciones, pruebas y hacer las pesquisas necesarias para el esclarecimiento de la verdad".¹³¹

Efectivamente, la protección constitucional, tiene el propósito de establecer la prerrogativa de la inmunidad procesal (conocido comunmente como fuero, al respecto curiosamente, ni el texto anterior ni este título que estamos comentado incurrió en la terminología del mal llamado fuero que generalmente da una connotación de privilegio o impunidad) para algunos servidores públicos principalmente de alta jerarquía, para protegerlos de los excesos de la pasión política. "Por otra parte el desafuero está matizado, no solamente de elementos jurídicos, sino fundamentalmente de aspectos políticos; no solo se debe analizar si reúne los elementos del tipo, para fundar la orden, sino las motivaciones políticas del acontecer, para autorizar el permiso para enjuiciar..."¹³²

Así pues la ahora llamada inmunidad procesal es un atributo del cargo, es una consecuencia del mismo por disposición constitucional, luego entonces, si el cargo es renunciabile o susceptible de suspensión, necesariamente lo es la inmunidad procesal, lo cual también es temporal.

132) CARDENAS, Raúl F., op. cit., p. 164.

González Oropeza sintetiza la inmunidad procesal de una manera clara que cotempla las dos perspectivas fundamentales, al expresar "... Al ser un requisito de procedibilidad, tal como se le ha determinado a través de la ley de 1982, lo es para proteger al servidor público de represalias políticas o acusaciones temerarias, pero en virtud de que la responsabilidad de los funcionarios públicos es una institución fundamental en un sistema democrático y republicano, su alta finalidad de protección, debe ceder ante una más noble finalidad: la de perseguir y sancionar la responsabilidad penal y así permitir que los funcionarios sean juzgados conforme al principio de igualdad ante la ley..."¹³³

Con este panorama, efectivamente el segundo párrafo a que venimos aludiendo, tiende a proteger procesalmente a determinados servidores públicos de alta jerarquía, pero presenta una serie de graves lagunas a saber: no precisa, en caso de declaración de procedencia, quien es el órgano encargado de sancionar, y bajo que ley o procedimiento, la autoridad competente que deberá actuar, es decir, el artículo en conjunto no delimita la naturaleza y procedimientos de las responsabilidades de los servidores públicos; pues bien pudiera inferirse que es la propia Cámara de Diputados la que puede continuar el procedimiento, aunque bien sabemos que en ese caso, la Cámara estaría excediéndose en sus atribuciones al realizar o llevar a cabo funciones jurisdiccionales que solo corresponden al poder judicial.

133) GONZALEZ Oropez, Manuel. En las Responsabilidades de los Servidores Públicos, ... op. cit., p. 101.

Tampoco precisa o prevé la situación del servidor público en los casos de declarar o no la procedencia, pues tal parece que en caso de negativa para proceder, el párrafo en referencia propicia la impunidad del inculcado, pues más aún si se considera que el mismo párrafo establece la declaración de procedencia - por los delitos que se comentan en el ejercicio de los servidores públicos a que se refiere el artículo. Pudieramos pensar - que estas lagunas se superan con lo dispuesto en el artículo 153, sin embargo, por lo confuso del mismo, y sus pésimas referencias como veremos más adelante, no logran ese objetivo.

Cabe aquí hacer un cuestionamiento, sobre si la declaración - de procedencia, implica la remoción del servidor público sujeto a este procedimiento o si hay contradicción en caso afirmativo, rompe con el principio tradicionalmente aceptado de que las resoluciones del órgano político no prejuzgan sobre responsabilidades de otra naturaleza; éstas y otros supuestos que no contempla este artículo en análisis, ni tampoco el artículo 153, que regula nuevamente la declaración de procedencia, lo resuelve con -- acierto.

Otra laguna a nuestro juicio importante, es la omisión de algún recurso en su caso, contra las resoluciones de la Cámara o bien la disposición de la inatacabilidad de las mismas, aunque - este último supuesto, si lo regula la ley reglamentaria, a la que oportunamente haremos respectivo comentario.

En consecuencia, insistimos, debe suprimirse este párrafo por reiterativo, confuso y deficiente.

Una observación que deseamos hacer, para una mejor técnica jurídica, es que por la unicameralidad del Congreso Estatal, cuando se haga alusión a éste, no se denomine con el término Cámara de Diputados, sino uniformemente Congreso del Estado.

Ya nos hemos referido someramente a la evolución y naturaleza del juicio político a que se refiere el párrafo tercero del artículo 150 que al igual que el antiguo texto que correspondía -- del artículo 92, prevé como sanciones la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones por un tiempo determinado (hasta 20 años, según lo dispuesto por el artículo 8° de la ley reglamentaria del Título Décimo de la Constitución Política del Estado), pero este párrafo incurre en una falla técnica, al establecer genéricamente la imposición de esas sanciones a los servidores públicos que por sus actos y omisiones perjudiquen los intereses públicos o de su buen despacho, es decir, no hace la referencia o delimita a que servidores públicos se refiere, pues bien se puede inferir entonces, que se abarca a todos los que tengan el carácter de servidores públicos y no solo a los mencionados en el primer párrafo del artículo, - como creemos que es el sentido, además cuando utiliza la consonante y entre actos y omisiones, debería utilizar la vocal u para entender estos dos supuestos indistintamente.

Antes de agotar el análisis de este precepto constitucional,

al hacer el comentario de su último párrafo que reitera lo pre visto en forma general, por el artículo 34 de la Constitución local de manera específica para los Diputados al proscribir la procedencia del juicio político por la mera expresión de las ideas, hagamos una reseña de la situación de los diputados en relación con la responsabilidad o juicio político:

"En México, lo mismo la constitución de 1857, como las reformas de 1874 y la Constitución de 1917 han incluido a los diputados para efectos de su enjuiciamiento político... y por lo que hace a los delitos co munes les han concedido un fuero del que no gozan en Estados Unidos..." 134

Es decir, el artículo 61 y 34 de la Constitución Federal y Es total, les han concedido una total inmunidad a diferencia de los miembros de la Cámara de Representantes como se les llama en - Norteamérica, los que en cualquier momento fuera de los recientes legislativos pueden ser procesados por cualquier delito común, sin necesidad de ningún trámite previo, salvo que estén se sionando o se encuentren en cualquier debate o discusión en la - Cámara. Esta inmunidad que se consigna a los Diputados el artículo a que venimos aludiendo y atendiendo al espíritu de la re forma constitucional del régimen de responsabilidades que el Título Décimo de la Constitución local consigna, podría dejarse - una inquietud que pudiera ser recogida y ponderada por quien tuviera interés en el parlamentarismo Estatal: limitar esta inmunidad pero siempre conciliada contra garantía de importancia singu lar, la libertad de expresión.

134) CARRILLO Flores, Antonio, op. cit., p. 156.

Este planteamiento no es propio ni original de nosotros, surge de una conferencia de Don Antonio Carrillo Flores, cuando sobre el tema inquiera "podría acaso argumentarse que el diputado solo esta en ejercicio de su cargo cuando emite opiniones desde la tribuna de la Cámara, o en el seno de las comisiones. Aunque no creo que el problema se haya planteado nunca, me parece que la inmunidad no está limitada al sitio vocación en que las opiniones se emite. Esto permite que el legislador abuse, calumniando o difamando a una persona (yo agregaría, grupo o partido) en un artículo periodístico por ejemplo, pero este riesgo muy real, es menor que limitar la libertad de expresión de los legisladores". 135

Con esta opinión de nuestro tratadista, también nos lleva a otra reflexión. En los últimos años no se ha registrado, no sólo en Hidalgo, sino en toda la República algún caso de juicio político, creemos que se debe en gran medida a que en nuestro sistema jurídico-político vigente, siempre se han utilizado -- otras vías para quitar a servidores públicos indeseables que van desde las razones de salud, embajadas o simplemente licencia o renuncia.

Otra razón se debe a las amplias facultades metaconstitucionales que se han atribuido al Ejecutivo Federal y en su proporción a los Ejecutivos Estatales, lo que los eleva por encima de

135) CARRILLO Flores, Antonio, op. cit., p. 156.

una gran mayoría de servidores públicos, incluyendo a los de los otros poderes y de los Municipios en el caso de los estados, quedando a su libre arbitrio su sitio o su escalamiento, propiciando que los mecanismos jurídicos para destituir a determinados -- servidores públicos, prácticamente caigan en desenso.

Sin embargo, en un Estado de Derecho como el que vivimos, exige un sistema de responsabilidades que límite el abuso del poder, por ello reiteramos, sería una innovación interesante que en la Constitución del Estado y en las leyes ordinarias, se limitara la inmunidad de los congresistas, como ocurre en Estados Unidos por ejemplo.

El penúltimo párrafo de este artículo (150) en análisis, estatuye las causales y naturaleza de las sanciones, las cuales -- son prácticamente las mismas que en el texto anterior y que dan origen a la instauración del juicio político.

Estas hipótesis (actos y omisiones que perjudiquen a los intereses públicos fundamentales o a ser buen despacho), que genéricamente establece este párrafo son desenvueltos también de manera genérica por la ley de Responsabilidades de los servidores publicos y congruentemente con la naturaleza de las mismas tienen un matiz eminentemente políticas.

Debemos de aclarar que erróneamente este párrafo, no establece el procedimiento para el juicio político.

En este párrafo, se cuida bien de no incurrir en una posible confusión en cuanto a la naturaleza de la responsabilidad política, pues debemos reiterar que lo que este párrafo prohíbe, son actos u omisiones de índole política y traen como consecuencia sanciones de la misma naturaleza.

En cuanto al aspecto genérico, amplio o impreciso de las causas del juicio político se ha dicho o quizá justificado por razones que son inherentes a los servidores públicos que pueden ser sometidos a tal juicio; así pues, "las infracciones de carácter político... a diferencia de la precisión y objetividad de los tipos que es peculiar al derecho penal, las causales del -- juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende en buena medida a los criterios imperantes entre -- los miembros de las cámaras."¹³⁶

Otro argumento al respecto, lo vierte Don Antonio Carrillo al referirse a los procedimientos de declaración de procedencia y juicio político, cuando afirma "... tanto en uno como en otro de los procedimientos, quedó bien claro que para la acusación y la posible condena en un juicio político, no se requiere la comprobación de actos u omisiones que tengan carácter penal de acuerdo con la legislación ordinaria, sino simplemente de hechos graves que la Cámara de Diputados primero y el Senado después, juzguen que justifican la desitución (o inhabilitación) del alto funcionario".¹³⁷

136) OROZCO Henríque, José de Jesús, op. cit., p. 117.

137) CARRILLO Flores, Antonio, op.cit., p. 156.

Sobre el juicio político, cabe hacer las siguientes aseveraciones: La responsabilidad política, está estrechamente vinculada con la situación jurídica de un determinado sector de servidores públicos a los cuales se considera necesario proteger para evitar que sus actividades se vean obstaculizadas por la acción de otros servidores públicos.

"Cuando se habla de responsabilidad política se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal... en sentido estricto la responsabilidad política y penal están relacionadas con la inviolabilidad e inmunidad de algunos funcionarios que se consideran de alta jerarquía y por lo tanto deben de estar sujetos a un sistema específico de destitución o castigo".¹³⁸

Hemos subrayado esta última palabra, porque consideramos que las sanciones políticas no revisten propiamente una pena o castigo, por el argumento que nos ofrece el propio Fix Zamudio "De acuerdo con un sector de la doctrina el procedimiento respectivo puede calificarse de juicio político, pero no puede hablarse propiamente de responsabilidad, puesto que la sanción respectiva se limita a la destitución del funcionario que se considera culpable y su enjuiciamiento penal, corresponde a los tribunales ordinarios".¹³⁹

138) FIX Zamudio, Héctor, op. cit., p. 60.

139) Idem.

Por lo tanto, la última frase de este artículo que constituye una adición en relación con el texto anterior, viene a fortalecer o más bien a garantizar la libertad de expresión.

ARTICULO 151

"La comisión de delitos del fuero común por cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberá graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y en la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios originados por su conducta ilegal. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

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

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán pronto y expeditamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza". 140.

Este precepto regula contradictoriamente como veremos más adelante, la responsabilidad administrativa, a la cual después regresaremos necesariamente, pero ~~o~~ ciertamente remite a la legislación penal la aplicación de sanciones por la comisión de delitos.

Asimismo, este artículo, al igual que los anteriores que hemos analizado presenta confusiones, complejidades y deficiencias que lo hacen francamente inaplicable al menos como está redactado, es decir, no se adecua al esquema planteado en la Constitución Federal.

Ya hemos dicho, que a diferencia del texto anterior, que erróneamente en su artículo 91 regulaba la responsabilidad por delitos del orden común, sujetándola al Congreso erigido en "Gran Jurado", ahora este artículo reformado, remite a la legislación penal. Debemos precisar aquí, que el término de delitos de orden común que utilizaba el artículo 91 del texto anterior, era en contraposición de los delitos oficiales a que se referían en su artículo 92.

Así, el primer párrafo de este artículo en análisis establece ciertas características para el caso de delitos patrimoniales cometidos por servidores públicos, previendo que las mismas deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido por el respectivo servidor público o en la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios originados con la conducta ilícita; en este último supues

to, la vocal "o" que utiliza este párrafo, se entiende que la reparación del daño y perjuicio excluye la sanción correspondiente, por lo que debe superarse esta irregularidad que pudiera resultar rentable o violar las normas jurídicas o incumplir las obligaciones del servidor público, utilizando la consonante "y" para - que además de la sanción se exija la satisfacción de los daños - causado.

Además, coincidimos con algunos autores sobre la materia cuando afirman, que la disposición relativa a las características de las sanciones por delitos patrimoniales, están fuera de lugar, - ya que no corresponden a preceptos materialmente constitucionales, sino que hubiera bastado incluirlas en la legislación ordinaria, es decir en el código penal". 141

Por lo que respecta a la responsabilidad de carácter administrativo, son varios los autores que han coincidido en que, es una novedad la sistematización y regulación a nivel constitucional - de esta responsabilidad. Así pues desde cualquier punto de vista y aun cuando la responsabilidad aunque dispersa en otrora, ya estaba prevista en diversas disposiciones, por ejemplo en la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, desde luego en el Estado, no deja de ser una innovación del constituyente permanente en las reformas al título de la Constitución del Estado, -

141) Cfr. GONZALEZ de la Vega, René, op. cit., p. 409.

empero la responsabilidad administrativa entendida en aquellos ordenamientos, pretendía solamente proteger la hacienda pública, es decir su naturaleza era de corte resarcitorio, por lo que la legislación solo pretendía la reparación del daño cuando éste se presentaba, lo cual lejos de desalentar las conductas de corrupción dentro del servicio público, paradójicamente como resultado de la inadecuada legislación en esta materia, - resultaba promisorio violarla, es decir rentable.

Ahora el espíritu de la legislación en la reforma constitucional, al sancionar administrativamente los actos u omisiones que afecten la legalidad y eficiencia en el servicio público, pretende no precisamente resarcir daños y perjuicios al erario público sino salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, mediante vías distintas y autónomas, de cualquier otra responsabilidad, es decir, ahora esta responsabilidad se "configura a partir del incumplimiento de una obligación por parte de un servidor público con motivo del desempeño de su función, la responsabilidad administrativa puede ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal que pueden ser exigibles con plena independencia de la primera".¹⁴²

142) GALAN Jiménez, Manuel . Hacia un sistema Intergubernamental de Responsabilidades Administrativas, En Tercera Reunión Nacional de Controladores Estados Federación, SECOGEF, México 1987, p. 8.

Respecto del carácter o naturaleza de la responsabilidad administrativa, pueden surgir algunas confusiones, incluso ocurren en la práctica, pues ya que los estudiosos de la materia no se han puesto de acuerdo si este tipo de responsabilidad tiene un carácter resarcitorio, disciplinario o patrimonial. Fix Zamudio, hace una diferencia entre responsabilidad disciplinaria y patrimonial consistiendo la primera "en la sanción de las faltas de carácter administrativo a través de amonestación, suspensión o destitución de quienes hubiesen incurrido en ellas... podemos configurar (la segunda) por conducto de la obligación de cubrir los daños ocasionados por los funcionarios y empleados - con motivo de sus actividades".¹⁴³

Para el Maestro Lanz Cárdenas, quien a nuestro juicio hace una precisión importante con relación a la responsabilidad administrativa, superando la confusión que mencionábamos anteriormente, y entiende además la responsabilidad patrimonial a que se refiere nuestro autor antes citado, como responsabilidad civil, y se cuestiona, "¿Cuál es la auténtica naturaleza de esta responsabilidad, es correctiva?, es expulsiva, es de privación?, la finalidad, la esencia de responsabilidad es resarcitoria, porque - tiende a reparar los daños y perjuicios tal como la define desde tiempo inmemorial el Derecho Civil..."¹⁴⁴ abundando so-

143) FIX Zamudio, Héctor, op. cit., p. 60.

144) LANZ Cárdenas, José Trinidad. Criterios Legales sobre Responsabilidad Administrativa y Penal, en Segunda Reunión de Contralores Estados-Federación Jalisco 1986, p. 12.

bre la naturaleza de la responsabilidad administrativa nos aclara el maestro Lanz Cárdenas "hay un tipo de responsabilidades - que indebidamente han sido calificadas como responsabilidades - administrativas, cuando que en realidad son responsabilidades - civiles, que son las responsabilidades que se orientan, se basan, se fundamentan en dos leyes de tipo administrativo y aquí la confusión de considerar administrativas las responsabilidades, me refiero a la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y a la ley sobre el servicio de vigilancia de fondos y valores y sus respectivos reglamentos, que establecen que cuando se cause un daño al erario público y existe la obligación de repararlo... este tipo de responsabilidades por autonomasía son civiles, porque tienden a reparar los daños y perjuicios causados, aunque el origen y el procedimiento son administrativos, - porque se apoyan en leyes administrativas".¹⁴⁵

Luego entonces con este esquema podemos afirmar que este tipo de responsabilidades, las que se buscan con base en las leyes mencionadas, son formalmente administrativas, pero material, legal, jurídica y ortodoxamente en el campo del derecho son responsabilidades de naturaleza civil.

Dicho de otra manera, conforme al marco jurídico administrativo vigente en el Estado, al incumplirse cualquiera de las obli

145) *Ibidem*, p. 13.

gaciones genéricas por los servidores públicos, da origen a la instrucción de los procedimientos disciplinarios correspondientes, pero cuyas sanciones no tienen la característica de resarcir los daños y perjuicios causados al erario Estatal. Sino - que son de carácter meramente disciplinarios, incluso puede ocurrir que conforme a la ley de Responsabilidades de los servidores públicos, se imponga una sanción de carácter disciplinario consistente en una sanción económica, y por esa misma conducta se imponga también la obligación de reparar los daños y perjuicios conforme a la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, coincidiendo que esta última sanción en "estricto sensu" reviste un acto materialmente de carácter civil.

Corroborra esta aseveración el maestro, Galán Jiménez, cuando expresa en relación a la sanción administrativa, "que la eficacia de la sanción no está dada simplemente por su imposición y por su pretensión retributiva, sino por su efecto ejemplar y disuasivo, la finalidad última de la nueva legislación sobre responsabilidad administrativa".¹⁴⁶

Con todas sus fallas técnicas, insuficiencias e impresiones en este precepto se regula la responsabilidad administrativa, la que conforme al esquema de responsabilidades planteado en la - Constitución Federal. "Se hace efectiva a través de la potestad

146) GALAN Jiménez, Manuel, op. cit., p. 16.

disciplinaria del Estado respecto de sus servidores... para asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo."¹⁴⁷

Nos referimos a sus fallas técnicas, porque no establece con claridad, los órganos, procedimientos y sanciones y sobre todo, no define las bases para que la legislación ordinaria que regule esta responsabilidad de los servidores públicos, tampoco establece la autonomía para la substanciación del procedimiento administrativo, ya que sólo reiterativa y superflamente establece que los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán pronta expeditamente, principio que ya establece el artículo 17 de la Constitución Federal; aunque quizá en esta frase el constituyente permanente local quiso establecer la autonomía de los procedimientos para la aplicación de las sanciones de acuerdo a la naturaleza de la responsabilidad.

Finalmente, la frase última de este artículo en análisis, también reiterativamente, proscribe la posibilidad de imponerse -- dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza. De lo que antecede se desprende, que sin bien no se puede duplicar un mismo tipo de sanción para una sola conducta, -- ello no es óbice para que una misma conducta origine dos o más tipos de responsabilidad; esto es, se puede dar el caso de que

147) CASTRO Rojas, Marco Antonio. Participación y Respuesta al Programa de Renovación Moral. En la Tercera Reunión de Contralores Estados-Federación, México 1987, p. 4.

una misma conducta acarrie una sanción política administrativa como una penal e incluso civil.

ARTICULO 152

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en las que se debe sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos, que duante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños sobre bienes cuya procedencia no pudieran justificar lícitamente.

Las leyes penales en estos casos, sancionaran con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan".¹⁴⁸

El enriquecimiento ilícito, es sin duda una loable innovación de la reforma al Título Décimo, en relación al texto anterior constitucional que no lo contemplaba, más aún, es avance jurídico constitucional, el hecho de elevarse al más alto nivel jurídico el delito por enriquecimiento ilícito, en otrora enriquecimiento inexplicable, aunque por ello, ya se hayan vertido varias críticas.

148) Artículo 152 de la Constitución Política del Estado.

Vale la opinión en este sentido de Alvaro Bunster, cuando afirma "aun contra la idea de algunos críticos, no es tan superfluo un precepto constitucional que señala los deberes y valores envueltos en la función pública..."¹⁴⁹

Entendemos que este precepto persigue un objetivo fundamental, que no es precisamente proteger el patrimonio del Estado, sino - abatir la corrupción que en las últimas décadas ha caracterizado al sistema político mexicano.

Así lo han expresado ciudadanos interesados en la política, es critores, periodistas y estudiosos del derecho y quienes hemos - tenido la oportunidad de participar en la Administración Pública, lo corroboramos, de ahí que la necesidad imperiosa que se hacía sentir para que esta figura incluída en la legislación penal viniera a llenar un gran vacío.

Una reflexión a manera de panorama que nos hace Francisco Ar guelles, nos confirma lo anterior "Ninguna causa quebranta en mayor medida el principio de autoridad que la improbidad de los - servidores públicos; el diario espectáculo de capacidad de estos, induce a la reflexión de que el Gobierno es un botín que forma cada 6 años, una nueva clase que escala muy rápidamente los más altos estratos económicos y sociales. No se requiere para esta

149) BUNSTER, Alvaro. En las Responsabilidades

transformación ni siquiera llegar a significados puestos públicos; los hay quienes se enriquecen vertiginosamente con un puesto de muy poca categoría".¹⁵⁰

Esta situación que lamentablemente aún se padece, nos hace pensar en la urgencia, de instrumentar diversos mecanismos para atacar esta conducta, ya que como continua nuestro autor, "... Las leyes penales y aun la más estrecha vigilancia son ineficaces para punir esas actividades (enriquecimiento ilícito) que tienen una virtual apariencia de licitud"¹⁵¹, pues entendemos que una reforma constitucional, no es la panacea que resuelva este problema, la norma solo tiene en corto alcance, en el poder intimidatorio, luego entonces, se trata de subdesarrollo del servidor público y de la falta de voluntad política.

Así pues, este nuevo delito que desde la Constitución Política se delinea, tiene sus antecedentes en el enriquecimiento inexplícito que contemplaba la ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940, hacemos aquí la salvedad, que este delito es de nuevo cuño, pero sólo a la fecha para el ámbito Federal y no para el estado que aún no ha hecho las reformas correspondientes al Código Penal.

150) ARCUELLES, Francisco. El Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos en Revista Mexicana de Ciencias Penales, INACIPE, México 1980, p. 17.

151) *Ibidem*, p. 18.

Hacemos también aquí la precisión, que el enriquecimiento - inexplicable regulado en aquel ordenamiento, no era un delito, ni una falta, ni siquiera un ilícito, era solamente un procedimiento de investigación que podía llevar a cabo por oficio o -- previa denuncia el Ministerio Público Federal. Eran, pues simplemente investigaciones donde se presumía la falta de probidad del funcionario o empleado; y es precisamente con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor, cuando se transforma por un tipo penal expreso: el enriquecimiento ilícito.

Aún con el carácter de investigaciones, el enriquecimiento inexplicable, valió un elogio, el único que hizo a aquella Ley Don Antonio Carrillo, con algunas precisiones o más bien preocupación, cuando afirma "... la figura es sin duda laudable desde los puntos de vista ético y político, aunque de dudosa constitucionalidad, del enriquecimiento inexplicable... Pienso que esta figura es de dudosa constitucionalidad, pues hay un precepto en la Carta Magna, que prohíbe la confiscación..."¹⁵²

Bajo este contexto, el precepto constitucional en comento, recoge un sentido reclamo social para sancionar la deleznable conducta de algunos o muchos servidores públicos que a la sombra -

152) CARRILLO Flores, Antonio, op. cit., p. 160.

del servicio público, aumentan ilícita y vestiguosamente su patrimonio y además acertadamente, como debía ser, tuvo el buen cuidado de confiar a la ley penal la determinación de los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito.

Sin embargo, en lo que corresponde a este último delito desafortunadamente, a casi tres años de la reforma al título décimo de la Constitución Política del Estado, aún no se han llevado a cabo las reformas al Código Penal que regulan la nueva conducta en -- que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de su función, será por burocratismo, por negligencia o porque simplemente no se ha querido aplicar esta disposición, el legislador ordinario ha desacatado este dispositivo constitucional, dejándolo así en mera y buena intención de abatir la corrupción que en el Estado de Hidalgo ya es crónica. No corresponde aquí llevar a cabo el estudio analítico y substancial de los delitos que con motivo de esta reforma constitucional debe regular el Código Penal del Estado, pero recientemente tuve en mis manos un proyecto de reformas al Código Penal, y padece de gran deficiencia de técnica legislativa, es contradictorio y repetitivo, amén de que presenta una gran complejidad en los tipos, debido a su aproximación -- entre unos y otros, establece además una penalidad ridículamente -- baja, más aun si consideramos que según el proyecto todos los delitos son dolosos. Pero más grave aún, el proyecto no regula la figura delictiva del enriquecimiento ilícito haciendo en consecuencia nugatorias todas las disposiciones que en relación al --

mismo, prevé la ley de Responsabilidades de los servidores públicos.

Ojalá quienes estén encargados de elaborar el proyecto de reforma, hagan una reconsideración severa y profunda para alcanzar el gran propósito moralizador del constituyente permanente local y en demora alguna se promulgue la esperada reforma.

Por último, tal parece que el Poder revisor Federal, recogió y superó la preocupación de Don Antonio Carrillo, al reformar el artículo 27 de la Constitución Federal, para que ahora efectivamente determine que no se considerará como confiscación de bienes el decomiso de bienes en caso de enriquecimiento ilícito.

ARTICULO 153

"Siempre que se trate de los funcionarios mencionados en los artículos 149, párrafo primero y 150 párrafo primero, y el delito fuera del orden común, el Congreso de Estado erigido en Gran Jurado declarará por mayoría absoluta de los miembros presentes, si ha lugar o no en contra del acusado. En caso afirmativo, por esta sola declaración, quedará separado de su cargo y sujeto a la autoridad judicial competente.

Si la resolución de la Cámara fuere negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero no será obstáculo para que -

la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el culpable haya concluido el ejercicio de encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la acusación".¹⁵³

Este precepto que regula la llamada declaración de procedencia, erróneamente por cierto, es una innovación en relación al texto anterior, es deficiente además y la reforma, más bien contra reforma, presenta algunas fallas también, como adelante podremos apreciar.

Efectivamente con el objeto de proteger la labor constitucional de determinados servidores públicos de alta jerarquía y evitar así, que las pasiones políticas obstaculicen su buena marcha, el artículo en análisis en relación con la disposición anterior, ha extendido la correctamente llamada inmunidad procesal, a un número mayor de servidores públicos.

Es decir de esta disposición se deduce que para juzgar penalmente a un servidor público con inmunidad procesal o fuero como se le conocía comunmente, se necesita el permiso de la Cámara, dicho de otra manera, determinados servidores públicos gozan de la prerrogativa de inmunidad procesal, pero solo temporal, claro.

153) Artículo 153 de la Constitución Política del Estado.

Pero este afán de preservar la estabilidad, de protegerlos de las represalias temerarias de carácter político, no puede, no - debe nunca justificar el sentido o la disposición, mejor dicho, que este artículo preceptúa, pues según el primer párrafo cuando hace las remisiones a los demás artículos constitucionales - también, dispone que los funcionarios mencionados en los artículos 149 párrafo primero y 150 párrafo primero, requieran de declaración de procedencia del Congreso para ser juzgados penalmente, con este garrafal error, prácticamente se abroga toda le gislación penal para los servidores públicos durante determinado tiempo, es decir, que con esta referencia todos los que tengan el carácter de servidor público y comentan algún delito, se debe tener la autorización del Congreso para poder juzgarlos, su puesto que es inadmisibles y que rompe además con el principio - de igualdad ante la ley.

Quisieramos entender que fue un error de referencia al mencionar el primer artículo o bien que quiso referirse al párrafo segundo del artículo 149, aunque lo dudamos, porque la responsa bilidad del Gobernador según este precepto citado requiere de - ciertas características y opera en casos limitados, más aún que no regula un procedimiento para el fincamiento de responsabili dad, el cual solo se hace referencia como ya escribimos en el - artículo 111 de la Constitución Federal. Por lo tanto es urgen te que supere este grave error.

Quisieramos antes de continuar que para una mejor técnica ju

rídica, mencionar, que para ser congruente con el espíritu de la reforma y del propio artículo 149, debemos utilizar el término servidor público en lugar de cualquier otro calificativo y congreso en lugar de Cámara de Diputados, en virtud de su unicameralidad.

Bien, una vez hecho esta enérgica crítica de referencia y para complementar el procedimiento de declaración de procedencia que tan mal regula este precepto, exponamos la definición de esta inmunidad, la cual "constituye un presupuesto procesal de carácter impositivo del cual depende la persecución y no la iniciación del procedimiento penal; por lo que no puede calificarse como condición de promovilidad, sino mas bien como condición de proceguibilidad de la acción penal y por consiguiente - antes de que sea concedido el (desfuero) puede ser iniciada la instrucción y pueden realizarse actos de carácter probatorio -- con excepción de los procedimientos coercitivos respecto del impugnado"¹⁵⁴, la inmunidad, entendemos, está matizada no solo de elementos jurídicos, sino más bien de aspectos políticos, luego entonces, para poder sujetar a proceso a un servidor público de alta jerarquía, no a cualquiera, deben reunirse los elementos - del tipo, pero fundamentalmente las motivaciones políticas.

En esta tesitura, el precepto regula erroneamente la declaración

153) CARDENAS, Raúl F., op. cit., p. 164.

ción de procedencia entendida como lo hemos hecho, y quiebra o distorsiona el principio de la no prejulgación, ya que en toda declaración de procedencia afirmativa, sujeta a la autoridad judicial competente, al servidor público, pero se olvida o no - distingue el carácter de ese tipo de responsabilidad, lo que - puede dar lugar a la responsabilidad más bien política, siendo para ello necesario la instauración del juicio político y esta sería solo una de las fases o etapas del juicio y no necesariamente, siempre poner a disposición de la autoridad judicial - por declaración de procedencia.

Debe entonces, buscarse una fórmula que contemple los dos aspectos como acertadamente lo hace la Constitución Federal en su párrafo tercero del artículo 111, que establece que cuando a lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades -- competentes para que actúen con arreglo a la ley. Con esta fórmula se engloban los dos supuestos que pueden ocurrir en caso de responsabilidad penal o política.

De seguir como se encuentra redactado el primer párrafo no sólo se quebranta el principio mencionado, sino que el Congreso está invadiendo funciones que corresponden a otro poder el judicial. En este sentido, hace, con acierto, severa crítica Raúl F. Cárdenas cuando opina que "La Cámara de Diputados a partir de - 1917, no está facultada para investigar los delitos imputados a un alto funcionario desforado y ponerlo a disposición del juez competente, por la sencilla razón de que a partir de 1917, el -

ejercicio de la acción penal corresponde única y exclusivamente al Ministerio Público".¹⁵⁵

Este argumento de Cárdenas, es secundado por González Oropeza, al afirmar "El primer problema al que se enfrenta la ley - (se refiere a la ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales de 1940) es que confiere a la Cámara de Diputados facultades de investigación cuya decisión sobre el desafuero trae consecuencia la separación de su encargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes".¹⁵⁶

Esto es, en virtud de que conforme al artículo 21 Constitucional se asigna el monopolio de la acción penal al Ministerio Público, siendo entonces, violatorios a este artículo lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 153 que venimos analizando.

Sobre este problema continúa el maestro Oropeza "... la experiencia en los casos de desafuero ha demostrado que son los propios jueces en materia penal quienes antes de librar el auto de forma prisión, solicitan a la Cámara de Diputados la iniciación del procedimiento de desafuero..."¹⁵⁷

155) CARDENAS, Raúl F., op. cit., p. 76.

156) GONZALEZ Oropeza, Manuel, op. cit., p. 97.

157) Idem.

Estos argumentos los hemos traído a colación porque son exactamente aplicables a la hipótesis que regula el artículo 153 de la Constitución Política, por lo que insistimos, que para subsanar este problema debe de establecerse una fórmula general como lo que utiliza la Constitución Federal en su artículo 111: "Si la Cámara aclara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley."

Decíamos también que el artículo en análisis, más bien establece una contrareforma en el procedimiento de declaración de procedencia, pues el artículo 91 del texto anterior de la Constitución del Estado establecía: en los delitos del orden común que cometiera algún alto funcionario, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará si ha o no lugar a formación de causa, y en caso afirmativo, quedará el funcionario suspendido, en su cargo y sujeto de los tribunales comunes.

Ahora el nuevo texto, es decir el artículo 153, señala que en caso afirmativo (que la declaración de procedencia) por esa sola declaración, quedará separado de su cargo y sujeto a la autoridad judicial competente.

Por esta diferencia en ambos textos, consideramos que existe lo que llamamos una contrareforma pues ya hemos dicho en este

mismo capítulo que el desafuero no implica la remoción del servi dor público, sino que solamente es el permiso de la Cámara, en este caso del Estado, del Congreso, para que el juez pueda estar en posibilidades de investigar sobre una conducta ilícita, pues reiteramos, no es como en la Constitución de 1857 que por no existir el Ministerio público, la Cámara de Diputados lleva a cabo la fase de instrucción del proceso e investigaba con exclusividad los hechos y la decisión de desafuero, si implica ba la destitución del funcionario o servidor público.

"La consecuencia de una decisión de desafuero en la suspensión del servidor público, encausado y su sometimiento al tribun al común".¹⁵⁸ Solamente, luego entonces, la suspensión del car go, no es la remoción del mismo.

Con todas las deficiencias que sobre la declaración de proce dencia regula este artículo, entendemos o mejor dicho, el precepto persigue proteger la función constitucional mediante la - protección de algunos servidores público (según este artículo, para todos, como ya hemos dicho) a través de la inmunidad procesal en material penal.

Sin embargo, surge la duda sobre una posible hipótesis que - este artículo no prevé: ¿qué ocurre, cuando uno de los servido res públicos que protege la constitución, comete un delito durante el tiempo en que se encuentra separado de su encargo?

158) Ibidem, p. 102.

Es decir, que si un servidor público, cuyo puesto o cargo se encuentra protegido con la inmunidad procesal deja, por alguna razón el mismo, y durante ese periodo en que no ejerce el cargo, comete un delito, cómo debe procederse en relación a este servidor público, debe acaso, someterse al procedimiento de declaración de procedencia?

Debemos, aclarar nuevamente que la inmunidad procesal lo -- que protege es propiamente la función o el servicio y no al -- servidor público en sí. De este modo, "conforme al texto actual resulta claro, que la inmunidad procesal no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público, si no meramente una prerrogativa inherente a determinado cargo..."¹⁵⁹

Así pues, consideramos que en la hipótesis aquí apuntada, al servidor público separado que cometa un delito, debe ser sujeto de los tribunales comunes sin previa declaración; pues "en caso de que se renuncie al cargo, se encuentre bajo licencia o en general siempre que se suspenda o concluya el ejercicio de la función protegida, entonces se suspende o expira el disfrute por ese sujeto de dicha inmunidad procesal".¹⁶⁰

Claro está, que a contrario sensu, esta hipótesis planteada es decir, en caso de regresar a su función pública protegida - el servidor público, debe por consecuencia, estar sujeto a de-

159) OROZCO Henríquez, J. Jesús, op. cit., p. 272.

160) Ibidem, p. 272.

claración de procedencia, en caso de cometer algún delito.

Concluyendo, este título debe adicionarse con disposición en este sentido, dejar sin efectos la protección de la inmunidad procesal, a los servidores públicos que se encuentren separados de su encargo, y restablecerla, solo en caso de que se incorporen, tal y como lo hace acertadamente el artículo 112 de nuestra Máxima Norma.

Con ello, se superaría el criterio de que el fuero no es renunciable por tratarse de una prerrogativa por la materia de orden común.

El artículo en cuestión, al igual que el texto anterior de la Constitución Estatal, no conceden acción popular, para denunciar ante el Congreso Estatal, los delitos comunes que cometen los servidores públicos con protección constitucional en el ejercicio de su encargo, aunque sí la regula la ley reglamentaria, pero sin ninguna base constitucional, a esta acción popular, nos referiremos en el análisis de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.

Asimismo, este precepto al igual que el texto anterior, - - continua utilizando el término "Gran Jurado", que en el derecho constitucional ya ha sido superado. Al respecto, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al Título IV de la Constitución Federal, explicó la razón para el cambio de esa

denominación: "... se adecua la terminología de las instancias instructoras y enjuiciadoras a nuestra cultura jurídica. Propone que la Cámara de Diputados, actúa como Jurado de acusación y la Cámara de Senadores como "Jurado de Sentencia, en el juicio de responsabilidades políticas, eliminando así, la deformación terminológica de la Institución del 'Gran Jurado' proveniente del derecho anglosajón".¹⁶¹ Por lo tanto, para una mejor técnica jurídica y congruente con nuestra tradición jurídica debe adecuarse este término en la Constitución Estatal.

Por último, consideramos que es aquí, precisamente oportuno, referirnos a la responsabilidad del Gobernador a que se refieren los artículos 109, 110 y 111 de la Carta Magna, disposiciones que a simple vista parecen claras y sencillas, sin embargo a nuestro juicio resultan complicadas y cuestionables y pueden dar origen a serias polémicas, hagamos una breve exposición:

Esos preceptos citados, consideran como servidores públicos al Gobernador, Magistrados y Diputados locales, así como sujetos a juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, agregando en forma redundante, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero sin definir lo que se entiende por violaciones graves.

161) MADRID Hurtado, Miguel de la. El Margo Legislativo para el Cambio

De esas disposiciones podrían surgir a nuestro juicio problemas de carácter político y constitucional que al parecer el Constituyente permanente no previó o al menos en esos preceptos no se superan.

Así pues, en caso de que el Senado, en los términos del artículo 110 o 111, dicte una resolución (la que según esos artículos, solo tiene efectos declarativos), en contra de un Gobernador, y la comunique a la legislatura local correspondiente para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, qué debe hacer para el caso concreto la legislatura local?

¿Esta deberá notificar dicha resolución y posteriormente dictar otra sentencia o la misma, en los términos de la Constitución del Estado, como si se tratara de los demás servidores públicos locales que están sujetos a juicio político? en este caso, cuál será la sanción para el Gobernador, si en el caso de Hidalgo, no se prevé para este alto servidor público?

O bien, si solo tiene efectos declarativos en ejercicio de sus atribuciones procede como corresponde y solo archiva, dicha resolución y en consecuencia no turna al Tribunal Superior de justicia, para la sentencia correspondiente, de acuerdo con el juicio político en la Constitución local, está cumpliendo con el dispositivo de la Constitución Federal? pues debemos aclarar que erróneamente conforme al Título Décimo de la Constitución Local, en el juicio político, quien dicta la sentencia es el Tri

bunal Superior de Justicia.

O es que acaso debe iniciarse un nuevo procedimiento de juicio político, tomando como parámetro la resolución dictada por el senado?

O bien que conforme se encuentra estructurada la protección constitucional para el Gobernador, debemos entender, que para someterlo a los tribunales comunes, es necesario la declaración de procedencia, tanto del Senado como del Congreso del Estado?, es decir, el Gobernador tiene una doble protección?

Sobre estos particulares, Orozco opina "De este modo, se confiere a una legislatura local, la última palabra sobre la presente violación de la Constitución Federal de una ley Federal. Si bien esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal, es quizás, en defensa de este que se establece: en efecto, al condicionarse la sanción a la resolución del Órgano legislativo local, se evita que la federación cuente con un instrumento más para deshacerse injustificadamente de un funcionario Estatal".¹⁶²

La tesis Rabasa, citada por el Maestro Raúl F. Cárdenas, "crítica la facultad otorgada al Congreso para enjuiciar a los gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución y leyes federales, por cuanto con ello se otorgaba una excelente arma para derrocar a un gobernador poco grato".¹⁶³

162) OROZCO Henríquez, José de Jesús, op. cit., p. 119.

163) CARDENAS, Raúl F., op. cit., p. 398.

Esta idea de considerar a los Gobernadores y otros funcionarios locales como agentes o auxiliares de la federación y que campeo en el Constituyente de 17, "... llevó a la asamblea a considerar a los gobernadores de los estados como agentes de la federación influyó para que después de abstrusos y encoñados debates se aceptará tal argumento, aun contra el parecer de la Comisión... parecía lógico, en efecto, que si los gobernadores eran funcionarios de la Federación estuvieran sujetos por este concepto a las mismas normas que regían la responsabilidad de los funcionarios natos de la Federación."¹⁶⁴

Nosotros coincidimos, con estos últimos argumentos, ya que si aceptamos la hipótesis de que la resolución del senado debe ser materialmente obedecida por la legislatura local, éste, se encontraría invadiendo la soberanía de los Estados prevista en los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal. Además - que si de acuerdo con las constancias y procedimiento que se siguió en el juicio, la legislatura local no está de acuerdo, seguramente se abstendrá de sancionar, o mejor dicho de turnar el expediente al Tribunal Superior de Justicia para que dicte resolución, amén de que aun la diversidad en la composición -- del Congreso Estatal, existirán factores e intereses políticos

164) *Ibidem*, p. 403.

que tenderan a proteger al servidor público local encausado.

Ahora bien, si la resolución del senado tiene solo efectos declaratorios para que la legislatura local proceda como corresponda, deja una disposición muy vaga que permite al órgano local, estar en opción de abstenerse de sancionar, archivar el expediente que contiene la resolución o turnar para sentencia el expediente, sin que ésta sea necesariamente condenatoria y con ello no estaría contraviniendo aquel dispositivo constitucional.

Entendemos también que el Gobernador en este esquema de responsabilidad tiene una doble protección de inmunidad procesal, por lo tanto deberían llevarse a cabo dos juicios uno, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Federal (artículo 110 y 111) y otro conforme a la Constitución Estatal, aquí debe hacerse una observación, la Constitución local no prevé el juicio político para el Gobernador y por ende, tampoco sanción y órgano que conozca de su instauración, situación que debe corregirse para ser congruente con el régimen constitucional de Responsabilidad. Luego entonces, en caso de un doble procedimiento de juicio político, consideramos que la legislatura local estaría conociendo de una materia de carácter federal que escapa a su competencia.

Estas situaciones que venimos comentando, pudieran traer un conflicto de poderes, en el supuesto que de el Senado enviara

una resolución a la legislatura local, por haber sometido a juicio político a un gobernador, que su culpabilidad es evidente y ésta se abstiene de sancionar. O bien que al "proceder la legislatura al desafuero del Gobernador, éste, en lugar de acatar la decisión, pueda evadirla al solicitar al Senado su intervención para resolver la cuestión política entre los poderes del Estado, según lo prescribe el artículo 76, fracción VI constitucional o incluso puede pedir el auxilio al Ejecutivo Federal - pretextando un conflicto armado (artículo 122 de la Constitución Federal)". 165

Nosotros opinamos, que debe por lo tanto, en un afán de fortalecer el federalismo y evitar atropellos a los soberanos de los estados, atribuirse exclusivamente a la legislatura de los Estados, la facultad de declarar la inmunidad procesal a sus servidores públicos y por tanto la declaración de procedencia por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, más aún, que en la mayoría de las constituciones locales establecen la obligación del Gobernador de cumplir con esos ordenamientos. De lo contrario "sería afirmar que no somos una unidad nacional, y que lo que dispongan las Constituciones locales es letra muerte... hay que reconocer que falta en nuestra Constitución Federal un precepto que establezca con toda precisión que el fuero federal declarado en una Constitución

165) GONZALEZ Oropeza, Manuel. op. cit., p. 87.

local, será respetado en todo el territorio nacional"¹⁶⁶. Así debemos de concebir el federalismo en México.

Sin embargo, por la experiencia, lamentablemente es muy probable, más bien es seguro, que particularmente tratándose de Gobernadores, la Federación no se preocuparía por seguir un juicio político, para quitar a un gobernador indeseable, sino que haría uso de la institución muy peculiar de la declaración de Desaparición de poderes en las Entidades Federativas, institución por cierto atentatoria del federalismo, esta facultad del Senado prevista en el artículo 76 fracción V, ha hecho muy improbable que se siga, como debiera ser, un juicio político. Esta vía "ha sido muy socorrida para hacer nugatorio el juicio político, pues a través de la experiencia se ha probado ser un procedimiento sumarísimo que puede llegar a sustanciarse en una sola sesión..."¹⁶⁷

"Por desgracia la fracción V del artículo 76 ha tenido primordialmente una aplicación de tipo político, ha sido en varias ocasiones una arma de Gobierno federal para acabar con los gobernadores no sumisos."¹⁶⁸

Este procedimiento ha sido muy criticado a pesar de su reglamentación (Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 -

166) CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los ...,op. cit., p. 415.

167) GONZALEZ Oropeza, Manuel. En las Responsabilidades de los ... op. cit., p.80.

168) CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1983, p. 124.

Constitucional 1978) por injusto, pues no ofrece a las autoridades locales la oportunidad de defenderse, al menos con la amplitud y solemnidad de un juicio político.

ARTICULO 154

"En las faltas graves administrativas cometidas por los mismos funcionarios a que se refiere el precepto legal anterior, conocerá la legislatura del Estado; tanto en este caso, como en los que especifica el artículo que precede a éste, conocerá el congreso como órgano de acusación y el tribunal superior de justicia del Estado como jurado de justicia, con sujeción a lo previsto en la Ley Reglamentaria de la materia.

En las demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún servidor público del Estado.

El procedimiento de juicio político, solo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeña su cargo y dentro de un año después. Cuando el finiquito por el H. Congreso del Estado a los funcionarios que manejen fondos públicos, quedarán exentos de toda responsabilidad.

Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delito del orden común, cometido durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será --

exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignadas en la ley penal, que nunca serán inferiores a los tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los cargos a que hacen referencia los artículos 149 y 150 de esta Constitución.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones ilícitos. Cuando dichos actos u omisiones fueran graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años".¹⁶⁹

El precepto que ahora toca analizar regula erróneamente por cierto, el procedimiento para la sustanciación del juicio político de manera muy genérica, los órganos encargados para el procedimiento (las sanciones con una mala técnica jurídica ya están contempladas en otro precepto), la responsabilidad civil de los servidores públicos y la prescripción genérica, es decir, - tal parece que con un afán ahorrativo, hicieran una mezcla de materias.

El texto vigente presenta una innovación en relación con el anterior, al contemplar ahora la prescripción y la responsabi-

169) Artículo 154 de la Constitución Política del Estado.

lidad civil de los servidores públicos, aunque no puede decirse lo mismo con el procedimiento del juicio político, que como podremos notar, el texto anterior era más preciso y con una mejor técnica jurídica, pues ahora el juicio político creemos que no solo puede o debe ser urgentemente reformado en cuanto al procedimiento sino que ha quedado desvirtuando, veámoslo.

Este precepto en su inicio regula sin ningún sentido lógico y jurídico la responsabilidad administrativa a través de un juicio político.

Lamentablemente este precepto al igual que el anterior, incurre en el garrafal error de este doble reenvío para referirse a los sujetos por responsabilidad administrativa de la cual conocerá la Legislatura del Estado ya que remite al precepto constitucional anterior y este a su vez a los artículos 149 y 150, englobando en consecuencia a todos los servidores públicos que conforme al artículo 149 tienen este carácter, haciendo por lo tanto nugatorias prácticamente todas las disposiciones relativas a la responsabilidad administrativa, la cual según este precepto, deberá conocer la legislatura local, es decir, se sancionará esta responsabilidad mediante juicio político.

Este absurdo jurídico que ahora vamos a tratar de explicar rompe con la naturaleza y esencia del juicio político y atenta además contra el propósito renovador del legislador permanente, al someter a un procedimiento especial la responsabilidad administrativa como lo es el juicio político, que como ya explica-

mos y así lo establece el propio Título Décimo que venimos analizando, solo opera por causas exclusivamente políticas, abarcando a todos los servidores públicos con esa doble remisión - que ya mencionamos, estableciendo así, una impunidad sobre una responsabilidad que desafortunadamente es frecuente en el servicio público, decimos impunidad, porque no se va a seguir un juicio político, del que a la fecha no se ha tenido ningún antecedente.

Pero no queda ahí esta aberración constitucional sino que - la disposición prevista en el primer párrafo del artículo en comento, pues ~~contraviene~~ o contradice lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 151 al que ya nos referimos, el que como ya hemos apuntado, establece la responsabilidad administrativa cuando se afecte la legalidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones.

Como puede observarse la disposición prevista en el primer párrafo del artículo 154 sale del esquema planteado por nuestro Máximo Código Político en cuanto al Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos y quiebra con los órganos, procedimientos y sanciones y sobre todo con la autonomía que deben tener cada uno de los procedimientos, según la naturaleza de la responsabilidad de que se trate.

Así pues esta disposición pone en conflicto dos disposiciones de igual jerarquía, es decir los artículos 151 y 154 de la Constitución local, solo que uno esta mejor precisado y defini

do, el primero, mientras que el segundo es vago, genérico y aislado de responsabilidades formuladas por la Constitución Federal.

Consideramos que el primer párrafo del artículo 154 que establece el juicio político por faltas graves de los servidores públicos es inoperante e inaplicable por lo siguiente: no se establecen, los supuestos aunque sea genéricos de las que deberá entenderse por "faltas graves", no estipula quien o que autoridad mejor dicho, califica la gravedad de la falta, no está previsto el procedimiento para la sanción correspondiente en estos casos en la ley reglamentaria de la materia, pues si según este párrafo la responsabilidad administrativa por faltas graves se sanciona mediante juicio político, la ley es clara y taxativa al establecer en su artículo 7° las causales en que procede el -- juicio político a las que más adelante nos referiremos.

Si aceptamos el conflicto de estos dos preceptos, podemos decir también que el artículo 151 no excluye al 154 ni viceversa por lo que para una correcta interpretación entonces, debemos auxiliarnos de lo dispuesto en la Constitución Federal que establece el mandato para que las legislaturas locales determinen su esquema de responsabilidad de los servidores públicos conforme a lo dispuesto en el Título IV precisando la naturaleza de cada una de las responsabilidades en que estos pueden incurrir, por lo que podemos deducir que la responsabilidad administrativa no puede concluirse que sea sancionada mediante juicio político.

tico independientemente de su gravedad, pues este procedimiento insistimos, solo opera por causas inminentemente politicas, asi lo corrobora el articulo 7° de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos local.

Asimismo, debemos considerar para una buena interpretacion de estos preceptos, lo preceptuado en el articulo 4° de la citada ley que establece la autonomia en el desarrollo de los procedimientos para la aplicacion de sanciones de acuerdo a la naturaleza de la conducta, por lo que una responsabilidad administrativa debe sancionar conforme al procedimiento administrativo y no politico.

Más aún, si las faltas graves de carácter administrativo deben conocerse mediante juicio politico, de acuerdo con el articulo 154, debemos entender su gravedad, cuando perjudiquen los intereses públicos fundamentales o a su buen despacho, lo que no ocurre cuando se comete una falta administrativa, por lo tanto no opera el juicio politico en tales supuestos.

A mayor abundamiento, si traemos a examen las características y naturaleza del juicio politico, notamos que dicho juicio tiene por objeto atribuir responsabilidad politica a un servidor público de alta jerarquia, seguido por presuntas infracciones graves de carácter politico y se presenta o utiliza como un instrumento para remover o inhabilitar a un servidor público, por lo que no se puede justificar que a cualquier servidor público

que no encuadre o que no tenga tal jerarquía y que incurra en responsabilidad administrativa se le substancie un juicio político limitándose únicamente a las sanciones, destitución o inhabilitación que son las únicas que prevé, dejando inaplicables las demás sanciones de carácter administrativo.

En consecuencia, no podemos sostener que la responsabilidad administrativa, aun con lo dispuesto en el multicitado artículo 154 sea conocida a través del juicio político, ello equivaldría a auspiciar la impunidad de todos los servidores públicos que incurran en tal responsabilidad, porque el Congreso por diversas razones, incluso técnicas, no instauraría el juicio político, amén que la dichosa responsabilidad administrativa, no está contemplada ni reglamentada en la ley de Responsabilidad de los servidores públicos y se encuentra fuera de todo esquema de responsabilidades.

Esta contradicción, me pude enterar, ha tenido graves consecuencias y problemas para la Secretaría de la Contraloría que es el órgano de control y vigilancia del Poder Ejecutivo que la ley reglamentaria faculta para aplicar y sancionar en la esfera administrativa a sus servidores públicos, por que ya se han presentado impugnaciones de sus resoluciones ante el Tribunal Fiscal Administrativo del Estado por los servidores públicos afectados, y este Tribunal según pude corroborar en un expediente que tuve oportunidad de revisar, se ha limitado a transcribir preceptos aislados y se ha aferrado a lo dispuesto en el artículo 154, desconociendo u omitiendo el 151 que es el que precisa-

mente regula la responsabilidad administrativa y no ha bajado tampoco a las leyes secundarias ni tampoco ha tocado el Título IV de la Constitución Federal, es decir, según se nota en el expediente, el tribunal ha sido superfluo y perezoso en el análisis y fundamentación de la responsabilidad administrativa, - sosteniendo por tanto la competencia del Congreso local en tratándose de responsabilidad administrativa, sin ni siquiera ocuparse del término "faltas graves" que en ningún lado se encuentra precisado.

Esta posición errática del tribunal, se debe también entender, al deficiente marco de responsabilidades que regula la constitución local, pero ello no es óbice para que el tribunal, se avoque a un estudio profundo y concienzudo sobre la responsabilidad administrativa que debe necesariamente complementarse por el Título IV de la Constitución Federal, el propio título décimo de la local y las leyes secundarias locales, de lo que a todas luces, dicha responsabilidad escapa del campo político y por ende de la competencia del Congreso para ubicarse en el ámbito administrativo en buena lógica jurídica.

Sin embargo, es en grado extremo urgente, que la disposición a que hemos aludido, se suprima por ilógica, vaga, superflua y peligrosa.

Pasemos ahora al análisis de los órganos involucrados en el procedimiento del juicio político para hacer algunas críticas-

a manera de sugerencias, según este precepto y la ley de Responsabilidades, corresponde al Congreso del Estado constituirse en Órgano de acusación y al Tribunal Superior de Justicia en jurado de sentencia.

Así pues, el juicio político se sigue en dos instancias, una ante el Congreso que parece acertado y la otra ante el tribunal superior de justicia en donde no estamos de acuerdo, daremos solo algunos argumentos:

El juicio político ha tenido como objetivo atribuir responsabilidad por causas exclusivamente políticas y desde nuestros antecedentes patrios, ha correspondido conocer sobre este procedimiento a un tribunal político como lo es Congreso, y generalmente en dos instancias "Acusación de la Cámara de Diputados -previa sustanciación del procedimiento con audiencia del inculpado y declaración de la mayoría absoluta- ante la Cámara de Senadores que erigida en jurado de sentencia, quien resolverá a través de las dos terceras partes de sus miembros una vez practicadas las respectivas diligencias y con audiencia del acusado"¹⁷⁰, al menos así se ha consignado en el sistema Federal, salvo en la época de la vigencia de la Constitución de 1857, y ante la inicial supresión del Senado, la Cámara de Diputados fungía con su ca-

170) OROZCO Henríquez, José de Jesús. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), op.cit., p. 268.

rácter actual de Órgano de acusación y la Suprema Corte gozaba de plena jurisdicción para dictar veredicto sobre la presente responsabilidad por algún delito oficial que tenía un carácter eminentemente político "pero con la restauración del Senado en 1874, la función de gran jurado o jurado de sentencia (como - ahora se le denomina con la reforma de 1982 a la Constitución Federal y en 1987 a la Constitución Local), aplicador de sanciones políticas, se concentró desde entonces en la propia Cámara de Senadores, conforme al modelo de los Estados Unidos..."¹⁷¹

ésta fue la única vez en que el poder judicial ha intervenido en los juicios políticos. Con estos antecedentes aunados con los atinados y aceptados argumentos que los tratadistas sobre la materia han esgrimido, resulta anacrónico e inconveniente - en el caso de Hidalgo, que el Tribunal Superior de Justicia se le concedan atribuciones en materia política, en detrimento - de su supremacía y Órgano imparcial que siempre debe caracterizar.

Debemos entonces, retomar la tradición no solo nacional, si no del Derecho comparativo, de entregar a un cuerpo político, la facultad de substanciar el juicio político para los servidores públicos que gocen de inmunidad procesal, para preservar - así, la naturaleza y esencia de este procedimiento y como una forma democrática de deshacerse de los servidores públicos, --

171) *Ibidem*, p. 268.

deshonestos, ineficaces, torpes y arbitrarios.

Actualmente, y más ún con la reforma de la Constitución Federal de 1982 al Título IV, la mayoría de las legislaciones locales, atentas a los mandatos constitucionales han atribuido al Congreso local exclusivamente, la facultad de instruir el juicio político incluso en una sola instancia.

Efectivamente, algunos estados han visto cierta traba para substanciar el juicio político a través de un órgano de acusación y otro de sentencia, en virtud de su unicameralidad aunque "... desde el punto de vista constitucional no existe ningún impedimento para la existencia del sistema bicameral en los estados miembros, tal y como acontece en Norteamérica",¹⁷² empero no por ello es necesaria esta bicameralidad para que el juicio político sea substanciado por el poder legislativo, tal y como lo han hecho, insistimos, las demás legislaciones locales. Es decir que se puede substanciar a través de comisiones o bien en una sola instancia con la mayoría del Congreso, desde luego respetando las formalidades de todo procedimiento y con garantía de audiencia del acusado.

Así pues, solo con el objeto de enunciar algunos i n c o n
v e n i e n t e s de la participación del poder judicial en cuestiones políticas como lo es evidentemente en el juicio político, expondremos algunos argumentos, para suprimir al Tribunal Superior de Justicia del Estado en materia de juicio político.

172) CARPIZO, Jorge, op. cit., p. 132.

Ya desde los debates de la Constitución de 1857, se hacia la diferencia entre la responsabilidad política y por lo tanto de los órganos que conocerían sobre este juicio.

Una comisión "proponía que el Congreso resolviese sobre la culpabilidad (del acusado) y la Corte Suprema aplicase la ley penal. Ocampo, con la claridad del entendimiento que mostró - siempre en los debates, marco la diferencia entre los dos sistemas que parecía no entender el Congreso que se trataba de - dos temas distintos"¹⁷³ es decir, que la responsabilidad penal y la política tiene y son de naturaleza completamente diferente, y ello requiere por lo tanto de autonomía en cada procedimiento respectivo.

Antes de continuar, reiteramos aquí nuestra posición que -- plasmamos al analizar el primer párrafo de este artículo en el sentido de someter a un juicio político a altos servidores públicos por faltas administrativas, pues los argumentos que ahora vamos a exponer corroborarán el sentido y objetivo de este -- juicio y niegan categóricamente esta posibilidad.

Así pues, desde el primer capítulo pudimos notar la influencia del juicio político, el juicio de residencia en la época colonial, el 'impeachment' europeo y principalmente el americano.

173) CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad..., op. cit., p. 56.

De esta manera los legisladores de 1856, inspirados en modelos y doctrina extranjera lo han definido como "un procedimiento solmne, de carácter esencialmente político, que inicia la Cámara de Diputados y por el cual ésta acusa ante el Senado como Tribunal a determinados funcionarios públicos por las causas - que se especifican taxativamente en la Constitución (agregamos nosotros y por la ley reglamentaria)".¹⁷⁴

"En el llamado juicio político..., el fuero cumple su objetivo principal, como el de ser juzgado por un tribunal especial - al titular de la prerrogativa".¹⁷⁵

La sanción en un juicio político y por causas también políticas, es igual de carácter político y en todos esos casos, el juicio esta reducido a quitar el poder al responsable, y la sociedad sale del conflicto y el orden se restablece.

Con estas características la comisión que estudiaba el juicio político a referirse a él, se tomaron la libertad de tomar opiniones de autores extranjeros, entre ellos a Story, "...que después de establecer cuales eran las garantías de un tribunal político, se refería a la imparcialidad, integridad de saber y de independencia; sosteniendo por tanto que dicho tribunal, debía

174) *Idem*, p. 314.

175) *Idem*, p. 315.

ser el Congreso, en él se reúnen estas cualidades; es el adecuado pues como las faltas que se tiene el propósito de castigar - son de naturaleza política, es de suponerse que muy frecuente, serían exageradas por el espíritu de partido o imposibles de de terminar por la naturaleza misma de la ofensa y por ello se pen só en dejar al tribunal político la mayor latitud para determi- nar cual sería la ofensa, aún cuando por otra parte era peligro- so conceder al tribunal político facultades discrecionales para graduar el delito. Para evitar este inconveniente se creyó que era mas acertado limitar el poder del Senado al derecho pronun- ciar solamente la destitución del acusado y la pérdida de su ca pacidad política, quitándole así toda tentativa de sacrificar - la inocencia al furor de las ideas políticas o las exigencias - populares". 176

Don Antonio Carrillo opina de igual manera, en cuanto a la - influencia de la Constitución Norteamérica en materia de juicio político y resalta el órgano político que acertadamente es el - adecuado para conocer de este procedimiento y expresa: "En Esta- dos Unidos los altos funcionarios en sus actos u omisiones que no son delitos comunes sino crímenes solamente en el sentido de abandono notorio de la conducta que el pueblo espera de sus go- bernantes, son juzgados por el Senado, cuerpo en el que se pre-

176) Ibidem, p. 316.

supone mayor serenidad, previa acusación de la Cámara de Representantes como allá se llama...".¹⁷⁷

Respecto al 'impeachment' europeo y americano existen significativas diferencias, en el primero el juicio político es más bien un acto judicial que una providencia administrativa, mientras que en el segundo es lo contrario, es decir en el primero se tiende a castigar a los culpables, en tanto el americano no solo se propone quitar el poder.

Estas diferencias que nos sirven de apoyo para que la Constitución del Estado, suprima la intervención del Poder Judicial en el juicio político, con claridad y elegancia la expresa nuestro citado autor, al aludir a la obra de 'El Federalista' y comenta "La jurisdicción de un tribunal constituido para los procesos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos, pueden correctamente denominarse políticos... (y) La Convención Constituyente, consideró al Senado como al depositario más idóneo de esta importante misión y no dudó de que la facultad de acusar se otorgara a la otra rama del cuerpo legislativo... ¿Dónde, sino en el Senado, se hubiera podido encontrar un tribunal con bastante dignidad y la necesaria independencia para conservar libre de temores e influencias la imparcialidad requerida cuando está de una parte un funcionario

177) CARRILLO Flores, Antonio. Estudios de Derecho..., op. cit., p. 152.

y de la otra los representantes del pueblo que lo acusan?...En seguida -afirma- viene el pensamiento clave para entender el problema de que me ocupo: después de ser sentenciado (por el Senado) a ostracismo perpetuo, perdiendo el respeto público, así como los honores y emolumentos, estará todavía su jeto a proceso y las penas que le corresponda según las leyes ordinarias aplicables a todos los ciudadanos".¹⁷⁸

Esta gran innovación del sistema constitucional americano - respecto del 'impeachment' o juicio político como aquí lo denominamos, respecto del modelo inglés, este cayó en desuso no so lo por las ventajas que aquél representaba, sino con la consolidación del Gobierno parlamentario, bastaba un voto de censura para eliminar a los gabinetes sin necesidad de una condena penal.

De esta manera, la característica peculiar del 'impeachment' americano, que indudablemente se inspiró en el modelo inglés, pero que modificó por el sistema presidencial que introdujo en su constitución, vendrá a ser desenvuelta magistralmente por Alejandro de Toqueville en su obra De la Democracia en América, en París, en 1835 "los constituyentes norteamericanos, explicaba el joven aristócrata francés, habían logrado a través del -

178) CARRILLO Flores, Antonio. Estudios de Derecho....op. cit., p. 154.

'impeachment' un justó equilibrio que permitía remover al funcionario indigno, pero sin permitir a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad de privarlo de su patrimonio, de la libertad o de la vida, función ésta, que exige la imparcialidad de un juez, en sentido estricto".¹⁷⁹

Este procedimiento seguido a los altos funcionarios por razones políticas, tenía una gran ventaja en relación al imperante en Europa y consiste "en su aparente debilidad, decía Alixis de Toqueville, puesto que no aplica penas judiciales, sino solo sanción política de destitución, quedando a los jueces ordinarios el castigo de los mismos hechos tipificados, como delitos, en tanto que la Cámara de los Lores de Inglaterra, aplicaba directamente las penas, con lo cual en su opinión se afectaba el principio de división de poderes".¹⁸⁰

Con estos argumentos de distinguidos juristas, consideramos que el procedimiento del juicio político previsto en la Constitución Política de Hidalgo es inapropiado al atribuir facultades en esta materia al Tribunal Superior de Justicia, además que si tomamos en cuenta que una conducta no se puede dar origen a una sola responsabilidad como es la política sino también penal, de la cual le correspondería conocer a este mismo órgano, pudiéndose violar el principio non bis idem.

179) Idem, p. 155

180) FIX Zamudio, Héctor. *Las Responsabilidades...*, op. cit., p. 61.

Continuando con el análisis de este precepto de la Constitución local, el 154, el que contempla también la responsabilidad civil, y señala en su segundo párrafo, que en las demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún servidor público del Estado. Al principio de este Título Constitucional, acertadamente había suprimido el término "fuero" pero ahora lo vuelve a emplear y de manera reiterativa.

Al referirse a la Reforma del Título IV en la Constitución Federal, Miguel de la Madrid explica la naturaleza y objetivo de las responsabilidades que conforme al régimen de responsabilidades, pueden incurrir los servidores públicos, con respecto a la responsabilidad civil afirma "Para dar integridad y coherencia al marco jurídico concerniente a la Renovación Moral de la sociedad, en el ámbito civil se propusieron adecuaciones al Código Civil, relacionadas con la responsabilidad que produce el daño moral, cuando se menosacaban los derechos de la personalidad por actos que atenten contra las legítimas afectaciones, creencias y sentimientos del individuo, así como para poder exigir el resarcimiento respectivo, con base en una compensación pecuniaria fijada por la apreciación libre del juez".¹⁸¹

Por lo tanto, conforme al texto que venimos aludiendo, de igual manera, para complementar el Régimen de Responsabilidades

181) MADRID, Miguel de la. El Marco Legislativo para el Cambio..., op.cit. p. 8.

en el Estado, es necesario la adecuación al Código Civil del Estado para regular el llamado daño moral, sin embargo a casi -- ocho años de la reforma constitucional no se ha llevado a cabo ninguna reforma a ese ordenamiento, ni siquiera existe algún - proyecto, quedando así, una mera intensión en el texto constitucional la responsabilidad por daño moral.

"Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino -- también a todos aquellos actos en el desempeño de su cargo al propio Estado o a particulares con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente. Sin duda, el Sistema vigente - de responsabilidad civil de los servidores públicos y la mera - responsabilidad subsidiaria del Estado, debe complementarse de tal manera que se haga más operativo y eficiente".¹⁸²

El tercer párrafo con mala técnica jurídica, vuelve hacer alusión al juicio político para referirse al periodo en que este - puede iniciarse, el cual será hasta un año después de concluido su encargo, pero insistimos quizá por confusión o error deliberado, contemplaron en el párrafo siguiente, el lapso mediante el cual debían imponerse las sanciones, mismo que no excederá de un año a partir de iniciado el procedimiento. Pareciera ser ésta una fórmula general pero es claro que solo se refiere al juici

182) OROZCO Henríquez, José de J. Las Responsabilidades de los ...op.cit., p. 125.

cio político, pero no así para los demás procedimientos, que por la cantidad de recursos, pudieran llevarse más del doble de tiempo señalado. Otra disposición que no le encontramos alguna justificación lógica y jurídica, es la que exime de toda - responsabilidad a los "funcionarios" (erroneamente sigue utilizando este calificativo) que manejen fondos públicos y que el H. Congreso del Estado expida el finiquito: esta disposición - no sólo hace nugatorio el Marco Constitucional de Responsabilidades, sino que propicia la impunidad de los servidores públicos a que se refiere este párrafo. Debe suprimirse por lo tanto.

El quinto párrafo del precepto 154, contempla la prescripción en materia penal, haciendo una remisión para el cómputo de la - misma, a la legislación penal, estableciendo que los plazos de - prescripción nunca serán inferiores a tres años. Así pues una vez transcurridos los plazos establecidos se extingue la acción y la sanción correspondiente tanto en responsabilidad penal, política y administrativa, "por lo que con posterioridad no se podrá exigir ya responsabilidad alguna al servidor público que presumtamente haya cometido alguna infracción..."¹⁸³

La prescripción se interrumpe, establece este párrafo, en tanto el servidor público desempeña alguno de los cargos que hacen-

183) OROZCO Henríquez, José de Jesús. Las Responsabilidades..., op. cit., p. 125.

referencia los artículos 149 y 158 de esta Constitución, consideramos que de este modo se garantiza que la inmunidad de que gozan algunos servidores públicos, que solamente es temporal, no se convierta en impunidad, si el Congreso en determinado momento, determine que no ha lugar a proceder penalmente en contra de un servidor público que presuntamente ha cometido un delito, por estimar sencillamente que es preferible políticamente que continúe desempeñando su función. Sin embargo, se nos presenta aquí también este error del doble reenvío a los artículos 149 y 150, que ha causado confusión, caos y desvirtúa los tipos de responsabilidades, por lo que con este error, la prescripción se interrumpe cuando se ocupe cualquier cargo, comisión o empleo, aunque desde luego no es este el sentido de esta doble remisión, sino que debe referirse solo a los servidores públicos, digamos de alta jerarquía.

En su último párrafo, encomienda a la ley reglamentaria la regulación de los casos y lapsos de la prescripción, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones ilícitos. Estableciendo como regla general un término de 3 años y tres meses para la prescripción negativa agrega, un tanto peligrosamente el término ilícitos después de actos y omisiones, lo pudiera confundirse con responsabilidad penal.

En síntesis, creemos que la regulación de la prescripción para la responsabilidad, política, penal y administrativa es parca, y que deben considerarse algunas hipótesis para su interrupción

pues a quisa de ejemplo, pudieran surgir la duda, si en el procedimiento administrativo invocara un servidor público con inmunidad procesal, interrumpe la prescripción para fincarle posteriormente responsabilidad política? opinamos que como sen encuentra estructurada actualmente la prescripción, no se interrumpe ésta, sin embargo, repetimos, sería conveniente una mayor regulación de esta figura jurídica.

Con este comentario agotamos el análisis del Título Décimo de la Constitución Política del Estado, y tocamos ahora el estudio de su ley Reglamentaria, el que haremos de una manera somera no por restarle importancia, sino porque muchos aspectos o deficiencias que presenta, ya han sido tocados en el análisis que terminamos de realizar. También solo haremos mención de los artículos que merezcan algún comentario, omitiendo los que a nuestro juicio deban o puedan permanecer inalterables.

d) LA LEY REGLAMENTARIA DEL TITULO DECIMO DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE HIDALGO

Sobre el concepto de 'servidor público', creo que fuimo prolijos pero no tanto, de tal suerte que omitimos mencionar a los concesionarios como tales.

Efectivamente, como podemos notar tanto el artículo 149 de la Constitución local como el artículo 2° de la ley de Responsabilidades de los servidores públicos, reputan erroneamente como servidores públicos a los "concesionarios". La definición de -

este último ordenamiento, tiene algún acierto, pero también - otra deficiencia independientemente de que las ahora vamos a mencionar.

La concesión en los tiempos actuales ha superado la idea o - concepción que se tenía, y que se había denominado contrato y - como tal operó durante mucho tiempo y así fue utilizada, incluso para los contratos de obras pública, ya que se les llamaba "con - tratos-concesión"; estos contratos fueron criticados por varios juristas, a ellos hace referencia Acosta Romero cuando comenta "en la práctica y durante el siglo pasado, además de celebrar - contratos-concesión el gobierno federal con los particulares, se llevaba a cabo un procedimiento que en mi opinión era totalmen - te inconstitucional y que consistía en someter esos contratos - concesión a la aprobación del Congreso de la Unión, lo cual en opinión de algunos juristas, el contrato se transformaba en ac - to legislativo y dicha aprobación le daba el carácter de ley y por lo tanto, ya no podía ser revisado, terminado o rescindido sino con la consecuente aprobación del Congreso de la Unión, en vista del principio de la autoridad formal de la ley".¹⁸⁴

Con el avance paulatino y adecuándose más bien esta figura - jurídica a las actividades del Estado, ahora se concibe como un acto administrativo que es discrecional por parte de la autori - dad administrativa.

184) ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Octa - va Edición, México 1988, p. 692.

Así lo corroboran incluso las bases o fundamentos constitucionales que se refieren a la concesión. El artículo 28 párrafo 9° y 10° señalan, que el Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del Dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan.

De esta manera, la naturaleza jurídica de la concesión la podemos determinar, propiamente como un acto administrativo, de acuerdo con el Mtro. Acosta quien sostiene "si hacemos un examen metodológico de los regímenes de concesión en México, se concluirá que actualmente la mayoría de las concesiones, se otorgan por medio de actos administrativas discrecionales, ya que los particulares no celebran ningún convenio o contrato con la administración para ello, ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de las concesiones... Luego entonces, de acuerdo con lo anterior, la concesión constituye un acto administrativo constitucional del órgano de la administración pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de concesión".¹⁸⁵ Por lo tanto, la concesión nada tiene de contrato ni de acto mixto como ha querido concebirla un sector importante de la doctrina.

185) *Idem*, p. 698.

De este modo, los concesionarios, no pueden equipararse de manera alguna con los servidores públicos, más aún con la estrecha relación que se tiene con los permisos, autorizaciones y licencias, figuran similares, aunque diferentes conceptualmente, podríamos hacer un análisis de estos conceptos, pero creemos que no es el espacio ni el objeto de este trabajo.

Así pues el legislador local, confundió las funciones de los concesionarios con las del servidor público, y aun cuando con una interpretación apretada, pudieran considerarse como tales a los concesionarios, la propia ley limita el campo de la autoridad para sancionar a los concesionarios, porque las causas e incluso las sanciones no encuadran para fincar responsabilidad administrativa a dichos concesionarios, amén de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Local, faculta a diferentes autoridades las previstas en la ley Orgánica de la Administración Pública Local para otorgar, suspender y revocar las concesiones que concede el Gobierno del Estado.

Ahora, que a falta de una ley específica en el Estado que regule un procedimiento especial para las concesiones, pudiera justificarse su inclusión en la Ley de Responsabilidades, para verificar que estos concesionarios cumplan con sus obligaciones como tales, sin embargo, insistimos, la propia ley es muy parca, pues solo hace referencia a estos cuando define el carácter de servidor público.

Por lo anterior, debe elaborarse un proyecto de ley que regule las concesiones que otorgue el Estado, como en el ámbito Federal lo hace la Ley de Bienes Nacionales y reformarse tanto el artículo 149 de la Constitución Estatal y el artículo segundo de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos, para excluir de la definición de servidor público a los concesionarios.

Asimismo, si bien es cierto que la definición prevista en el artículo 2° de la LRSP, engloba a todos los servidores públicos, en este afán, repite a los servidores públicos del poder Ejecutivo, cuando menciona que sujetos de esa ley "... en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo, comisión o concesión en la Administración Pública Estatal..." Además, para ser congruentes en la reforma constitucional este precepto debe utilizar el término servidor público y no funcionario o empleado.

En el artículo 3° para una mejor técnica jurídica, cuando deba referirse al Congreso, debe utilizarse, precisamente este término y no Cámara de Diputados, en virtud de la unicameralidad del Congreso. Asimismo, debe modificarse o adicionarse con una fracción este artículo, para incluir a todos los órganos jurisdiccionales del Poder Ejecutivo con autonomía para resolver, para evitar constantes reformas a la LRSP, cuando se suprima y instituya un órgano jurisdiccional.

Problema total en las disposiciones de esta ley y en el Mar-

co Jurídico de Responsabilidades de la Constitución local, son los servidores públicos municipales, quienes se encuentran en total indefinición frente a este régimen de responsabilidades, pues en él solo se hace referencia a ellos cuando define al servidor público, pero se hace alusión a ellos, en ninguna otra disposición. Este vacío legislativo hace que prácticamente es tos servidores públicos se encuentren al margen de la responsabilidad administrativa y también de las obligaciones relativas a su situación patrimonial, pues no se establece procedimiento, sanciones, ni autoridad competente para la aplicación de la ley.

Esta omisión debe superarse, incluyendo en este artículo a los Ayuntamientos como autoridad competente para aplicar la LRSP en su ámbito respectivo, decisión que se fortalece con la autonomía que concede a los Municipios el artículo 115 de la Constitución Federal.

Esta laguna, pensamos fue quizá deliberada por el legislador local o bien, en virtud de que la LRSP es una copia casi literal de la Ley Federal y la que por supuesto no contempla, mejor dicho regula a los servidores públicos municipales.

El artículo 5º, por las razones que ya hemos explicado anteriormente y por las graves confusiones que acarrea esas remisiones a que hace alusión este artículo, debe solamente referirse al artículo 150 de la Constitución Local.

Los artículos 6° y 7°, pudieran precisar mejor, ya que en la expresión "redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho" que utiliza el primer artículo, podríamos encuadrar gama de supuestos aun cuando el siguiente artículo las regula de manera taxativa pero también genérica. Asimismo, podrían incluirse otras hipótesis en este artículo que tienen características e inminentemente políticas, como podrían ser, a) violación al régimen de Gobierno municipal, y b) El ataque a la inviolabilidad e inmunidad procesal de los servidores públicos.

En cuanto al procedimiento en materia de juicio político y declaración de procedencia, creo que ya hemos abordado lo suficiente, sin embargo podemos agregar, que conforme a su estructura prevista en el Título Segundo de la LRSP, implica el ejercicio material de una función jurisdiccional, llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional. Hacemos aquí la aclaración que en materia de juicio político, en forma desatinada como ya hemos dicho, el Tribunal Superior de Justicia funge como jurado de sentencia. En este sentido reiteramos lo ya apuntado, el legislador local, debió adecuar este el procedimiento del juicio político, entregándolo únicamente al Poder Legislativo, incluso la exposición de Motivos de la LRSP federal señala: "El juicio político se sujeta a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional... conforme a nuestra tradición y la vocación de equilibrio del Poder Legislativo, el juicio políti

co es desenvuelto bicameralmente".¹⁸⁶ Ya hemos dicho que la unicameralidad del Congreso local, no es óbice para ello.

En el artículo 11, sería conveniente que la Comisión a que hace referencia tenga el carácter de permanente, es decir, que no se entienda que para cada procedimiento se creará una Comisión exprofeso y además dicha comisión debe limitarse a sustanciar este procedimiento y no a todos los previstos en la LRSP, como lo indica el artículo.

El artículo 12, concede acción popular en materia de juicio político, a pesar que la Constitución local no lo menciona. Esta poco estimulante disposición "se le da un fuerte sentido -- contradictorio, ya que pesa sobre el particular que formule la denuncia la carga de la prueba y se le requiere constantemente su presencia; así como el apercibimiento de incurrir en responsabilidad penal por el hecho mismo de la denuncia..."¹⁸⁷

Sí bien esta disposición prevista en este artículo "tiende a eliminar denuncias anónimas o apócrifas, también puede tener un efecto negativo en el sentido de intimidar a los ciudadanos para que se abstengan de denunciar los abusos de los servidores públicos por temor o incurrir en alguna responsabilidad penal o civil ante los eventuales fallos procesales y las dificultades probatorias, la cual resulta lamentable".¹⁸⁸

186) MADRID, Miguel de la. op. cit., p. 125.

187) BARRAGAN Barragán, Jose. En Diccionario Jurídico Mexicano

188) OROZCO Henríquez, José de Jesús. Las Responsabilidades..., op. cit., p. 116.

Por lo tanto, toca a la Secretaría de la Contraloría y a la Procuraduría General de Justicia ejercitar toda su eficacia para instar esos procedimientos políticos cuando procedan.

Pudieramos señalar, no solamente lagunas, insuficiencias y fallas técnicas en cada artículo, que las hay y muchas como - hemos señalado, pero ello nos llevaría grandes espacios que acapararían el lugar para este trabajo y todavía nos faltan muchas disposiciones que analizar, más bien, esta sería una labor necesaria de los legisladores locales, que ojalá pronto se ocupen de una revisión no solo a esta ley, sino a toda la legislación que en muchos casos, es anacrónicos, insuficiente y contradictorio. Sin embargo, en forma genérica mencionaremos otras fallas que se presentan en este título o que veníamos - aludiendo.

Para ser congruentes con las reformas de las Constituciones federal y local debe suprimirse el mal llamado 'fuero' en los procedimientos previstos en el Título Segundo de la Ley, para utilizar el de "inmunidad procesal".

Debe haber relación en las referencias que se utilicen en este título, pues por ejemplo el artículo 34 remite a la Ley - Orgánica del Poder Judicial para las causas de impedimento, pero esta ley nada menciona en relación a esas causas, por lo - tanto debe hacerse el reenvío al Código de procedimientos civiles o penales.

En el artículo 17, la Ley comete un error al prever que "dentro de las conclusiones condenatorias pueda establecerse la sanción política que debe imponerse" y la fase de instrucción debiera circunscribirse a confirmar los hechos denunciados, a concretar la casual o casuales de responsabilidad política alegadas y concluir si existen o no elementos para la constitución del procedimiento...¹⁸⁹

Por último, González Oropeza al analizar el procedimiento para el juicio político, formula una crítica que es válida para la LRSP del Estado, ya que contiene un procedimiento similar al establecido en la Ley Federal sobre la materia: "En términos generales, podemos emitir un juicio valorativo sobre el procedimiento de este juicio político en el sentido de que resulta extenso el número de audiencias, alegatos y réplicas. Al procedimiento le faltan, sin embargo, bases operativas más detalladas para subsanar lagunas tales como, citación de testigos, características de la acusación... procedencia del amparo por violaciones al procedimiento y otros supuestos que se pueden plantear. Queda a la práctica parlamentaria el ir subsanando paulatinamente estas cuestiones".¹⁹⁰

Efectivamente, aun cuando la constitución local no establece que las resoluciones del Congreso local son inatacables, la

189) GONZALEZ Oropez, Manuel. En Diccionario Jurídico Mexicano... op. cit., p. 1968.

190) Idem, p. 1869.

LRSP, así lo señala, empero la propia jurisprudencia de la Suprema Corte permite la procedencia del amparo cuando en el juicio político, no se satisfagan los presupuestos constitucionales de todo procedimiento.

TITULO TERCERO

Como ya hemos anotado en el artículo 151 de la Constitución local, contempla la responsabilidad administrativa por los actos u omisiones que afecten la legalidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones los servidores públicos (como podemos observar, para la responsabilidad administrativa, no se contempla a los concesionarios, lo cual corrobora nuestra posición al referirnos a la definición de los servidores públicos), el artículo 47 de la LRSP, agrega que para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de sus funciones y cuyo incumplimiento diere lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan según la naturaleza de la infracción.

De esta manera, el título tercero reglamenta la responsabilidad administrativa prevista en el artículo constitucional citado, y establece de manera clara, las causas, procedimiento y sanciones aplicables en caso de incumplimiento a las obligaciones previstas en este artículo.

La responsabilidad administrativa en nuestro Sistema Constitucional de Responsabilidades, es una franca novedad, "con esto no queremos decir que la responsabilidad administrativa no existiera, sino que se encontraba dispersa, sobrerregulada en algunos aspectos y omitía otros y una de las características que la definía era su naturaleza de corte resarcitorio... por lo que la legislación solo le interesaba la reparación del daño, lo cual lejos de desalentar las conductas de corrupción... resultaba promisorio violar la ley..."¹⁹¹

Ahora la legislación en esta materia supera algunas fallas e insuficiencias, pretende sistematizar y homogenizar esta responsabilidad que se encontraba dispersa, confusa y por tanto inoperante.

"... El acierto de esta nueva legislación, es que el sujeto responsable, no solamente viola el contenido de un deber jurídico... exigiéndolo la reparación del daño e imponiéndosele -- además una sanción cuyo efecto social es desalentar las conductas anormales".¹⁹²

En cuanto a las sanciones, más bien a la naturaleza de éstas, en un tanto discutible, pues por ejemplo, nuestro autor citado

191) GALAN Jiménez, Manuel. Hacia un Sistema Intergubernamental de Responsabilidades Administrativas, SECOGEF, México 1986, p. 6.

192) Idem, p. 8.

asevera que tienen un carácter resarcitorio, mientras que - otros opinan que son de carácter disciplinario, así lo afirma - Larz Cárdenas, cuando comenta la responsabilidad administrativa "sabemos que al incumplirse cualquiera de las obligaciones, de origen a la instrucción del procedimiento disciplinario, pero - cuyas sanciones no tienen la característica de resarcir daños o prejuicios causales a la hacienda pública, sino que son de carácter meramente disciplinarias".¹⁹³

Repetimos esta última aseveración, es cuestionable, porque como más adelante veremos, la sanción económica propiamente, la LRSP, si la configura como un acto resarcitorio o de reparación del daño.

Así pues el artículo 47 de la LRSP, establece de manera genérica las causales para la responsabilidad administrativa, en 22 fracciones, que en sentido propositivo, prevén obligaciones que pueden tener un carácter, penal o laboral.

A este catálogo de obligaciones que el legislador local sujeta a todo servidor público, podemos hacer una crítica general; creemos que estas 22 fracciones son poco afortunadas, en virtud de su vaguedad y forma tan genérica que "las autoridades encar-

193) LANZ Cárdenas, José Trinidad. Criterios Legales sobre Responsabilidades Administrativas y Penales en un Sistema Intergubernamental de Responsabilidades, SECOGEF, México 1986, p. 16.

gadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades - discrecionales que les permitirán sancionar, prácticamente sin una razón de peso, a cualquier servidor público".¹⁹⁴ En efecto, si analizamos las 22 fracciones previstas en el artículo 47, siempre habrá elementos para sancionar a un servidor público, lo que hace necesario que se precisen mejor estas disposiciones, o bien que a través de un reglamento se subsanen, además de estas generalidades, otras lagunas y fallas técnicas.

Además para una mejor técnica deben incluirse en este Catálogo de obligaciones o prohibiciones de los servidores públicos, las disposiciones previstas en el párrafo último del artículo 50 que prohíbe la inhibición para que cualquier quejoso presente su queja o denuncia. Igualmente la disposición del artículo 59 que obliga a sancionar a los infractores conforme a la ley.

"La responsabilidad administrativa refleja sin duda el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al ser vicio público deshonesto e incompetente; al respecto debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamentan sean lo suficientemente precisas e idóneas... asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servicios públicos"¹⁹⁵

194) SOBERANES Fernández, José Luis. En las Responsabilidades de los... op.cit., p. 134.

195) OROZCO Henríquez, José de Jesús. En las Responsabilidades... op. cit., p. 124.

Por lo tanto, sería conveniente que en este capítulo se estableciera una disposición que independientemente de la responsabilidad administrativa, se dejarán a salvo los derechos laborales de los servidores públicos. Es decir, debe hacerse una delimitación clara de la responsabilidad administrativa, pues por ejemplo, la fracción IX del artículo en comento, señala como causa de responsabilidad, ejercer funciones cuando ya se -- perdió el carácter de servidor público, pero en ese caso se in curre en un delito como lo es el ejercicio indebido de funcio nes.

El artículo 48 presupone la existencia de las Contralorías Internas y en preceptos posteriores la LRSP, alude a ellas, in cluso les confiere facultades, no solo para instruir el procedi miento administrativo previsto en la misma, sino hasta para - aplicar algunas sanciones. Sin embargo, según pude corroborar, en la práctica o en estructura administrativa local no existen, tampoco se hace referencia a ellas en los reglamentos interiores.

En primer término no parecen cuestionables, las facultades que le confiere la LRSP a estos órganos de control, en virtud, de que en su artículo 3° es limitativa al señalar las autoridades, facultades para aplicar esta ley, y entre ellas no están previstas las contralorías internas, amén de que por el ta maño de la administración local quizá no se justifiquen, y con siderando además el principio de racionalización de recursos, - obliga a su supresión, a ello le podemos aunar su ineficacia -

al depender orgánicamente del titular de la Dependencia.

Con este mismo criterio y para no engrosar el aparato administrativo deberían suprimirse las Unidades de Quejas y Denuncias, a que se refiere el artículo 49 encargando a una área ya prevista en la estructura administrativa la canalización de -- las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servi dores públicos.

El artículo 51 dispone erroneamente que la Secretaría y es tablecerá los órganos y sistemas para investigar y determinar las responsabilidades, cuando la propia ley ya las contempla.

El artículo 52 señala las sanciones aplicables por responsa bilidad administrativa que presentan serias fallas y algunos - vacíos, a ellas vamos a referirnos:

La fracción I que se refiere a amonestación como sanción se contempla en dos modalidades, la pública y la privada sin espe cificar en que consisten cada una ellas; entendemos que la pri mera debe ser por escrito y obrar en el expediente del servi dor público, de otra manera sería frivolidad.

Por lo que se refiere a inhabilitación como sanción que nos parece, no esta bien definida, porque no corresponde a la Se- cretaría de Contraloría su imposición en virtud de la naturale

za que reviste, es decir, incluso la propia ley, atribuye la aplicación de esta sanción a un órgano jurisdiccional. Luego entonces consideramos que esta sanción prevista en la fracción VI, no tiene un carácter propiamente administrativo, además necesita como presupuesto de su aplicación que se causen daños y perjuicios al erario público, pero además no prevé algunas hipótesis como por ejemplo que ocurre, cuando una conducta del servidor público causa daños y perjuicios menores de cien veces del salario mínimo mensual, esta situación escapa de la disposición que analizamos. Estas irregularidades e impresiones, hacen necesaria una reforma que haga encuadrar esta sanción a las hipótesis del artículo 47, pues como se encuentra redactada, esta sanción, no opera en muchas de las fracciones del citado artículo.

El artículo 54 establece los parámetros que deben observarse para la aplicación de sanciones pero no se especifica si estos habrán de turnarse para agravar la sanción o para atenuarla.

Referente a la sanción económica, que ya hemos mencionado, no se encuentra bien definida su naturaleza, esta complementada y mal redactado el artículo 55, que establece que en "caso de aplicación de sanción económica por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lu-

cro obtenido y de los daños y perjuicios causados".

Aquí podemos hacer dos críticas, una formal y otra de fondo, la primera, es que no se adecuó a la constitución local que establece en este caso, se aplicarán hasta tres tantos de los daños y perjuicios causados, además está trunco este artículo, porque no establece el procedimiento para determinar la cantidad líquida de la sanción.

La segunda, es que de la redacción de este precepto, también opera solo con el presupuesto de que se causen daños y perjuicios a la hacienda pública y no para todas las causales del artículo 47, además que cuando se refiere a "beneficios obtenidos", debemos entender, acaso que deben ser de carácter económico.

El artículo 56 establece las reglas para la aplicación de -- sanciones; consideramos que éstas deben ser congruentes que es legislación laboral para evitar un conflicto de leyes, como es el caso de la fracción I en cuanto al periodo para la suspensión.

Regresando a la inhabilitación, para desempeñar un empleo, - cargo o comisión, a que se refiere la fracción V de este precepto opinamos que reviste, en estricto sentido jurídico, problemas de carácter laboral y que el espíritu de esta fracción es de carácter penal conforme al código respectivo, es por ello que reserva su aplicación a un órgano jurisdiccional, es decir a un -

juez, sin embargo, esta sanción tiene una clara intención: Es la convicción de la Administración Pública para que un servidor público que actúa en contra de los principios del servicio público, no preste su servicios en la misma, por lo que debe ser ésta quien resuelva sobre esta sanción. Esta alternativa resulta solo parcialmente viable, porque dado el régimen laboral de los servidores públicos de confianza sería posible esta opción, pero no así para los servidores públicos de base.

La fracción VI, determina las autoridades competentes para aplicar las sanciones económicas, pero omite a los servidores públicos municipales, es decir en este caso quien aplica la sanción correspondiente, opinamos que debe ser el propio Ayuntamiento. Además de esta sanción, habría que analizar su constitucionalidad conforme al artículo 21 de la Constitución General que establece que la autoridad administrativa solo podrá imponer -- multas hasta por un día cuando se trate de jornaleros, obreros o trabajadores.

En el artículo 63 se regula la abstención de la autoridad para sancionar pero de una manera muy discrecional que la hacen prácticamente inoperante por la cantidad de requisitos que se solicitan, debería precisarse mejor y más objetivamente.

La LRSP en su artículo 64 contempla el procedimiento administrativo, el que a diferencia del proceso que "es un conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen uní

dad entre sí y buscan una finalidad que es la resolución de un conflicto y la restauración de un derecho".¹⁹⁶

El procedimiento administrativo, como coinciden los doctrinarios del derecho Administrativo, es también un conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, "pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto".¹⁹⁷

A pesar de esta diferencia, tanto el proceso como el procedimiento administrativo tienen muchas características en común, - son muy similares: en ambos se respetan las formalidades previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, pero no por eso el procedimiento administrativo es una copia del proceso judicial, pues el primero "esta inspirado en la debida conciliación del interés privado con las exigencias del interés público que la administración tiene que satisfacer con su actuación".¹⁹⁸

Así pues el procedimiento administrativo, resume los requisitos mínimos para determinar la responsabilidad administrativa, aunque presenta muchas lagunas de carácter procedimental, porque es muy parco incluso en los recursos que prevé.

Presenta también algunas fallas técnicas vervigratia: al inicio del artículo sólo hace referencia a la obligación de la Se-

196) ACOSTA Romero Miguel, Derecho Administrativo... op. cit., p. 679.

197) Idem.

198) FRAGA Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1976, p. 126.

cretaría de la Contraloría de sujetarse a dicho procedimiento para la aplicación de sanciones, empero el artículo 2° de la LRSP también faculta a otras autoridades su aplicación. Se establece un plazo demasiado corto para la resolución del procedimiento, cuando que en la práctica muchos asuntos son complejos y se retarda la resolución. Prevé como medida cautelar en el procedimiento la suspensión del servidor público, cuando - que ésta es propiamente una sanción.

Para superar estos vacíos en el procedimiento y también algunas fallas técnicas, es conveniente la previsión de la legislación supletoria, como pudiera ser el Código de Procedimientos Cíviles.

Los artículos 70 a 75 contemplan los recursos, mediante los cuales se pueden impugnar los actos administrativos o bien las resoluciones administrativas que se pronuncien, se establece - también el procedimiento y las autoridades ante quienes debe - interponerse.

Los recursos administrativos tienen por objeto impugnar los actos administrativos "a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración generadores de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presentan y también ante las autoridades administrativas si aquella no las autoriza como medios de impugnación".¹⁹⁹

199) NAVA Negrete, Alfonso. En Diccionario Jurídico Mexicano..., op.cit., p.2719.

Varios tratadistas del Derechos Administrativo, coinciden - en acogerse al concepto de recurso administrativo del Maestro - Gabino Fraga que lo define así: "Es un medio legal que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad - del mismo".²⁰⁰

Este es el espíritu que anima el recurso administrativo que priva en la mayoría de las leyes administrativas, aunque con algunas imperfecciones, ha resultado un medio eficaz para el control de la legalidad administrativa.

La LRSP, como ya mencionamos no es omisa, en los medios de - impugnación haciendo una distinción, que si la resolución que - se impone fue suscrita por el superior jerárquico o por la Secretaría de la Contraloría, en el primer caso se tiene que agotar el recurso de revocación y posteriormente impugnarlo ante el Tribunal Fiscal Administrativo del Estado. En el segundo supuesto, el recurso de revocación es optativo ya que se puede ir directamente al Tribunal Fiscal; es decir el principio de instancia de parte en el recurso de revocación especial, lo que nos parece lógico, sin embargo, en ambos casos queda expedita la --

200) Idem, p. 2710

vía de amparo.

Independientemente del principio de instancia de parte, conforme a los artículos citados, las resoluciones administrativas a que se refiere el artículo 53 de la LRSP, que son : Apercibimiento; amonestación; suspensión; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar cargos, comisiones, empleos o concesiones en el servicio público; pueden ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal Administrativo. De esta disposición nos surgen serias interrogantes que a nuestro juicio no es sencillo contestar.

Si bien es cierto que estas sanciones son de carácter administrativo, también lo es que las mismas revisten una afectación en la esfera laboral de los servidores públicos, por lo que resulta cuestionable la impugnación ante el Tribunal Fiscal Administrativo, de una resolución que impugna las sanciones de suspensión, destitución o inhabilitación. Es decir, si a un servidor público de base se le sanciona mediante resolución administrativa con la destitución, de acuerdo la LRSP, puede recurrirla ante el Tribunal Fiscal Administrativo pero también ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de acuerdo a la Ley de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos Estatal y Municipal, es decir, tienen las dos vías y así las pueden hacer valer.

Quisieramos pensar que para hacer compatibles estas acciones el Tribunal Fiscal Administrativo revisaría el acto administrativo como tal sin entrar al aspecto intrínseco de la sanción, - mientras que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado analizaría la procedencia de la destitución que implica una res cisión pero que ocurre si estos tribunales resuelven contradictoriamente sobre el mismo asunto.

Sin embargo, creemos también que esas dos acciones no podrían ejercitarse simultáneamente por parte del servidor público afectado, ya que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo, al regular las causas de improcedencia para el recurso, entre -- ellas se prevé el estar tramitando ante otra autoridad el acto que se impugna, como sería el caso que planteamos.

Otra cuestión es la relativa a las sanciones de amonestación y apercibimiento, las que como tales pueden recurrirse ante el Tribunal Fiscal Administrativo, sin embargo, creemos que tienen poca utilidad el impugnarlas en virtud que prácticamente son actos consumados.

Con este panorama, pareciera ser que solo queda la sanción - económica como susceptible de impugnación ante el Tribunal Fiscal Administrativo, empero insistimos, este tipo de sanción no parece de dudosa constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 al señalar que compete a la autoridad admini strativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los

reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consisten en multa o arresto, si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día "por ser la Contraloría (la que impone la sanción económica) una dependencia del Ejecutivo, pensamos que ello contraría lo señalado en el artículo 21 de la Constitución".²⁰¹

Como expresamente lo señala el artículo 3° de esta ley, se faculta a diversas autoridades para la aplicación de la misma, sin embargo en varias disposiciones solamente se hace referencia a la Secretaría de la Contraloría, como si ésta fuera la única autoridad para aplicar la ley, tal como ocurre en los artículos 73 y 74, que se refieren a la impugnación de las resoluciones administrativas de la Secretaría de la Contraloría y a la impugnación por esta misma a las resoluciones absolutorias que dicta el Tribunal Fiscal Administrativo, por lo que opinamos que tanto éstas como las demás disposiciones que mencionamos deben aludir a aquellas autoridades, es decir, a las competentes para aplicar la LRSP.

El artículo 76, a simple vista parece sencillo y congruente, sin embargo resulta complejo y contradictorio en mismo, además que conforme a su redacción, claramente desvirtúa el carácter de las sanciones, que según hemos sostenido son meramente disciplinarias, es decir la LRSP, es un código del servidor público y no tiene por objeto proteger la Hacienda Pública, ello corresponde a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Así

201) SABERONES Fernández, José Luis. op. cit., p. 138.

pues debe suprimirse la disposición relativa a la indemnización para cubrir los daños y perjuicios, pues de lo contrario el beneficio de la confesión para la disminución de una tercera parte de la sanción económica quedaría prácticamente inoperante.

Ahora bien, el precepto en análisis establece que se podrá solicitar el beneficio previsto en el mismo, si el presunto -- responsable confesará su responsabilidad, empero no se establece en que momento se puede o se debe solicitar este beneficio; nosotros entendemos que debe ser en la fase de investigación, porque de lo contrario no sería una confesión sino una responsabilidad probada.

Al referirse este artículo a la disminución de la sanción -- por la confesión es impreciso, porque utiliza la frase "aceptada la validez de la confesión se impondrá al interesado dos -- tercios de la sanción aplicable", es imprecisa porque en ningún momento se ha determinado la sanción económica, es decir, el -- presupuesto se basa sobre una hipótesis, además que esta disposición está estrechamente vinculada con la prevista en el artículo 55 que establece los tantos hasta por los que se puede imponer la sanción económica.

El precepto en comento, solo prevé el beneficio en caso de -- imposición de sanción económica, por lo que como una forma de

equidad, este beneficio debe hacerse extensivo, cuando se apliquen otras sanciones de carácter administrativo.

El comentario que hicimos anteriormente en el sentido de que debe mencionarse a las autoridades competentes para aplicar la ley, vale también para el artículo 77 que solo menciona a la Secretaría de la Contraloría para emplear medios de apremio.

- LA DECLARACION DE SITUACION PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El Título Cuarto y Último de la LRSP, se refiere a el registro Patrimonial de los Servidores Públicos el seguimiento de la evolución del patrimonio de los servidores públicos no es en sí una novedad, tiene su antecedente próximo inmediato en la Manifestación de Bienes que es el procedimiento que estaba bajo la Procuraduría General de la República, claro es que no estamos refiriendonos al ámbito federal.

. El sistema de registro patrimonial previsto en la LRSP local, se contempla una organización, estructura, funcionamiento y universo de obligados, diferente a la Manifestación de Bienes.

Sin embargo, ya en la práctica, "... el registro patrimonial es un mero trámite burocrático inútil, que se exige una frecuencia exagerada en la presentación de declaraciones y que el listado de funcionarios es confuso poco técnico o incompleto", además la información que en ella, en la declaración de situación patrimonial, es irrelevante.

Esa es la situación real que se presenta en relación al registro de situación patrimonial, empero con todo ello y desde el punto de vista jurídico, reiteramos nuestra preocupación por los servidores públicos municipales que se encuentran en el vacío jurídico, principalmente por lo que respecta a la responsabilidad administrativa; esta omisión nos parece trascendental pues no hay base para proceder contra ellos, en lo referente a la responsabilidad administrativa, pues en la penal sí responden, dada su autonomía positiva y procedimental.

Tanto la Constitución local como la LRSP, son omisas al reglamentar la responsabilidad administrativa, pues solo se refieren a los servidores públicos municipales cuando define quienes tendrán tal carácter, así el artículo 81 que enumera a los servidores públicos que tienen obligación de presentar la declaración de situación patrimonial, no hace alusión a los servidores públicos municipales, por lo tanto según este precepto, estos servidores no tienen esta obligación, ello trae como consecuencia que no se esté en posibilidades de practicar algunas investigaciones, visitas de inspección, auditorías, cuando de un servidor de la administración pública Municipal se presume o se ostente ingresos superiores a sus ingresos lícitos.

Una interpretación muy apretada que difícilmente pudiera prosperar, sería hacer cumplir esta obligación, con base en el artículo 2° que define a los servidores públicos y el artículo 47 que establece las obligaciones de los servidores públicos y

entre ellas está prevista la de presentar la declaración de si tuación patrimonial.

De ahí la urgencia de que se adicione la LRSP, para definir los supuestos, procedimientos, autoridad y sanciones aplicables a los servidores públicos municipales.

Bajo el principio de igualdad ante la ley, se inspiró la definición de servidor público y en la enumeración que hace el artículo 80 de LRSP, no contempla al Gobernador para efectos de esa obligación, sin embargo, no hay razón para excluirlo, al contrario es principal obligado, precisamente por el cargo que ocupa.

Asimismo el párrafo último de este artículo consideramos que es poco afortunado y no es muy preciso, al no establecer a que servidores públicos se refiere cuando establece "... los de más servidores públicos que determine..." es decir a que debemos entender con esta fracción. Además no se justifica la participación de la Procuraduría para esa determinación, no solo porque tanto esta dependencia como la Contraloría son dependientes del Poder Ejecutivo, sino porque no es autoridad competente para aplicar la ley mucho menos para interpretarla; tampoco se especifica si en todo caso esas determinaciones habrán de turnarse conjuntamente o por ambas en lo individual.

El artículo 81 señala los términos para la presentación (con frecuencia exagerada) de las declaraciones de situación patrimonial y la sanción, única, aplicable.

Consideramos que la única sanción prevista por el incumplimiento de esta obligación es muy drástica, amén de no contemplar un procedimiento para su aplicación, por lo que deberían preverse otras sanciones que permitan a la autoridad aplicadora de la sanción considerar algunas agravantes o atenuantes en la conducta omisa.

El servidor público tiene la obligación de declarar no solo sus bienes sino los de su cónyuge y sus dependientes económicos, y si no acredita el origen legal de los bienes habidos durante su encargo incurrirá en el delito de enriquecimiento ilícito.

No corresponde aquí hacer un análisis sobre este delito, por lo que solamente diremos que esta figura delictiva estaba contemplada en un procedimiento especial previsto en la anterior Ley Federal de 1980, llamado investigación por enriquecimiento inexplicable, así pues esta "no lo regulaba como un delito, ni como una falta, ni siquiera es un ilícito. Es una simple investigación que puede llevar a cabo, de oficio o previa denuncia, el Ministerio Público".²⁰² Con las reformas al Título IV de la Consti-

202) BARRAGAN Barragán, Jose. En Diccionario Jurídico Mexicano.... op. cit., p. 1286.

tución Federal en 1982 y al Título Décimo de la Constitución Local de 1984, esta investigación se ha transformado por un tipo penal expreso: El enriquecimiento ilícito.

En el artículo 88 y siguientes "de una buena vez se aprovechó y legisló la cuestión de obsequios a servidores públicos, de manera un tanto cuanto dudosa por lo que respecta a su constitucionalidad... la primera pregunta que nos hacemos, ¿en qué parte de la Constitución (en la Local, para el caso de Hidalgo) se da facultades al Congreso para legislar en estas materias? parece que en ninguna".²⁰³

El artículo 89 se determina que cuando el servidor público reciba un obsequio indebido lo deberá entregar a la Secretaría de Contraloría, es bastante genérico, pues no establece un procedimiento que contemple varias hipótesis que se puedan presentar al respecto. Esta situación se ha pretendido superar a través de acuerdo similar al que la SECOGEF, público en 1984, sin embargo, consideramos que ésta no es la vía idónea, sino a través de la facultad reglamentaria del Gobernador.

Hasta aquí el análisis de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que como pudimos notar son pocos los aciertos jurídicos y muchas las faltas técnicas y los vacíos legales

203) SOBERANES Fernández, José Luis. En las Responsabilidades de los Servidores Públicos..., op. cit., p. 142.

por lo que el legislador local, debe urgentemente olvidar la -
práctica perezosa y viciosa de aprobar leyes con solo tomarse -
la molestia de levantar la mano y empezar a hacer conciencia del
mandato que al menos formalmente un sector de la sociedad le en
comendó: velar por sus derechos e intereses para que no sean me
noscabados no solo por la prepotencia del poder sino por leyes
que auspician esta aberrante actitud, aun con sus buenas inten-
siones.

CAPITULO IV

RENOVACION MORAL: TESIS Y UTOPIA

CAPITULO IV

RENOVACION MORAL: TESIS Y UTOPIA

a) La necesidad de la renovación moral

La tesis de la renovación moral de la sociedad, fue la respuesta que Miguel de la Madrid Hurtado y su equipo más cercano de colaboradores hallaron para satisfacer la demanda generalizada en la opinión pública nacional, de poner un freno a la moralidad y frivolidad que se dieron en Gobierno Federal y sus entidades paraestatales durante la administración del Presidente José López Portillo 1976-1982. Los efectos de la crisis económica que se dejaron sentir a lo largo de 1982, plantearon un severo desafío al sistema político mexicano pues el Gobierno de López Portillo dejaba a las finanzas del país en un estado desastroso (fuga de capitales, devaluación de la moneda, inflación en incremento constante, imposibilidad de pagar la deuda externa, etc.) a pesar de que había creado enormes expectativas de bienestar y desarrollo económico, basadas principalmente en la exportación petrolera. La sensación de fraude y engaño que invadía a la ciudadanía por los efectos económicos de la crisis de 1982, se veía reforzada por el hecho de -- que la opinión pública nacional fue descubriendo paulatinamente, en el transcurso de ese mismo año la magnitud de los recursos que en el sexenio de López Portillo, fueron derrochados en actividades improductivas o pero aún, desviados para fines ajenos al servicio público. Casos escandalosos de enriquecimiento y abuso de altos funcionarios de esa administración provoca

ron en amplios sectores de la sociedad mexicana un malestar generalizado y fueron la causa de que comunidad se sintiera víctima de un latrocinio realizado por su propia clase gobernante.

El panorama que se acaba de describir exigía, por tanto que la nueva administración de Miguel de la Madrid Hurtado hiciera un esfuerzo para regenerar a fondo la moralidad del Sistema político mexicano pues de otra manera era muy difícil para su gobierno infundir al país el optimismo necesario para que los sacrificios y la auteridad que imponía la crisis económica fueron aceptados en forma pacífica por los sectores productivos, especialmente por las clases medias y los obreros. Este es el origen del programa de la renovación moral de la sociedad, que se delineó como tesis política desde la campaña electoral de 1982, y se incluyó posteriormente al tomar posesión Miguel de la Madrid Hurtado de la Presidencia de la República como uno de los siete postulados fundamentales de su gobierno, junto al nacionalismo revolucionario, la democratización integral, la sociedad igualitaria, la planeación democrática, el desarrollo, el empleo y el combate a la inflación y, por último, la descentralización de la vida nacional. Es evidente que el gabinete de Miguel de la Madrid Hurtado al formular el postulado de la renovación moral de la sociedad estaba plenamente consciente que el estado de ánimo que imperaba en ese momento en el país es el que en forma magistral describe Enrique Krauze, en el texto que se transcribe a continuación, escrito en noviembre de 1983:

"El país abriga un agravio insatisfecho. Su origen en la irresponsabilidad con que el gobierno dispuso de la enorme riqueza que pasó por sus manos entre 1977 y 1982. Sabe que fue una oportunidad de desarrollo, rara y quizás irrepetible como no se ha presentado probablemente a ningún otro país latinoamericano. Presidente que con la oportunidad se fue también, por un largo tiempo, la posibilidad de un progreso sano, armónico y destinado a aliviar los problemas ancestrales del país desde tiempos de Humboldt: la desnutrición, la desigualdad, la pobreza. Su conciencia de la pérdida es más aguda porque entrevé que la caída no era inevitable como lo fue alguna vez la del henequén sino el resultado de fallas humanas. Admite que errar es de humanos, pero no errar en esas proporciones. La sensación de haber sido víctima de un gran engaño, las evidencias de la más alucinante corrupción, la abrupta y continua fluctuación de expectativas, todo ello y el sacrificio cotidiano e incierto que impone la crisis, se ha enlazado hasta formar un nudo difícil de desatar, un nudo hecho de azoro, arbitrariedad, cinismo, de presión, angustia y sobre todo, incomprensión. Lo malo es que los agravios no desaparecen por ensalmo. Pertenecen al reino natural de las pasiones, no al de la razón. Y ya se sabe: "El hombre discute, la naturaleza actúa".

Dos palabras expresan la actitud del nuevo régimen: auteridad y realismo. Desde un principio de la Madrid prometió no prometer lo imposible. Fue muy claro en su diagnóstico del mal a vencer -la inflación y en advertir que la medicina que suministraría al paciente- en la sala de emergencia sería durísima. A su juicio y al de muchos otros mexicanos, no había, ni hay alternativa. Pero la pertinencia de la cura o el valor del cirujano no alivian la carga de incomprensión acumulada ni satisfacen el agravio. En su discurso del 1° de septiembre, el presidente se refirió a nuestra situación, casi sin metáfora, como una economía de guerra. La paradoja es que, en efecto, se trata de una metáfora. Los alemanes que padecieron la terrible inflación durante la República de Weimar si habían vivido una guerra y podían señalar a los responsables reales o ficticios de sus desventuras. En México en cam-

bio, hasta el campesino más humilde, escuchó la prepotente publicidad del "oro negro para todos" seguida, poco tiempo después, por un mensaje diametralmente opuesto: vivimos una economía de guerra. Y todo esto sin que mediase una explicación pública sobre las causas del desastre o una admisión de responsabilidades. Sobre el daño, el silencio." 204

b) Diagnóstico jurídico, político y administrativo de la renovación Moral

Ahora bien, a esta altura de nuestro trabajo, es necesario - preguntarnos como reparó el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado el agravio insatisfecho a que se refiere Enrique Krauze, es decir debemos cuestionarnos sobre las medidas concretas que tomó el Ejecutivo Federal en el sexenio 1982-1988, para. "renovar moralmente a la sociedad", en forma sintética podemos clasificar estas medidas en tres grandes rubros, los cuales son los siguientes:

A) La Reforma Jurídica. En virtud a la iniciativa del Presidente de la Madrid se reforma por tanto la Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos como diversas leyes federales con dos propósitos fundamentales: perfeccionar el régimen jurídico de responsabilidad de los servidores públicos y establecer principios para lograr que los recursos económicos del Gobierno Federal y de sus entidades paraestatales se manejen con transparencia, eficacia y honradez. En cuanto al primero de estos propósitos me-

204) KRAUZE, Enrique. Por una democracia sin adjetivos, México, Joaquín Mortiz, 1986, pp. 44 y 45.

rece destacarse la reforma al título cuarto (artículo 108 a 114) de la Ley Fundamental del País mediante la cual se obtuvieron los resultados que se indican a continuación: se mejoró considerablemente la técnica legislativa del texto constitucional que estaba en vigor antes de la reforma; se elevó a rango, constitucional la nueva figura jurídica denominada "RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS", a esta responsabilidad de nueva cuenta ya nos referimos en el capítulo anterior.

Es necesario señalar que como corolario a las reformas al título cuarto de la Constitución Federal que hemos descrito sintéticamente en este capítulo, se aprobó por el Congreso de la Unión una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que tiene la función de reglamentar a dicho título. Esta ley que fue promulgada por el Ejecutivo de la Unión con fecha 30 de diciembre de 1982, liquidó la desafortunada confusión entre "delitos y faltas oficiales y delitos comunes" que fue uno de los factores que contribuyeron a la inaplicación de los ordenamientos que en materia de responsabilidades estuvieron en vigor en México, desde la expedición de la Constitución de 1917; desarrolló los principios relativos al juicio político contenidos en el título cuarto Constitucional, estableciendo en forma precisa cuales son los actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho y, por tanto,

ameritan la instauración de dicho juicio y, asimismo, reguló el procedimiento aplicable en ese supuesto en el cual interviene la Cámara de Diputados, como órgano de acusación y el Senado de la República como Jurado de sentencia. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, también detalló el procedimiento de declaración de procedencia que debe seguirse ante la Cámara de Diputados para que sea posible el ejercicio de la acción penal contra determinados altos funcionarios que gozan de fuero (Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, etc.).

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos que a grandes rasgos se ha delineado líneas arriba de este capítulo se complementó con otras dos importantes reformas a las leyes del Distrito Federal aplicables en materia federal. Se trata, en primer lugar, de las modificaciones al título décimo del Código Penal del Distrito Federal relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos. Nos referimos a una reforma cuya importancia no debe desdeñarse pues introdujo nuevos tipos delictivos como la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito, además de que definió claramente quienes tienen el carácter de sujetos activos de esta clase de delitos, especificó las circunstancias agravantes y atenuantes y fijó criterios para la individualización de las sanciones. En segundo lugar cabe hacer mención a la reforma del artículo 1916 del Código Civil del Distrito Federal en la cual se creó la figura jurídica del "daño -

moral" como causa de responsabilidad civil de carácter extra-contractual que da origen a una acción de reparación de carácter indemnizatorio.

Para complementar este nuevo esquema de la reforma jurídica Lamadrídiana, debe señalarse lo siguiente: se reformó el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos para establecer dos criterios fundamentales en la administración de los recursos económicos federales: 1) Las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, así como la prestación de servicios de cualquier naturaleza deberán sujetarse a licitación pública para que a través de convocatoria pública se presenten libremente proposiciones solventes en sobres cerrados que serán abiertos públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinente, y 2) La adjudicación y contratación de obras públicas se llevará a cabo de la misma forma mediante concurso. Con objeto de instrumentar esta forma constitucional, el Congreso de la Unión gracias a la iniciativa del Presidente de la Madrid aprobó una nueva Ley Federal de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 8 de febrero de 1985. Este ordenamiento jurídico no contiene invaciones significativas respecto de la Ley Federal en la materia que fue expedida en el año de 1979, excepto claro está la de adecuar su preceptiva a la nueva estructura de la administración pública federal que

se estableció en el Gobierno de Miguel de la Madrid, estructura a la que nos referimos con detalle en este mismo capítulo. En relación al artículo 134 constitucional debe mencionarse, el reglamento de la Ley de Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1985, cuerpo normativo que vino a detallar y especificar las disposiciones legales que en ese rubro entraron en vigor en el año de 1980, es decir en la administración del Presidente José López Portillo.

- B) La Reforma Administrativa. El segundo rubro en que se plasmaron los resultados de la renovación moral del Presidente de la Madrid fue una reforma a la estructura de la administración pública federal que giró en torno a la creación de un órgano globalizador de control denominado Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Animado del propósito de lograr un "CONTROL UNITARIO Y SISTEMATICO" de las actividades que desarrollan las distintas dependencias y entidades federales, el Gobierno del Presidente de la Madrid tuvo la aprobación de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mediante la cual se creó una nueva Secretaría de Estado -Contraloría General de la Federación- a la cual se asignaron las siguientes funciones básicas: planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionando el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; expedir las normas que regulen el funcionamien-

to de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal y vigilar el cumplimiento de dichas normas; establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control; comprobar el cumplimiento - por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presuuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal; inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades federales cumplan con las normas en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles de propiedad federal; proponer la designación de comisionarios o juntas de Gobierno de las entidades paraestatales; recibir y practicar las investigaciones que fueren pertinentes, y conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan, y en su caso, hacer las denuncias respectivamente ante el Ministerio Público.

La intención al crear la Contraloría General de la Federación fue la de concentrar en un sólo órgano las facultades de control que anteriormente se encontraban dispersas en distintas Dependencias del Ejecutivo Federal. Es decir en el esquema conceptual del gobierno de la Madrid dista la Contraloría General de la Federación tendría el carácter de instancias coordinadora que propiciaría que las Dependencias y Entidades Federales supervisen -- con sus propios mecanismos la eficacia, honestidad y eficiencia en la ejecución de las tareas que están a su cargo, pero sin relevarlas de la responsabilidad de auto-control que les ha sido atribuida. Por ello, la reforma administrativa de 1982, se sustenta no sólo en el establecimiento de una nueva Dependencia del Ejecutivo Federal sino también en la creación de órganos internos de control o contralorías internas que de acuerdo a la normatividad, emitida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación evaluarían directamente el cumplimiento de las funciones de cada Dependencia o Entidad aportando información relevante al titular sobre las desviaciones que se detectaran en el manejo de los recursos asignados y en su caso investigarían y fincarían las responsabilidades administrativas en que hubiesen incurrido los servidores públicos sujetos a su jurisdicción. El funcionamiento coordinado y sistemático de la Contraloría General de la Federación y de los órganos internos de control de las Dependencias y Entidades en opinión de los autores de la Reforma Administrativa que comentaría, dotan al ejecutivo federal del instrumento necesario para ejercer un control preventivo a través -

del cual se lograra una gestión más eficaz de la administración pública federal, y se evitara la corrupción llevando así al terreno de los hechos los conceptos de renovación moral postulados por el Presidente de la Madrid, y

- C) Las Medidas de Austeridad. En este rubro debemos mencionar primero un conjunto de acciones concretas enmarcada dentro de la lucha contra la crisis económica dirigidas a refrenar el gigantismo, la ostentación y el derroche de recursos que caracterizó a la etapa López Portillista y en segundo lugar debemos referirnos al cambio de tono o de estilo que impuso Miguel de la Madrid y su equipo de colaboradores más cercanos, el cual podría definirse como una nueva actitud presidencial de mesura y sobriedad que contrastaba con el colorido dramatismo de su antecesor. Respecto de las acciones concretas tendientes a establecer un régimen de austeridad en la conducta de los servidores públicos es necesario señalar las siguientes medidas que se tomaron en el sexenio 1982-1988: se emitió un decreto presidencial contra el "nepotismo" en el cual se prohibió que los servidores públicos que tenían a su cargo una Dependencia o Unidad Administrativa nombren o contraten a personal dentro del área sujeta a su jurisdicción que tenga relaciones de parentesco con el titular; se estableció un sistema de incompatibilidad de intereses de acuerdo con el cual, los servidores públicos no pueden aprovechar su posición para promover directa ni indirectamente a través de otros funcionarios, de amigos o parien

tes, negocios en obras públicas, compras, aprovechamiento de plusvalías o de acciones de empresas de participación estatal; se limitaron las prestaciones en especie a los servidores públicos de alta jerarquía: automóviles, auxiliares de servicio personal o doméstico, gastos de representación, viáticos, etc., y se prohibió la disposición de fondos públicos para la promoción política personal de los servidores públicos. En cuanto al segundo aspecto relativo al cambio de estilo del régimen de la Madrid cabe mencionar que en el periodo gubernamental en estudio disminuyó considerablemente el dinamismo y difusión de las actividades presidenciales y de los secretarios de estado, así como la magnitud de las giras y viajes de los altos funcionarios a países extranjeros. Las ceremonias y eventos en que participaba el Presidente de la República o los miembros de su gabinete se hicieron más esporádicos. Se dedicaron menos esfuerzos a difundir los avances y logros gubernamentales entre otras razones porque no había nada que festejar o resaltar; se invirtió menos dinero en la construcción o remodelación de edificios públicos u obras de ornato, y por último, se ocultó a los medios masivos de comunicación la vida privada del Presidente de la República, de sus colaboradores y de los familiares más cercanos de ambos, vida privada que había estado al alcance de la opinión pública en el sexenio anterior.

Ahora bien, una vez realizada en los párrafo anteriores de

este capítulo la descripción de las medidas concretas que tomó Miguel de la Madrid Hurtado para renovar moralmente a la socidad, ha llegado el momento de evaluar la efectividad que dichas medidas tuvieron para atenuar la corrupción en nuestro país. En esa tesitura, debemos hacer un análisis comparativo entre la situación que existía en México en 1982, y la que impera actualmente una vez transcurrido el periodo gubernamental 1982-1988. Es necesario señalar que la reforma jurídica Llamadriana indudablemente fue positiva pues contribuyó a mejorar el marco jurídico en renglones tan valiosos como la responsabilidad de los servidores públicos y el uso de los bienes y recursos de propiedad federal. Sin embargo, se trató de una mera labor de depuración legislativa que como tantas otras acciones gubernamentales no ha tenido aplicación en la práctica. Textos jurídicos que contienen hermosos principios, pero no tienen efectividad en la vida cotidiana del país, es el juicio objetivo que puede hacerse de las modificaciones constitucionales y legislativas que se deben a la iniciativa de Miguel de la Madrid. Si revisamos las estadísticas sancionatorias como de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación - como de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entida²⁰⁵des Federales en el periodo 1984-1988 encontraremos que se impusieron exclusivamente 3,794 sanciones dentro de un universo

205) Cfr. Renovación moral, cuadernos de renovación nacional, México SECO-GEF, 1988, pp. 92 a 94.

de servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa de aproximadamente 2 millones de personas, es decir tan solo el 0.1% de los funcionarios y empleados públicos fue sancionado en ese cuatrienio. El perfil de estas sanciones también nos aporta elementos para jugar sobre la modesta aplicación que tuvo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pues se trata en mayoría de apercibimiento o amonestaciones y en muy pocos casos de sanción económica o inhabilitación; además las sanciones que acabamos de mencionar se impusieron casi sin excepción a servidores públicos de baja jerarquía sin que hayan sido afectados en ningún momento los funcionarios que tienen un nivel igual o superior al de director general, los cuales son los que realmente disponen de los recursos gubernamentales y están en aptitud de realizar prácticas corruptas de consideración.

Debe señalarse que la Reforma Administrativa y las medidas de austeridad que se instrumentaron en el sexenio de Miguel de la Madrid aportaron una contribución casi nula para combatir la corrupción gubernamental. Si bien es cierto que el desvío de recursos públicos en el periodo 1982-1988 no llegó a los niveles escandalosos que tuvo en la administración de José López -- Portillo, es necesario aclarar que esta mejoría se debió a la desaparición de dos factores conyunturales que habían coadyuvado a incrementar notablemente la corrupción en México; la amplia disponibilidad de fondos provenientes de la deuda externa y de la exportación petrolera, y el aumento del presupuesto federal, por el crecimiento desmesurado del sector paraestatal. Desapa

reciando estos factores como producto de la crisis económica se contrajo notablemente el gasto público federal y por tanto, -- existieron menos oportunidades para el apoderamiento de fondos presupuestales a través del peculado, o para la realización de prácticas de soborno o cohecho como resultado de adquisiciones, obras públicas u otras operaciones económicas gubernamentales. Sin embargo, lo anterior no significa que las prácticas corruptas tradicionales en México anteriores a la bonanza petrolera -- no se hayan realizado en el sexenio de Miguel de la Madrid.

La corrupción en México creemos que obedece a factores estructurales profundos (sistema político, cultura popular, relaciones oligarquicas de dominación, ineficiencia administrativa, etc.) que no fueron modificados en lo más mínimo en el periodo 1982-1988. En ese sexenio también existió un enriquecimiento -- desproporcionado a sus ingresos salariales de los servidores pú-- blicos de alta jerarquía; se practicó el cohecho a niveles me-- dios y altos respecto de compras gubernamentales al igual que -- en administraciones anteriores; se continuaron utilizando recur-- sos del erario público para fines de propaganda gubernamentales o para las campañas electorales del partido oficial, etc. este panorama nos demuestra la poca efectividad de la renovación mo-- ral del Presidente de la Madrid.

c) Evaluación y propuestas

Este diagnóstico que acabamos de efectuar sobre la magni-- tud y pórfiles de la corrupción en el sexenio de Miguel de la Madrid, nos autoriza a plantear las siguiente interrogante ¿por qué no funcionó la renovación moral? Esta interrogante tiene

dos tipos de respuesta, la primera, se relaciona con las limitaciones, omisiones e imperfecciones que podemos observar en las acciones instrumentales que dentro del marco de la renovación moral emprendió el Gobierno Federal, secundado por los gobiernos locales con los mismos errores. La segunda respuesta, toca niveles más profundos de la realidad social, política y cultura del país y se refiere a las causas estructurales históricas que han propiciado la deshonestidad pública y privada en el país -- desde la época virreynal. Iniciaremos nuestro análisis con algunas consideraciones sobre la primera de estas respuestas y, en consecuencia debemos mencionar que la reforma moralizadora del Presidente de la Madrid adoleció de las siguientes deficiencias:

1) A pesar de algunos intentos fallidos nunca existió el propósito sincero de implantar a nivel federal o estatal un servicio civil de carrera. Este sistema de nombramiento, ascenso y remoción de los servidores públicos produce diversos beneficios como son entre otros los siguientes: profesionaliza el cuerpo de funcionarios dedicados a una determinada área de actividad y, por tanto en el país desde la época virreynal. Iniciaremos nuestro análisis con algunas consideraciones sobre la primera de estas propuestas y, en consecuencia, debemos mencionar -- que la reforma no realizadora del Presidente de la Madrid adoleció de las siguientes imperfecciones:

a) A pesar de algunos intentos fallidos nunca existió el propósito sincero de implantar a nivel federal o esta-

tal un servicio civil de carrera. Este sistema de nombramiento, ascenso y remoción de los servidores públicos -- produce diversos beneficios como son entre otros los siguientes: profesionaliza el cuerpo de funcionarios dedicados a una determinada área de actividad y, por tanto - eleva el nivel de eficiencia de la gestión pública. Al brindar al servidor público la posibilidad de ascender - en la escala jerárquica en base a méritos objetivos rigurosamente calificados, disminuye la inseguridad, apatía y cinismo del empleado público de confianza que lo lleva a tratar las oportunidades de enriquecimiento que se le ofrecen, pues tienen el temor de que pierda su trabajo - por cualquier cambio político, y contribuye a desterrar uno de los vicios más arraigados en la administración - pública, que es la formación de equipos o camarillas cuyos lazos de lealtad, son personales de carácter extra-institucional y de tal suerte evita que el favoritismo, el compadrazgo y la amistad sean los criterios de selección de los servidores públicos de confianza.

- b) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo Federal sometido a las instrucciones del Presidente de la República que, por tanto, no goza de la autonomía técnica y política necesarias para que pueda llevar a cabo sus funciones sin estar sujeta a los intereses y presiones del grupo en el poder del que precisamente emanan las prácti

cas de corrupción más notorias. Las investigaciones que puede realizar la Contraloría tienen como límite infranqueable a las consideraciones de tipo político que en un momento dado impiden que esta Dependencia pueda afectar a los funcionarios que gozan del favor presidencial. El resultado de esas investigaciones constituye una información confidencial que no se da a conocer a la opinión pública y por lo consiguiente puede ser fácilmente archivado si así conviene al titular del Ejecutivo Federal. La misma observación puede hacerse respecto de los órganos internos de control de las dependencias y entidades pues los mismos están subordinados jerárquicamente a -- los titulares quienes obviamente no dejan llevar hasta sus últimas consecuencias una investigación que afecten sus intereses o su reputación o la de sus colaboradores de confianza. Con la creación de la Secretaría de la -- Contraloría General de la Federación, y de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades, se viola un principio básico en la materia de control, según el cual la instancia controladora no debe estar sometida a la jurisdicción de las áreas o unidades que tiene la -- obligación de fiscalizar o inspeccionar.

Adicionalmente, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación viene a duplicar funciones que corresponden en realidad a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Es precisamente, a través de este órgano que el Poder Legislativo debe ejercer a cabali-

dad su prerrogativa de controlar, moderar y encauzar la actividades del Poder Ejecutivo, incluso ejerciendo una supervisión preventiva que contribuiría a dar sustancia y realidad al sistema de división de poderes que consagra nuestra Carta Magna, pero no tiene aplicación efectiva en la práctica política en el país.

- c) No se hizo ningún esfuerzo por eliminar una de las causas de la corrupción en los servidores públicos de baja jerarquía (agentes de policía y del ministerio público, oficiales administrativos que atienden trámites de la ciudadanía, etc.) la cual consiste en los bajos salarios que reciben esos trabajadores estatales. Una causa de desaliento y cinismo en la burocracia es la desproporción ofensiva que existe entre los salarios de los servidores públicos de nivel directivo y los trabajadores de base del gobierno ya sea a nivel federal, estatal o municipal.
- d) Las leyes de adquisiciones, arrendamiento y prestación de servicios relacionados con bienes muebles y la de obras públicas contienen múltiples resquicios a través de los cuales los servidores públicos, proveedores y contratistas pueden evadir las disposiciones.

a la obligatoriedad de convocar a licitación pública para adjudicar un pedido o contrato. Un numeroso

catálogo de excepciones, ya sea por el monto de la operación o por circunstancias que pueden ser calificadas en forma discrecional (urgencia, imposibilidad de precisar los conceptos de trabajo, aplicación de sistema o procedimientos novedosos, etc), brindan a los servidores públicos deshonestos la posibilidad ampliamente aprovechada de adjudicar contratos en forma directa y

- f) Las disposiciones en materia de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos carecen de importancia práctica tomando en cuenta lo siguiente: estas declaraciones no se dan, a conocer a la opinión pública y por tanto la ciudadanía no tiene la posibilidad de conjuntarlas con los datos a su alcance que permitan verificar su exactitud; y no existe en un sistema que permita detectar las omisiones o falsedades que contengan dichas declaraciones, además de que en la práctica no se efectúa una investigación que se dirija a conocer la situación patrimonial real del declarante.

Respecto de la segunda respuesta puede darse a nuestra interrogante sobre el caso de la renovación moral debe puntualizarse que cualquier intento de combatir en serio a la corrupción debe atacar de raíz las causas de este mal. El origen de la deshonestidad pública en México se encuentra ligada a una actitud política y cultural que se da entre los mexicanos de todos los estratos socioeconómicos y que ha sido bautizada por los -

tratadistas mas autorizados en la materia, como "patrimonialismo". Para explicar el significado de este concepto resultan insuperables las observaciones de Octavio Paz que enseguida transcribimos:

"Me falta mencionar otra característica notable del Estado Mexicano: a pesar de que ha sido el agente cardinal de la modernización, el mismo no ha logrado modernizarse enteramente. En muchos de sus aspectos, especialmente en su trato con el público y en su manera de conducir los asuntos sigue siendo patrimonialista. En un régimen de ese tipo el jefe de gobierno, el príncipe o el Presidente consideran el Estado como su patrimonio personal. Por tal razón el cuerpo de los funcionarios y empleados gubernamentales, de los ministros a los directores, y de los magistrados y de los senadores a los diputados, lejos de constituir una burocracia impersonal, forman una gran familia política ligada por vínculos de parentesco, amistad, compadrazgo, paisanaje y otros factores de orden personal. El patrimonialismo es la vida privada incrustada en la vida pública. Los Ministros son los familiares y los creados del Rey. Por eso, aunque todos los cortesanos comulgan en el mismo altar, los regímenes patrimonialistas no se petrifican en ortodixistas ni se transforman en burocracias. Son lo contrario de una Iglesia y de ahí, a la inversa de lo que ocurre como la Iglesia Católica y el partido comunista los vínculos entre los cortesanos no son ideológicos, sino personales. En las burocracias política y eclesiásticas el orden jerárquico es sagrado y está regido por reglas objetivas y por principios inmutables, tales como la iniciación, el noviciado o aprendizaje, la antigüedad en el servicio, la competencia, la diligencia, la obediencia a los superiores, etc. En el régimen patrimonial lo que cuenta en último término es la voluntad del príncipe y de sus allegados..."

"En el interior del Estado Mexicano hay una contradicción enorme y que nadie ha podido o intentado siquiera resolver: el cuerpo de tecnócratas y administradores, la burocracia profesional, comparte los privilegios y los riesgos de la administración pública con los amigos, los fami-

liares, y los favoritos del Presidente en turno y con los amigos, los familiares y los favoritos de sus Ministros. La burocracia mexicana es moderna, se propone modernizar al país y sus valores son valores modernos. Frente a ella, a veces como rival y otras como asociada se levanta una masa de amigos, parientes y favoritos unidos por lazos de orden personal. Esta sociedad cortesana se renueva parcialmente cada seis años, es decir, cada vez que asciende al poder un nuevo presidente. Tanto por su situación como por su ideología implícita y su modo de reclutamiento, estos cuerpos cortesanos no son modernos: son una supervivencia del patrimonialismo. La contradicción entre la sociedad cortesana y la burocracia tecnócrata, no inmóviliza al Estado, pero sí vuelve difícil su nueva marcha. No hay dos políticas dentro del Estado: hay dos maneras de entender la política, dos tipos de sensibilidad y de moral..."

"Otros de los signos de la ambigua modernidad de México es la corrupción. Desde la perspectiva de la persistencia del patrimonialismo es más fácil entender este fenómeno en todas las cortes europeas durante los siglos XVII y XVIII, se bendían los empleos públicos y había tráfico de influencias y favores. Durante la regencia de Mariana de Austria, el privado de la Reyna, Don Fernando Valenzuela (el duende de palacio), en un momento de apuro del erario público decidió consultar con los teólogos si era lícito vender al mejor postor los altos cargos, entre ellos los virreynatos de Aragón, Nueva España, Perú y Nápoles, los teólogos no encontraron nada en las leyes divinas ni en las humanas que fuesen contrario a este recurso. La corrupción en la administración pública mexicana, escándalo de propios y extraños no es en el fondo sino otra manifestación de la persistencia de esas maneras de pensar y de sentir que ejemplifican el dictamen de los teólogos españoles. Personas de irreprochable conducta privada, espejos de moralidad en su casa, y en su barrio no tienen escrúpulos en disponer de los bienes públicos como si fuesen propios, se trata no tanto de una inmoralidad como de la vigencia inconsciente de otra moral: en el régimen patrimonial son

más bien vagas y fluctuantes las fronteras entre la esfera pública y privada, la familia y el Estado. Si cada uno es el Rey de su casa, el reino es como una casa y la nación como una familia. Si el estado es el patrimonio del Rey como no va a serlo también de sus parientes, sus amigos, sus servidores, sus favoritos..." 206

De acuerdo con estas consideraciones magistrales de Octavio Paz podemos entender porque cualquier programa cuyo objetivo sea acabar con la corrupción está destinada a la esterilidad si no ataca a fondo al "patrimonialismo" mexicano. Un intento serio de atenuar la corrupción sólo puede fundarse en un proceso paulatino, de educación y concientización que únicamente dará frutos en las nuevas generaciones. Este proceso educativo debe complementarse con profundas transformaciones económicas, sociales y culturales a través de las cuales será posible eliminar -- otros factores estructurales que aunados al "patrimonialismo" son la causa última de la corrupción mexicana: el bajo nivel de vida de las grandes mayorías de la población, el paternalismo que se da a todos los niveles, principalmente en el núcleo familiar, la carencia de una filosofía igualitaria en el trato entre las personas colocadas a distintos niveles de la escala social, la falta de una cultura que promueva el trabajo y la disciplina como medios de progreso personal y social, la presencia constante de la violencia física y moral como forma arcaica de dominación, la mentalidad feudal y oligárquica de las clases dominantes, etc.

206) PAZ, Octavio. El Ogrofilantrópico, Joaquín Motiz, México 1979, pp. 91, 92, 98 y 99.

Sin embargo, existe un rubro decisivo en el cual pueden emprenderse de inmediato cambios que seguramente renovaran moralmente a la sociedad en el mediano plazo. Se trata de la estructura política del país que corresponde a un sistema semi-dictatorial oculto tras una fachada de instituciones democráticas que funcionan sólo en teoría. Es evidente que una democratización real de la nación es la mejor receta que ahora puede ofrecerse contra la corrupción, pues la deshonestidad de los altos funcionarios públicos siempre ha estado ligada a la falta de controles ejercidos por el pueblo y a la impunidad de que goza la clase gobernante ya que no existen instancias ante las cuales deba rendir cuentas efectivas de su gestión.

Las medidas democratizadoras que exige el combate a la corrupción y a la salud pública del país pueden resumirse en forma breve en los siguientes puntos: a) aplicar en forma efectiva los textos constitucionales, lograr que la división de poderes, la independencia del Poder Legislativo respecto del Ejecutivo y el federalismo sean una realidad. Igualmente el ejercicio pleno de la autonomía de las entidades federativas evitará la concentración excesiva de recursos que propicia la corrupción y acercará las decisiones gubernamentales al pueblo. b) terminar con el dominio de un solo partido que asegura protección y la perpetuación en el poder a una casta burocrática. En última instancia el pueblo con su voto sancionará la conducta deshonestista de los servidores públicos corruptos alejándolos a ellos y a sus superiores jerárquicos de las actividades gubernamenta-

les, c) disminuir el peso del poder presidencial que permite al titular del Ejecutivo Federal disponer sin cortapisas de los recursos estatales como si fueran de su propiedad personal. Es necesario que el Gabinete, las cámaras legislativas, los gobiernos de los Estados y los grupos representativos de la opinión pública nacional fortalezcan sus posibilidades reales de limitar el autoritarismo presidencial, d) crear un sistema de medios de comunicación que sean realmente independientes del poder público. Es urgente que la radio, la televisión, la prensa, etc. dejen de guiarse por intereses exclusivamente mercantiles, se abran al pluralismo y a la crítica y adopten una política que brinde información objetiva a la opinión pública sobre los problemas nacionales y la eficacia de la gestión gubernamental. De lo contrario cualquier intento o proyecto para disminuir la corrupción y los excesos del poder serán meramente una utopía.

Esta por demás señalar que estos fenómenos que ocurren en el ámbito federal se reflejan casos literalmente en las Entidades Federativas e Hidalgo no es la exclusión, es también caja de resonancia de esta crisis moral.

CONCLUSIONES

- Amplia ha sido el acervo legal y doctrinal sobre la responsabilidad de los servidores públicos en otrora llamados altos funcionarios, y en el se destaca la residencia que era universal e ilimitado pues comprendía a una amplia gama de sujetos con excepción del Rey y fue complementada con las llamadas visitas. En la residencia se demuestra el eficaz y firme propósito de sujetar a responsabilidad a toda autoridad o empleo político con la finalidad de proteger la legalidad y el orden y con ello los derechos de los gobernados.
- En los antecedentes legislativos del México independiente - que han regulado la responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos ya en un sentido moderno, esta responsabilidad se desarrolla con diversas instituciones que sirvieron como modelo, como la organización política inglesa, -- "impeachment" americano y desde luego la tradición española a través de la residencia. En los ordenamientos que se estudiaron sobre la materia, demuestran ciertas variantes - acordes con los tiempos y denotan también, que la responsabilidad esta estrechamente vinculada con la situación jurídica de un sector de funcionarios a quienes se considera necesario proteger para evitar que sus actividades se vean obstaculizadas por la acción de otros órganos o funcionarios, es decir, la responsabilidad se centra sobre las de carácter político y penal.

- La crisis económica, el despilfarro de recursos públicos, la arbitrariedad de altos funcionarios públicos y la falta de credibilidad al sistema político mexicano, fueron los móviles para que en 1982, se reformara el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta reforma, supera algunas lagunas e introduce algunos aspectos novedosos, sin embargo no se justifica la reforma de todo un título de la Constitución que frecuentemente solo cambia la terminología. Creemos que el único acierto de la reforma es haber esquematizado de manera clara los tipos de responsabilidades de los servidores públicos, superando así la reiterada y errónea mención de los delitos oficiales en los que se incluían los delitos propiamente penales, que propició la impunidad de varias conductas típicas en el Código respectivo.

- El Título Cuarto de la Constitución Federal establece los mandatos y el esquema normativo para que las legislaturas locales reformaran sus constituciones a efecto de regular la responsabilidad de los servidores públicos. Efectivamente, a pesar de que el artículo 2° transitorio del decreto que reformó aquel título, estableció un periodo de un año a partir de 1982, no fue sino hasta 1987 en que la legislatura local del Estado de Hidalgo reformó su Constitución Política, en materia de responsabilidades, pero sin acogerse a las bases que para tal efecto señala nuestra Ley fundamental, la que ordena además, cohesión y unidad y no diversidad, amén de que en todo caso es primero armonizar siempre los ordenamientos locales con los de carácter general.

- El título décimo de la Constitución Política del Estado de Hidalgo que regula la responsabilidad de los servidores públicos, es vago, omiso, impreciso y contradictorio, por lo que debe reformarse conforme al esquema normativo que sobre la responsabilidad, establece la Constitución Federal, con el objeto de precisar los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, señalar de manera clara los procedimientos para la aplicación de la sanción - de acuerdo a la naturaleza de la conducta, precisar el concepto de servidor público, regular la responsabilidad del - Gobernador, referirse a la acción popular para la denuncia de las responsabilidades y superar la técnica jurídica del propio título.

- Con ciertas deficiencias del título décimo de la Constitución Local se desprenden cuatro tipos de responsabilidades para los servidores públicos la política, penal, administrativa y civil, sin embargo el artículo 154 de dicha constitución, viene a romper con este esquema y hace prácticamente nugatoria la responsabilidad administrativa, al sujetar a - juicio político a todos los servidores públicos que incurran en faltas graves administrativas, más aún, que no se regula este precepto en la Ley Reglamentaria del referido título, - por lo tanto es urgente su reforma o derogación por superfluo y peligroso. Situación similar ocurre con el artículo 153 del mismo título, que sujeta a juicio de procedencia a

todos los servidores públicos que cometan delito. Este error surge por remisión que hace otros preceptos, por lo que debe también urgentemente reformarse.

- En el procedimiento para la substanciación del juicio político, previsto en el Título Décimo de la Constitución Política del Estado de Hidalgo y su Ley Reglamentaria, sería conveniente que para preservar el principio de equilibrio de poderes y mantener alejado al poder judicial de las pasiones políticas, este sea desarrollado únicamente por el Congreso del Estado, pues debemos reiterar que este juicio procede por causas eminentemente políticas y sus sanciones son de igual naturaleza, y por lo tanto debe ser instruido por un Tribunal Político como necesariamente lo es el Congreso. En cuanto a la unicameralidad del Congreso, no puede ser óbice para esta propuesta, ya que en juicio político puede desarrollarse en una sola instancia o a través de comisiones.

- En el procedimiento para la declaración de procedencia o deferencia del juicio político, no realiza una función de un Tribunal propia o materialmente jurisdiccional, porque no resuelve el fondo del asunto, es decir, la declaración que se haga en este procedimiento no prejuzga sobre la presunta responsabilidad, porque puede sustanciarse a través de una sola comisión que se integre de los miembros del Congreso.

- La Ley Reglamentaria del Título Décimo de la Constitución Política del Estado, dista mucho de serlo, pues es más bien reglamentaria del Título IV de la Constitución Federal, es decir es copia casi literal de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y carece por lo tanto de muchas precisiones, en general de una buena técnica jurídica que se lograría con una reforma integral como en este estudio lo proponemos.

- Sin duda alguna fue muy loable el esfuerzo al menos formal, de renovar moralmente la sociedad, de sanear la administración pública a través de medidas legislativas; sin embargo, aun cuando las reformas legislativas sean aceptadas, trascendentes y tiendan a transformar la realidad jurídica mexicana, no serían suficientes mientras no haya voluntad política, mientras no haya un ciudadanía estrica y enérgica que exija el respeto de sus derechos, si no existe la conciencia de aprovecharla en beneficio de los intereses del bien común, si no tiene efectividad práctica, será entonces solo un conjunto de intensiones, una mera utopía.

- Cuaquiera intento o programa cuyo objetivo sea acabar con la corrupción está destinado a la esterilidad si no ataca a fondo el patrimonialismo mexicano en el que el Gobierno considera al Estado como su patrimonio personal y lejos de constituir una burocracia impersonal, forma una gran familia política, ligada por vínculos de parentesco, compadrazgos, paisa

naje, etc., por lo que un intento serio para atenuar la corrupción solo puede fundarse en un proceso paulatino en el que concurren diversos factores, como sería una transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales - que eleven el nivel de vida de las grandes mayorías, que -- permitan la igualdad de oportunidades, donde la cultura, el trabajo y la disciplina sean los medios de progreso.

Para la efectividad de un intento renovador que desaliente la corrupción deben considerarse las siguientes medidas.

- Aplicar en forma efectiva los textos legales y cuando el interés político así lo exija, es decir, sin discrecionalidad alguna.
- Lograr la independencia de los poderes como un verdadero equilibrio entre los mismos a través de eficaces y reales contrapesos, como debería ser el juicio político por ejemplo.
- Ejercicio pleno de la autonomía de las Entidades Federativas; y
- Fundamentalmente abrir los cauces de la democracia para - que exista una sociedad más justa, que le permita mediante su voto sancionar las conductas deshonestas, pues cualquier proyecto sin democracia solo incidirá en el aspecto superficial.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Romero Miguel. Derecho Administrativo, Octava Edición, Porrúa, S.A., México 1988.
- ARGUELLES, Francisco. El Enriquecimiento Ilegítimo, En Revista Mexicana de Ciencias Penales, INACIPE, México, 1980.
- BARRAGAN, José. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Manuel Porrúa, México, S.A., 1984.
- BUNSTER, Alvaro. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Manuel Porrúa, S.A., México, 1984.
- CARDENAS, F. Raúl. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Porrúa, S.A., México, 1982.
- CARRILLO Flores, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1987.
- CARRILLO Prieto, Ignacio. Renovación Constitucional y Política, Miguel Angel Porrúa, S.A. - Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1988.
- CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-LGEM, México, 1983.
- CASTELAZO, R. José. El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos en Cuadernos de Análisis Político y Administrativo, México, 1987.
- FIX Zamudio, Héctor, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Manuel Porrúa, S.A., México, 1984.

- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Décima Edición, Porrúa, S.A., México, 1976.
- GONZALEZ Oropeza, Manuel. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Manuel Porrúa, S.A., México 1984.
- GONZALEZ Vega de la, René. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, S.A., México, 1983.
- KRAUSE, Enrique. Por una Democracia sin adjetivos, Joaquín Mortiz, México, 1986.
- LANZ Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control en México, EFE-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1988.
- MADRID, Miguel de la. El Marco Legislativo para el cambio, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1982.
- MARILUZ Urquijo, José María. Ensayo sobre Juicios de Residencia Indianos, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilla, 1952.
- NAVA Negrete, Alfonso. En Diccionario Jurídico Mexicano, Segunda Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, S.A., México, 1987.
- OROZCO Enríquez, José de Jesús. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Manuel Porrúa, S.A., México 1984.
- PAZ, Octavio. El Ogro Filantrópico, Joaquín Mortiz, México, 1979.
- SOBERANES Fernández, José Luis. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Manuel Porrúa, S.A., México 1984.

- TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1800-1976, Séptima Edición, Porrúa, S.A., México 1976.

- VALADES, Diego. La Constitución Reformada, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1987.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Hidalgo.

Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política del Estado de Hidalgo "Periódico Oficial de fecha 16 de enero de 1987".

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Hidalgo.

Proyecto de Reforma al Código Penal del Estado de Hidalgo.

OTRAS FUENTES

DIARIO "La Jornada" 6 de octubre de 1982.

———, 7 de octubre de 1982.

DIARIO "Excélsior", 1° de octubre de 1982.

———, 2 de octubre de 1982.

———, 6 de octubre de 1982.

———, 7 de octubre de 1982.

CUADERNOS DE RENOVACION NACIONAL "Renovación Moral", Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

FOLLETO "Si protesto", Partido Revolucionario Institucional, México 1987.

FOLLETO "Hacia un Sistema Intergubernamental de Responsabilidades Administrativas", en Tercera Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, SECOGEF, México, 1987.

FOLLETO "Criterios Legales sobre Responsabilidad Administrativa y Penal", En Segunda Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, México 1986.