

308909



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

15  
20j

**FACULTAD DE DERECHO**  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**"VISION CRITICA DEL SISTEMA  
DE RESPONSABILIDADES DE  
LOS SERVIDORES PUBLICOS"**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
ARTURO HEGEWISCH DIAZ INFANTE

DIRECTOR DE TESIS  
DR. SALVADOR MIER Y TERAN SIERRA

MEXICO, D.F. 1991



## **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.

# I N D I C E

TOMO I

pág.

## INTRODUCCION

### CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES HISTORICOS

I.	DERECHO ROMANO.	4
1.	LA MONARQUIA.	4
2.	LA REPUBLICA.	5
3.	EL IMPERIO.	10
II.	DERECHO ESPAÑOL.	11
1.	LA RESPONSABILIDAD DE LOS OFICIALES PUBLICOS DURANTE LA BAJA EDAD MEDIA.	11
1.1	EL PESQUISADOR.	13
1.2	EL VEEDRO.	13
1.3	EL VISITADOR.	13
1.4	INMORALIDAD PROFESIONAL.	17
1.5	INMORALIDAD ECONOMICA.	18
1.6.	NEGLIGENCIA EN EL OFICIO Y ABANDONO DE FUNCIONES.	19
1.7.	DESOBEDIENCIA U OFENSA AL REY, FALSEDAD Y TRAICION.	20
1.8.	INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE SIGILO.	23
1.9.	LA MUERTE Y LA EDAD.	24
1.10	EXTINCION DEL PLAZO.	24
1.11.	LA REMOCION POR JUSTA CAUSA.	25
1.12.	LA MUEPTE DEL MONARCA OTORGANTE.	26

	página.
2. EL JUICIO DE RESIDENCIA.	26
III. DERECHO MEXICANO.	31
1. DERECHO MAYA.	32
2. DERECHO AZTECA.	33
3. EPOCA VIRREYNAL.	37
4. MEXICO INDEPENDIENTE.	47
a) CONSTITUCION DE APATZINGAN.	48
b) CONSTITUCION DE 1824.	50
c) CONSTITUCION DE 1836.	52
d) BASES ORGANICAS DE 1843.	56
e) ACTA DE REFORMAS DE 1847.	57
f) CONSTITUCION DE 1857.	59
g) LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1870.	63
h) LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896.	70
i) CONSTITUCION DE 1917.	72
j) EL DEPARTAMENTO DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION 1917 - 1932.	77
k) LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940.	91
l) LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980.	119
 CAPITULO SEGUNDO. ANALISIS DE LA REFORMA AL TITULO IV CONSTITUCIONAL Y DE SU LEY REGLAMENTARIA.	 121
1. JUSTIFICACION DEL DERECHO DISCIPLINARIO.	122
2. ANALISIS DE LA REFORMA AL TITULO IV CONSTITUCIONAL.	127
a) ARTICULO 108.	127
b) ARTICULO 109.	129
c) ARTICULO 110.	138
d) ARTICULO 111.	142

	n.º p.
e) ARTICULO 112.	147
f) ARTICULO 113.	148
g) ARTICULO 114.	149
3. ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	150
a) TITULO PRIMERO.	158
a.1) CAPITULO UNICO: DISPOSICIONES GENERALES.	158
b) TITULO SEGUNDO: PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE LA UNION EN MATERIA DE JUICIO POLITICO Y DE CLARACION DE PROCEDENCIA.	162
b.1) CAPITULO UNO: SUJETOS, CAUSAS DE JUICIO POLITI Y SANCIONES.	162
b.2) CAPITULO SEGUNDO: PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO - POLITICO.	166
b.3) CAPITULO TRES: PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARA- CION DE PROCEDENCIA.	176
b.4) CAPITULO CUARTO: DISPOSICIONES COMUNES PARA - LOS CAPITULOS DOS Y TRES DEL TITULO SEGUNDO.	179
c) TITULO TERCERO: RESPONSABILIDADES ADMINISTRA- TIVAS.	185
c.1) CAPITULO UNO: SUJETOS Y OBLIGACIONES DEL SERVI DOR PUBLICO.	185
c.2) CAPITULO DOS: SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PRO- CEDIMIENTOS PARA APLICARLAS.	188
d) TITULO CUARTO.	203
d.1) CAPITULO UNICO: REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS - SERVIDORES PUBLICOS.	203

TOMO II

CAPITULO TERCERO. LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION COMO PRINCIPAL ORGANO DE CONTROL.	211
1. ASPECTOS GENERICOS SOBRE EL CONTROL.	

a)	CONTROL LEGISLATIVO.	211
a.1)	CONTROL DE LEGISLACION.	211
a.2)	CONTROL PRESUPUESTAL.	214
a.3)	CONTROL POLITICO.	211
b)	CONTROL ADMINISTRATIVO.	211
b.1)	ATENDIENDO A LA CLASE DE ACTO QUE SE REALIZA.	213
b.2)	ATENDIENDO AL OBJETO DEL ACTO.	213
b.3)	ATENDIENDO AL TIEMPO EN QUE EL ACTO QUE SE REALIZA.	213
b.4)	ATENDIENDO A LA FORMA DEL ACTO QUE SE REALIZA.	213
b.5)	ATENDIENDO AL ORGANISMO QUE REALIZA EL ACTO.	213
b.6)	ATENDIENDO A LOS EFECTOS DEL ACTO.	213
c)	CONTROL JURISDICCIONAL.	213
c.1)	DE CONSTITUCIONALIDAD.	213
c.2)	DE LEGALIDAD.	214
2.	ELEMENTOS DEL CONTROL ADMINISTRATIVO.	215
a)	SUJETO	215
b)	OBJETO.	217
b.1)	LEGALIDAD.	217
b.2)	FISCALIZACION.	217
b.3)	OPORTUNIDAD.	218
b.4)	GESTION.	218
c)	FORMA	219
d)	FINALIDAD.	222
3.	MOTIVACIONES PARA LA CREACION DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	225
a)	RECLAMO POPULAR.	226
b)	LA DISPERSION DE LOS ORGANOS DE CONTROL.	227
c)	LA EVALUACIÓN A CARGO DEL EJECUTIVO FEDERAL.	227

d)	EVITAR QUE EXISTAN NORMAS DE CONTROL QUE SE APLIQUEN INDISCRIMINADAMENTE EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.	229
e)	ADECUADO MANEJO DE LOS RECURSOS.	229
f)	DIGNIFICACION DEL SERVICIO PUBLICO A TRAVES DE LA TRANSPARENCIA EN EL EJERCICIO DE LAS RESPONSABILIDADES INHERENTES AL MISMO.	230
g)	CONTROL UNITARIO DEL PODER DISCIPLINARIO.	230
h)	OPTIMIZACION DE LOS RECURSOS DE LA FEDERACION.	231
i)	COMBATIR EL PROCESO INFLACIONARIO.	231
j)	MEDIO PREVENTIVO DE LA CORRUPCION.	232
k)	MODERNIZACION EN EL CONTROL.	232

4. FACULTADES DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

a).	FACULTADES DE NORMATIVIDAD.	
a.1)	PLANEAR, ORGANIZAR Y COORDINAR EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL.	234
a.2)	EXPEDIR NORMAS DE CONTROL PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	234
a.3)	OPINAR PREVIAMENTE A SU EXPEDICION, SOBRE LOS PROYECTOS DE NORMAS DE CONTABILIDAD Y DE CONTROL EN MATERIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, ASI COMO SOBRE LOS PROYECTOS DE NORMAS EN MATERIA DE CONTRATACION DE DEUDA, MANEJO DE FONDOS Y VALORES QUE FORMULE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.	235
a.4)	EXPEDIR NORMAS PARA LA COOPERACION TECNICA DE INFORMES Y DATOS ENTRE LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.	235
a.5)	ESTABLECER LAS BASES GENERALES Y LOS LINEAMIENTOS PARA LA PRACTICA DE AUDITORIAS INTERNAS Y EXTERNAS.	236
a.6)	EXPEDIR LAS NORMAS NECESARIAS PARA EL FUNCIONAMIENTO Y ATENCION DE LAS OFICINAS DE QUEJAS DEL PUBLICO SOBRE LA CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE IRREGULARIDADES EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA.	236
a.7)	EXPEDIR NORMAS PARA EL CUMPLIMIENTO, POR PARTE DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, DE LA PRESENTACION OPORTUNA Y CABAL DE SUS DECLARACIONES SOBRE SITUACION PATRIMONIAL.	236

b)	NORMAS DE VIGILANCIA Y FISCALIZACION.	236
b.1)	INSPECCIONAR EL EJERCICIO DEL GASTO PUBLICO FEDERAL Y SU CONGRUENCIA PRESUPUESTAL.	236
b.2)	PRACTICAR AUDITORIAS FINANCIERAS, LEGALES, DE OPERACION, DE CONTROL DE GESTION Y DE FONDOS Y VALORES.	238
b.3)	REVISAR, INSPECCIONAR E INTERVENIR RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES Y NORMAS EN CUANTO A OBRAS PUBLICAS Y ADQUISICIONES SE REFIERE.	238
b.4)	DESIGNAR A LOS AUDITORES INTERNOS EN LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y REGULAR Y CONTROLAR SU ACTUACION.	240
b.5)	DESIGNAR Y PROPONER A LOS COMISARIOS PUBLICOS - ASI COMO COORDINAR SUS FUNCIONES PREVENTIVAS Y EN SU CASO CORRECTIVAS EN EL SECTOR PARAESTATAL.	240
b.6)	APROBAR LA DESIGNACION DE LOS TITULARES EN LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y VIGILAR SU FUNCIONAMIENTO AL IGUAL QUE LA ADECUACION A LAS NORMAS DE CONTROL INTERNO, QUE HUBIERE PREVIAMENTE ESTABLECIDO.	240
b.7)	VERIFICAR Y CONTROLAR LAS MANIFESTACIONES DE BIENES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	240
c)	FACULTADES DE EVALUACION.	241
c.1)	REALIZAR EVALUACIONES EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	241
c.2)	EVALUAR EL MANEJO Y APLICACION DE LOS RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS O COORDINADOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.	241
c.3)	INVESTIGAR LOS RESULTADOS DE PROGRAMAS Y ACCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL.	241
c.4)	VIGILAR Y EVALUAR LA EFICIENCIA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	242
d)	FACULTADES DE CONTROL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	242
d.1)	REVISAR Y TRAMITAR LAS QUEJAS Y DENUNCIAS QUE SE PRESENTEN SOBRE LA ACTUACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y EN SU CASO, TURNARLAS A LAS DEPENDENCIAS.	242

- d.2) INSTRUIR LOS PROCEDIMIENTOS DE SANCIONES POR -  
IRREGULARIDADES COMETIDAS POR SERVIDORES PUBLI-  
COS. 242
- d.3) SANCIONAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL CASO  
QUE LEGALMENTE LE COMPETA Y EN SU EVENTUALIDAD  
TURNAR LOS EXPEDIENTES A LAS CONTRALORIAS INTER-  
NAS DE LAS DEPENDENCIAS RESPECTIVAS PARA LA -  
APLICACION DE LAS SANCIONES. 243
- d.4) DENUNCIAR ANTE EL MINISTERIO PUBLICO LOS DELI-  
TOS EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS DE LA NACION  
Y EN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLI-  
COS. 243
- d.5) FINCAR LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS  
QUE CORRESPONDAN EN LOS TERMINOS DE LA LEY. 243
- d.6) DECLARAR QUE NO SE HA CUMPLIDO CON LA OBLIGA-  
CION DE PRESENTAR LA DECLARACION DE BIENES. 243
- d.7) DENUNCIAR ANTE EL MINISTERIO PUBLICO EL DELITO  
DE ENRIQUECIMIENTO ILICITO. 243
5. ESTRUCTURA DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENE-  
RAL DE LA FEDERACION. 245
- a) ATRIBUCIONES DE DELEGADOS Y COMISARIOS. 253
- a.1) REPRESENTAR A LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA  
GENERAL DE LA FEDERACION. 253
- a.2) VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LA PLANEACION, ORGA-  
NIZACION y COORDINACION DEL SISTEMA DE CONTROL  
Y EVALUACION GUBERNAMENTAL POR PARTE DE LAS DE-  
PENDENCIAS Y ENTIDADES. 253
- a.3) VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES -  
REGLAMENTARIAS, NORMATIVAS Y DE POLITICA GLO-  
BAL Y SECTORIAL QUE EMITAN LA SECRETARIA DE -  
PRESUPUESTO Y CREDITO PUBLICO, DE PROGRAMACION  
Y PRESUPUESTO Y DE LA CONTRALORIA GENERAL DE -  
LA FEDERACION. 254
- a.4) VIGILAR LA COORDINACION, IMPLANTACION Y FUNCIO-  
NAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PROGRAMACION DE -  
LAS ENTIDADES PARAESTATALES AUTORIZADAS, 254
- a.5) VIGILAR QUE LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS AD-  
MINISTRATIVOS ORGANICEN A LAS ENTIDADES PARAES-  
TATALES BAJO SU COORDINACION, AGRUPANDOLAS EN  
SUBSECTORES CUANDO CONVENGA. 254
- a.6) VIGILAR EL DESARROLLO DEL ESQUEMA Y LOS LINEA-

MIENTOS DE CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL.	255
a.7) VIGILAR Y PROMOVER EL ESTABLECIMIENTO POR PARTE DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE INDICES BASICOS PARA EL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL QUE LE SEAN REQUEPIDOS POR LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	255
a.8) VIGILAR LA CREACION DE LOS COMITES MIXTOS DE PRODUCTIVIDAD Y DE LOS COMITES ESPECIALIZADOS.	255
a.9) EVALUAR EL DESEMPEÑO OPERATIVO, PRODUCTIVO, FINANCIERO Y ECONOMICO SOCIAL DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, CUANDO EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS ASI LO EXIJA.	255
a.10) EVALUAR LOS ASPECTOS ESPECIFICOS EN PUNTOS CRITICOS.	256
a.11) EVALUAR LAS ENTIDADES PARAESTATALES SELECCIONADAS DEL SECTOR.	256
a.12) INFORMAR PERIODICAMENTE A LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, SOBRE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN SU ACTUACION.	256
a.13) INFORMAR SOBRE LOS NIVELES DE COORDINACION INTERSECTORIALES ASI COMO LA CELEBRACION DE CONVENIOS ANUALES DE COORDINACION INTERSECTORIAL.	257
a.14) PROPONER PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA CUESTION PUBLICA PARTICULAR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	257
a.15) PROPONER ELEMENTOS DE JUICIO PARA EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y PRIORIDADES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES.	257
b) FACULTADES ESPECIFICAS PARA COMISARIOS.	257
b.1) VIGILAR LA DEBIDA INTEGRACION Y PROGRAMACION DE ACTIVIDADES Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO.	258
b.2) VIGILAR EL ESTABLECIMIENTO Y EJECUCION DEL PROGRAMA INSTITUCIONAL.	258
b.3) VIGILAR LA CONGRUENCIA DEL PROGRAMA INSTITUCIONAL CON EL PROGRAMA SECTORIAL RESPECTIVO.	258

- b.4) VIGILAR QUE LAS ENTIDADES DEL SECTOR QUE COORDINAN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CONDUZCAN SUS ACTIVIDADES CONFORME AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PROGRAMA SECTORIAL CORRESPONDIENTE Y CUMPLAN CON LO PREVISTO EN EL PROGRAMA INSTITUCIONAL. 258
- b.5) VIGILAR QUE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL PROPORCIONEN A LAS DEMAS ENTIDADES DEL SECTOR DONDE SE ENCUENTRAN AGRUPADAS LA INFORMACION Y DATOS QUE SOLICITE. 258
- b.6) INFORMAR A LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION SOBRE LA FUSION, LIQUIDACION, VENTA O CESION DE LAS ENTIDADES Y EN GENERAL SOBRE CUALQUIER CAMBIO DE SU ESTRUCTURA, NATURALEZA Y OBJETIVOS. 258
- b.7) CUMPLIR, EN EL CASO DE LAS ENTIDADES CONSTITUIDAS COMO SOCIEDADES ANONIMAS, CON LAS FUNCIONES QUE PARA LOS COMISARIOS SEÑALA LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES. 258

CAPITULO CUARTO. CONSIDERACIONES ACERCA DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	260
1. JUICIO POLITICO.	262
2. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.	271
3. CONTROL Y EVALUACION DEL GASTO PUBLICO.	280
4. PROPUESTA DE REFORMAS.	288
a) REFORMAS AL TITULO IV DE LA CONSTITUCION.	288
b) REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	290
c) REFORMAS A LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.	296
CONCLUSIONES.	299
CITAS.	304
BIBLIOGRAFIA.	312

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

A fines del sexenio pasado, la opinión pública comenzó a criticar severamente la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. A más de seis años del inicio de sus funciones, tal parece que ha resultado completamente ineficaz, en virtud de que la corrupción es un fenómeno que continúa presente en las estructuras de nuestra sociedad y lejos de atenuarla se ha convertido en un instrumento de control político.

Ante esta realidad, se constituye como imperativo inaplazable la búsqueda de algún instrumento jurídico que tenga mayor repercusión en el control y vigilancia de la actuación de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Para la consecución de este fin, analizaremos en primer término la evolución que han tenido las instituciones encargadas de la vigilancia y control de los actos de los titulares de los órganos de la administración pública, abarcando los antecedentes históricos más directos: el Derecho Romano, el Derecho Español y el Derecho Mexicano.

Enseguida analizaremos el marco jurídico del sistema vigente de responsabilidades de los servidores públicos, estudiando el Título IV de la Constitución, su Ley Reglamentaria, así como las facultades que de acuerdo con el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ocupándonos de estudiar su estructura.

Finalmente nos ocuparemos de proponer algunas Reformas Legislativas tendientes a que las funciones de control y vigilancia a que hemos aludido sean desempeñadas con imparcialidad, oportunidad y celeridad.

## **CAPITULO 1 ANTECEDENTES HISTORICOS**

## I. DERECHO ROMANO

Con el fin de lograr el desarrollo sistemático de este tema, abarcaremos las tres etapas de la vida político-social del pueblo romano: la Monarquía, la República y el Imperio.

### 1. LA MONARQUÍA

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

Afirma Emilio Costa en su obra "Historia del Derecho Romano Público y Privado" que "no existe ningún documento contemporáneo que remontado a una edad relativamente cercana al periodo más arcaico de la historia de Roma nos de noticias sobre las instituciones políticas que ella tuvo en su origen y en dicho periodo lejano" (1). De donde se deduce que las fuentes referentes a la vida política de Roma son escasas en este lapso.

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

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

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

1. Costa Emilio, Historia del Derecho Romano Público y Privado, Madrid, Ed. Espasa, 1930, 160. P.

Podemos considerar que la Lex Curia constituyó el primer antecedente de fiscalización sobre el sujeto encargado de gobernar.

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

## 2. LA REPUBLICA

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

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

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

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

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

Pasando a un análisis más específico de las diversas magistraturas, encontramos que la más alta jerarquía la forman los cónsules. Los titulares de esta magistratura tienen amplias facultades para administrar los recursos públicos, siendo vigilados por el senado, igualmente poseen facultades coercitivas para mantener el orden público.

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

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

En circunstancias extraordinarias, se nombraba un dictador, llamado así por su función de dictar órdenes sin consultar a nadie teniendo por tanto una potestad superior a la de los consules, pero de carácter extraordinario; tal circunstancia, como atinadamente señala Burdese, rompe con el principio de colegialidad (2).

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

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

En el año 494 A.C., aparecen los tribunos en número de dos, llegando a existir, según Burdese, hasta diez tribunos en el año 457 A.C. (3), característica fundamental de estos magistrados es la inaplicabilidad de la *Coercitio* ... "en virtud del juramento de la plebe y aceptado por la *Lex Valeriotioratia* del año 449 A.C. por el ordenamiento ciudadano", situación que deja notar cómo desde el incipiente desarrollo del sistema de vigilancia de las acciones de los empleados del Estado las presiones de tipo política le restan eficacia (4).

2. Burdese Giorgio, Manual de Derecho Público Romano, Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1912, Pág. 81.

3. *Ibidem*, Pág. 89.

4. *Ibidem*, Pág. 90.

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

Poco a poco los tribunos van perdiendo su característica de órgano de clase, para después convertirse en órgano de control senatorial acerca de la conducta de los magistrados.

Por cuanto hace al senado, los miembros de éste, están obligados a asistir a las reuniones a que fueren convocados por los tribunos, mediante los edictos correspondientes, por lo tanto, si dejan de asistir sin causa justificada, quedan sujetos a la Coercitio del convocante; Burdese señala que, "constitucionalmente el senado está investido de un alto poder de vigilancia, ejerciendo preferentemente en la época de acoplamiento de la constitución Patrio-plebeya y que a partir del año 367 A.C. encuentra aplicación práctica en la dirección sobre la continuidad y regularidad de elección de los magistrados" (5).

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

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

5. Ibidem, Pág. 97.

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

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

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

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

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

Al final de la república, en el año 171 A.C. surgen los Questores Perpetuae como tribunales permanentes, para castigar el Crimen Repetundarum que surge con motivo de los abusos de que -

fueron víctimas los habitantes de los pueblos conquistados, por parte de los magistrados y gobernantes de las provincias.

### 3. EL IMPERIO.

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

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

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

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

Aparece la Concussio entendida como la extorsión.

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

Considerando insuficiente este catálogo de delitos, -- el jurista Kres en el año 732 incluye dentro de los contratos de los empleados públicos la cláusula Ecessussive Malversatio, la cual resulta -----

ser tan genérica que incluye la infracción de cualquier deber del empleado público, dentro o fuera de servicio, directa o indirectamente, impuesta a éste en el nombramiento (6).

## II. DERECHO ESPAÑOL

Al tratar este apartado, nos basaremos en un estudio que hace José María García Marín, en relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos en el Reino de Castilla, durante la Baja Edad Media, en su obra titulada "El Oficio Público en Castilla durante la Baja Edad Media". Dicho estudio fue realizado atendiendo a diversas fuentes del Derecho Español, tales como las Siete Partidas, las Leyes de Estilo, así como en diversos Fueros Reales como el Espéculo, el de Teruel, los de las Cortes de Valladolid de 1312 a 1325, entre otros (7).

Es oportuno mencionar que la bibliografía relativa a este punto es muy abundante, sin embargo, para los efectos del presente, nos parece que el autor citado recoge los datos más relevantes y sobre todo, los que van a tener aplicación en la Nueva España.

Dedicaremos un apartado especial al Juicio de Residencia, puesto que constituye un antecedente del actual Juicio Político aplicable en nuestro país.

### 1) La responsabilidad de los oficiales públicos durante la Baja Edad Media.

Durante este periodo histórico es, en principio, facultad -

6. Benzi Ovando Mélan "El Poder Disciplinario de la Administración Pública: Naturaleza, Procedimiento y Control Jurisdiccional." *Revista de la Asociación de Juristas Argentinos*, *Revista del Colegio de Abogados de la Plata*, Julio-Diciembre de 1962. AÑO XLIV - (13). 43. Pág. 36.

7. García Marín José María. El Oficio Público en Castilla durante la Baja Edad Media. Sevilla. Universidad de Sevilla. 1974.

exclusiva del Rey, la vigilancia de las acciones realizadas por sus oficiales. Atendiendo al momento en el que el monarca ejercía esta facultad, existen para éste dos alternativas: que fuera ejercida durante el desempeño del cargo, o bien, habiendo concluido el mismo. En el primer caso, el control se realiza en dos formas: a través de los oficiales ordinarios, que ejercen esta actividad a instancias del Rey, los de mayor jerarquía sobre sus subordinados, de manera semejante al Derecho Romano, o a través de oficiales -- extraordinarios, constituidos especialmente para la realización de esta función.

En cuanto al sistema de control que efectúan los oficiales ordinarios, destaca García Marín que Fernando IV en el año de 1367 a petición de sus súbditos, encomienda a sus escribanos que redactaran todos los hechos que acaecieran en sus reinos (8).

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

En este orden de ideas, afirma García Marín que "a través de este amplio sistema de inspección en que los mismos fiscalizadores son a la vez fiscalizados, los monarcas encuentran un medio eficaz, fácil y hasta económico de controlar la actuación de sus oficiales y derivar la consiguiente responsabilidad en su caso" (9).

Existen también agentes con la función específica de vigilancia y con facultad para sancionar, tales como el Pesquisador, el -

8. *Ibidem*, Pág. 308.

9. *Ibidem*, Pág. 310.

Veedor y el Visitador, de los cuales trataremos a continuación:

### 1.1.) EL PESQUISADOR

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

### 1.2.) EL VEEDOR

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

### 1.3.) EL VISITADOR

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

Como señalamos más arriba, el Veedor tiene también facultades en relación con la aplicación de la justicia, a este respecto

señala García Marín que mientras el Visitador se ocupa de asuntos penales, el Pesquisador se ocupa de asuntos civiles y administrativos (10).

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

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

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

Vistos los instrumentos de control con que contaba la administración, conviene ahora comentar algo en relación a las causas de responsabilidad y los efectos de ésta.

Al inicio de este apartado mencionamos que la facultad de vigilar y sancionar a los funcionarios de la administración, era

10. *Ibidem*, Pág. 314.

en principio exclusiva del Rey, razón por la cual es también la única autoridad que puede fincar una responsabilidad.

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

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

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

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

Existe el principio de identidad entre el superior jerárquico

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

De igual manera los oficiales encargados de las funciones de dirección, son sujetos de responsabilidad si no evitan que el dependiente incurra en alguna falta o delito cuando esto esté a su alcance.

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

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

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

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

García Marín clasifica las causas de responsabilidad y las sanciones en los siguientes rubros (11).

#### 1.4.) INMORALIDAD PROFESIONAL

Define esta falta en los siguientes términos: "incurre en este capítulo de responsabilidades el oficial que comete abuso de autoridad, aquél cuyo proceder busca el cohecho de los administrados, el Alcalde que juzga antes de prestar el juramento, el Juez Parcial, el que alarga intencionalmente el pleito o se excede en su competencia, el que a sabiendas juzga con la finalidad de perjudicar a alguna de las partes, el oficial que denuncia falsamente errores o faltas cometidas por un colega o le ofende de palabra o de obra, etc " (12).

Este tipo de delitos se castiga con la pérdida del oficio y la inhabilitación absoluta del que lo comete. Si un juez impone penas corporales injustas -atendiendo a la autoridad que las impone y al agravando- deberá sufrir la misma pena corporal que impuso. Asimismo, a juicio del Rey puede sufrirse el destierro por el tiempo y la lejanía del lugar de que se trate, siendo ésta, determinada por el propio Rey. En tanto no se concluya el procedimiento respectivo contra el culpable podrá suspendersele en el ejercicio de sus funciones.

11. *Ibidem*. Pág. 326.

12. *Ibidem*. Pág. 328.

Es sujeto de responsabilidad por esta misma causa el oficial que ofenda o cause daños a la persona de su colega, pudiendo ser sancionado con la suspensión temporal del oficio, independientemente de cualquier otra responsabilidad que por la misma causa pudiera derivarse.

De igual manera, el funcionario que pone a alguien en su lugar sin la previa autorización del Rey, será sancionado con la privación del salario, y en cuanto al sustituto, se le aplica inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público, y en caso de no acatar esta prohibición se le aplicará sanción económica.

Destaca de la definición transcrita, el carácter casuístico de la inmoralidad profesional. En nuestro derecho vigente, también se recurre a la casuística para establecer la conducta que deben observar los servidores públicos, situación que se desprende de la lectura del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que estudiaremos posteriormente.

El peligro de la casuística, consiste en que la autoridad al momento de aplicar la ley, cuenta con diversas hipótesis para imponer una misma sanción, lo que implica el aumento de la facultad discrecional de la misma, y en consecuencia, el riesgo de imponer una sanción injustamente.

#### 1.5.) INMORALIDAD ECONOMICA

Consiste en que los jueces admitan el cohecho, cuyas consecuencias han sido trazadas con anterioridad.

El Derecho Real condena con pena de carácter pecuniario los delitos de hurto y malversación cometidos por oficiales del Rey, especialmente de quienes tienen bajo su guarda la administración de los tributos. Las Partidas sancionan el delito de malversación con la devolución de la cantidad de que se dispuso, más un tercio adicional por concepto de multa.

Los funcionarios encargados de la fabricación de monedas cometen el delito de hurto si utilizan en la elaboración de las mismas menos oro o plata del que deben emplear, estando obligados en este caso a devolver cuatro veces la cantidad de oro o de plata que se utiliza para fabricar la moneda de que se trate.

Podemos observar que la preocupación de un gobierno por la correcta aplicación de sus recursos no es algo nuevo. En este rubro el sistema del Derecho español guarda bastante similitud con nuestro Derecho vigente, ya que el servidor público que destine recursos del erario federal a fines distintos a los que están afectos o reciba de cualquier persona algún beneficio distinto de las prestaciones que el Estado le otorga por la realización del servicio encomendado, deberá pagar dos tantos del lucro obtenido o del daño causado. Como ya vimos, las Partidas condenan la malversación de fondos con la devolución de la cantidad de que se dispuso, más un tercio por concepto de multa.

#### 1.6.) NEGLIGENCIA EN EL OFICIO Y ABANDONO DE FUNCIONES

"Dentro de este grupo se incluyen aquellas actividades u omisiones que comportan un irresponsable cumplimiento del deber fundamental de servir el oficio para el que su titular ha sido designado" (13).

El Derecho Real prescribe diversas sanciones para aquellos - que incurren en esta irregularidad que se aplica en proporción al daño que se cause a los administrados.

En principio, el funcionario negligente pierde el oficio ad más de que tendrá que responder con el doble del monto del daño que con su negligencia hubiere causado a los administrados; de los daños físicos responde con su persona. Sobreviene también para el - responsable la pérdida del prestigio profesional, teniendo los -- agraviados el derecho de denunciar al infractor en el Juicio de Re sidencia.

Dispone el Fuero de cuenca que el Alguacil que deja escapar al preso por negligencia, además de asumir el pago de la multa que correspondía al fugitivo, tomará su lugar en la compurgación de la pena.

La definición de la negligencia en el Oficio resulta muy sub jetiva, lo que es comprensible si consideramos que es difícil pre- cisar con un criterio objetivo la irresponsabilidad. En la Ley Fe deral de Responsabilidades de los Servidores Públicos uno de los - principales criterios del código obligacional establecido en el Ar tículo 47, al que hemos hecho referencia, es precisamente la dili- gencia durante el desempeño del oficio público; sin embargo existe también subjetividad en lo relativo a lo que se puede considerar - como negligencia. No obstante lo anterior, la forma más objetiva de verificar la existencia de una conducta diligente, es la eval uación de los resultados obtenidos por el servidor público durante - el ejercicio de su encargo.

#### 1.7.) DESOBEDIENCIA U OFENSA AL REY, FALSEDAD Y TRACION

La obediencia al Rey es la obligación fundamental de todos -

los servidores, y es de tal importancia que antes de tomar la investidura propia del cargo se jura fidelidad al soberano, por lo que la desobediencia es una de las faltas más graves.

El Espéculo establece que si el desobediente tiene algo del Rey, deberá devolverlo. Las Partidas añaden como castigo el destierro.

Quienes ofenden al monarca, son puestos a disposición de éste, para que se aplique la sanción que considere conveniente.

Si consideramos la importancia que en esta época se concedía al soberano, resulta comprensible el hecho de que si se le ofendía, se estuviera a su merced para que éste decidiera la sanción que debía imponerse al que le ofendiera. El rey no es nada más una persona, es quien representa al Estado, tiene en cierta forma un aspecto de divinidad, ya que la justificación del poder temporal se encuentra en Dios.

Son posibles sujetos activos del delito de falsedad los pesquisadores, los escribanos y los secretarios. En cuanto a los primeros, el Espéculo y las Partidas establecen que deben sufrir fuerte pena en su haber y en su persona; en cuanto a los escribanos que falsificaran la escritura, si son de la casa del Rey, serán condenados a la pena Capital y a la pérdida de sus bienes. Si es de la villa o de las ciudades, perderá la mano y quedará difamado para siempre. En cuanto a los daños que causen de naturaleza patrimonial, los pagarán al duplo.

Conviene recordar que los Pesquisadores constituyen uno de los medios a través de los cuales el Rey, ejerce sus atribuciones de fiscalización, por lo que uno de los medios a través de los cuales el monarca lograba la confiabilidad en tal mecanismo, es ---

precisamente, estableciendo penas severas para tales funcionarios. De igual manera con los escribanos, quienes como lo establecimos anteriormente, también tienen una función de control.

Opinamos que el fundamento de las penas pecuniarias se encuentra en el hecho de que quien falsea los hechos obtiene beneficios económicos o cuando menos un provecho susceptible de valorarse económicamente.

Por otro lado, el Escribano de la casa del Rey, era sancionado con mayor severidad que el que desempeñaba su función dentro de la ciudad, en atención a la confianza que se depositaba en aquél, mientras que a este último se le cortaba la mano, por ser el miembro con el que plasmaba la mentira. Conviene aclarar que aún cuando el Escribano de la ciudad no era castigado con la pena capital, mientras que el Escribano de la casa del Rey si lo era, la infamia equivalía a una muerte en vida, por lo que no sabemos si era peor la muerte o quizás lo era la infamia.

El responsable de traición sea o no oficial perderá la vida, todos sus bienes en beneficio de la corona, quedando sus descendientes varones penados con la infamia, no pudiendo por ello ocupar cargo público alguno.

La explicación de que el traidor pierde la vida, pensamos que se encuentra en que no es digno de vivir como hijo de la patria a la que pertenece y la pérdida de sus bienes estimamos que tiene un carácter reparador de la falta cometida. Sin embargo, el hecho de que los descendientes carguen con las consecuencias de un acto que ellos no realizaron, a la luz de nuestros principios, nos parece muy injusto, no obstante, si pensamos que los cargos eran en su mayoría hereditarios, también se heredaban los aspectos nega

tivos del ascendiente.

#### 1.8.) INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE SIGILO

El Escribano que revele algún secreto que le haya sido confiado por el Rey, será sancionado con la pena capital y la pérdida de todos sus bienes. No obstante, si no se causa daño al monarca y la transgresión no resulta excesiva, la pena debe ser menor.

Por lo que se refiere a los castigos por incumplimiento del deber de sigilo, se aprecia ya la graduación de la pena según la gravedad de la infracción.

Por lo que hace a la prescripción para denunciar las irregularidades mencionadas, podemos puntualizar que tratándose del hurto cometido por oficiales que tienen a su cargo actividades de contenido económico, no existe prescripción para denunciar. Lo mismo sucede en el caso de los encargados de la administración de justicia.

En caso de delito de falsedad, el término para denunciar, es de 20 años.

En 1419 en las Cartas de Madrid, Juan II establece que si el Juicio de Residencia no se ha realizado en el año posterior al que el oficial abandonó el cargo que ocupa, esta obligación se considera prescrita.

Si el rey es en principio la única autoridad facultada para sancionar a sus oficiales, resulta lógico también que el monarca pueda indultar a los oficiales que han incumplido con sus obligaciones.

Debemos precisar, sin embargo, que si bien es cierto que el indulto exime al oficial de toda responsabilidad frente al Rey, también es cierto que no lo libera de su responsabilidad frente a terceros que resulten perjudicados por su negligencia.

Hemos de destacar el hecho de que para ser sujeto de las sanciones que acabamos de mencionar, es condición previa tener el carácter de "Oficial Público", de ahí que si por alguna causa se pierde tal carácter, se estará excluido de los supuestos a que nos acabamos de referir. Conviene pues referirnos de manera general a las causales de terminación de la relación entre el soberano y sus servidores.

#### 1.9.) LA MUERTE Y LA EDAD

La muerte como causa de terminación de la relación entre el monarca y el oficial no requiere mayor explicación, pero ha de tenerse en cuenta que si bien la muerte es causa de terminación del oficio público, éste puede transmitirse a los herederos; esto tiene explicación en la concepción patrimonial que se tiene en esta época del oficio público.

En relación a la edad que debe considerarse adecuada para desempeñar el oficio público, según García Marín, no existe en las fuentes un criterio uniforme. (14).

#### 1.10.) EXTINCION DEL PLAZO

Las Partidas consagran el principio de temporalidad en cuanto a la ocupación de los cargos públicos, sin embargo, como

mencionamos anteriormente, existía la costumbre de transmitir por herencia los cargos. Los Reyes Católicos en 1480, confirman el principio de temporalidad. Este hecho no implica que no existieran oficios perpetuos, tan es así que las Partidas distinguen los oficios perpetuos de los temporales o por breve plazo, contando entre los primeros a aquellos que se conceden por la vida de su titular.

#### 1.11.) LA REMOCION POR JUSTA CAUSA

La remoción de un oficial puede derivarse de un ilícito penal o falta disciplinaria, o bien de la simple decisión del monarca. En cuanto a las dos primeras causas, éstas fueron analizadas al tratar la responsabilidad de los servidores. En cuanto a la tercera, es consecuencia de la soberanía del monarca y de que la relación entre el Rey y el servidor se fundamenta en la confianza.

En este punto compartimos la opinión del Maestro Juan Soto-Cerbón, quien en su Cátedra de Derecho del Trabajo ha sostenido en repetidas ocasiones, que resulta profundamente injusto el hecho de que al servidor público se le pueda remover de su puesto libremente y que, por lo tanto, no tenga ninguna garantía de permanencia en el desempeño de su empleo.

Entendemos, pero no aceptamos, el hecho de que dadas las características del sistema político mexicano, sea necesaria la libertad para remover a los empleados públicos sobre todo en cierto nivel.

En este punto podemos apreciar cómo desde este periodo, la libre remoción es un importante instrumento de control político.

### 1.12.) LA MUERTE DEL MONARCA OTORGANTE

Lo anteriormente asentado deja bien claro que la relación entre el monarca y sus servidores es "Intuitu Personae" por lo que debe concluirse que la muerte del monarca otorgante, extingue la relación con sus servidores, independientemente de que el sucesor pueda confirmarlos, puesto que dicha confirmación constituye un acto distinto por virtud del cual se inicia una nueva relación diversa de la anterior.

"Es frecuente encontrar documentos en los que los Reyes Católicos confirman oficios concedidos durante el reinado de Enrique - IV asegurando con ello la continuación en los mismos a sus anteriores titulares" (15).

### 2) EL JUICIO DE RESIDENCIA

José María Mariluz Urquijo, en su obra titulada "Ensayo sobre Juicios de Residencia Indianos", define esta institución: "Llábase Juicio de Residencia o simplemente Residencia, a la cuenta que se tomaba a los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo" (16).

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

El nombre del juicio proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer -residir- obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio, para facilitar la investigación" (17).

15. *Ibidem*, Pág. 351.

16. Mariluz Urquijo José María. Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos. Sevilla. Escuela de Estudios Hispánicos-  
curso de Sevilla. 1952. Pág. 3.

17. *Ibidem*, Pág. 3.

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

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

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

Todas estas circunstancias explican la adopción de diversas medidas de control, declaraciones de bienes, vigilancia recíproca de los organismos americanos, Visitas, Juicios de Cuentas y de Residencia ..." (18).

Los estudiosos del Juicio de Residencia han sostenido que la diferencia entre esta institución y la Visita, consiste fundamentalmente en que ésta última puede iniciarse en cualquier tiempo, mientras que aquella tiene lugar al término de las funciones del residenciado cada cinco años en los Oficios perpetuos o cuando el funcionario se trasladare a desempeñar el Oficio a un nuevo lugar. Mariluz Urquijo discrepa de esta opinión afirmando que el Juicio de Residencia podrá iniciarse en cualquier tiempo. A este efecto sostiene que "ya en las Leyes Nuevas de 1542, se establecía que los Presidentes y Oidores de las audiencias podrán mandar tomar residencia a los Gobernadores y a otras justicias que les estuvieren sujetos cada y cuando que les pareciere que conviene" (19).

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

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

La residencia debía ser tomada en el lugar en que el residenciado hubiere desempeñado su oficio, lo cual resultaba conveniente tanto para el quejoso, que no tenía que desplazarse y contaba con -

18. *Ibidem*, f.º 5.

19. *Ibidem*, f.º 143.

todos los elementos de prueba, como para el residenciado, quien se encontraba en posibilidad de rendir cuentas en forma precisa y suficiente, puesto que estaba en el lugar en donde se desarrollaron los hechos sobre los que se le cuestiona.

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

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

En este orden de ideas el Juez puede revisar, por ejemplo, los Libros de Cuentas del Ayuntamiento mediante los oficios respectivos girados a las autoridades competentes, podía revisar los expedientes judiciales sacando de ellos los testimonios necesarios para esclarecer los hechos. Asimismo, podía pedir informes a los oficiales superiores acerca de la conducta del propio residenciado.

Uno de los medios de prueba más utilizados fueron las declaraciones de testigos.

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, la corrupción de quienes la llevaban a cabo, entorpecía los resultados de ésta o provocaba la inhibición de -

los gobernados para presentar quejas en contra de sus gobernantes.

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

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

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

Más adelante hablaremos de la aplicación de esta institución en la Nueva España.

### III. DERECHO MEXICANO

En este apartado nos ocuparemos de estudiar algunos antecedentes en el Derecho Maya, en el Derecho Azteca, trataremos algunas cuestiones relativas a los mecanismos de control de funcionarios pú

blicos del Derecho Español que tuvieron aplicación en la Nueva España, estudiando para concluir los antecedentes de la materia que nos ocupa en nuestras constituciones anteriores, asimismo, hablaremos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1982, fecha en la que salió publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor.

#### 1) DERECHO MAYA

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

Según Juan de Dios Pérez Galáz, después de la destrucción de la Confederación de Mayapán desaparecieron los poderes centrales de los Estados, y los Cacicasgos de las provincias adquirieron su independencia, formando un gran número de pequeños Estados - conservando la misma forma administrativa que los Estados mayores (20).

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

El Ahau goza de facultades para nombrar a los demás gobernantes, quienes con su fidelidad logran la ratificación del correspondiente nombramiento para sus descendientes, lo cual constituye un riesgo en cuanto a la eficacia del desempeño de la función -

20. Pérez Galaz Juan de Dios. Derecho y Organización Social de los Mayas. Campeche. Gobierno Constitucional del Estado de - Campeche. 1943. Pág. 65.

administrativa, puesto que los hijos de un buen gobernador pueden no serlo.

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

El siguiente puesto dentro de la escala administrativa era ocupado por el Batab, quien tenía funciones similares a las del Ahau únicamente dentro de la provincia "desempeñando también funciones judiciales además de las administrativas, y conocía también de los juicios ordinarios de poca cuantía" (21).

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

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

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

21. *Ibidem*, Pág. 67.

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

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

Dentro de la legislación penal de los Mayas, el robo era castigado en principio con la esclavitud, sin embargo, si la cuantía de lo robado era pequeña, el culpable podía ser condenado únicamente al resarcimiento, estando obligado en ambos casos a devolver lo robado. "Si el delincuente era personaje importante, además de lo anterior, lo infamaban, labrándole el rostro desde la barba hasta la frente" (22).

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

## 2) DERECHO AZTECA

Al igual que los Mayas, los Aztecas encuentran la justificación de la autoridad estatal en aspectos religiosos.

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

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

Lo anterior no implica que el Tlatoani no tuviera responsabilidad, cuando menos formalmente, ya que dado su carácter teocrático respondía "de la justicia y buen regimiento con que Tezcatlipoca protegía a su pueblo, pero era éste el único que podía castigar al Tlatoani infractor y menospreciador de su honra y grandeza" (23).

En este orden de ideas, aún cuando los Aztecas establecieron teóricamente un medio para responsabilizar a la máxima autoridad, éste no sirve de nada pues no se puede hacer efectivo. A este respecto Alfredo López Austin plantea la siguiente cuestión: "Ante un poder derivado de la divinidad ¿qué medios jurídicos podrían existir para frenar los mandatos de un gobernante injusto - apartado de sus deberes?" (24) y responde: "Ya tenemos noticias de que no se aportó y la única solución fue envenenarlo" (25).

En contra de esta afirmación, el mismo autor citando a Acosta, sostiene que éste último afirma que el Tlatoani no podía hacer nada sin consultar al Consejo integrado por el Tlacatécatl, el Tlacochealcatl, el Ezhuahuaactatl y el Tlillancalqui (26).

23. López Austin Alfredo, La Constitución Real de México-Tenochtitlan. México, U.N.A.M. 1961. Pág. 87.

24. Ibidem. Pág. 89.

25. Ibidem. Pág. 89.

26. Ibidem. Pág. 90.

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

Compartimos la opinión de López Austín, en el sentido de que los consejeros no ejercían influencia alguna sobre el Tlatoani, puesto que sus opiniones no tenían fuerza vinculativa para éste (27).

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

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

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

### 3) EPOCA VIRREYNAL

Nos hemos ocupado anteriormente de las instituciones del Derecho Disciplinario en España. Durante el Virreynato esas mismas instituciones tuvieron aplicación en ella, por lo que no tiene sentido repetir lo mismo en este apartado. Consideramos conveniente referirnos brevemente a la manera como se llevó a cabo el control de la administración en la Nueva España.

Ots Capdequí en su obra "Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano", al referirse a la situación que guardaba el desempeño de la función pública en La Colonia, señala que "los abusos de poder eran fáciles y la impunidad no era difícil de conseguir para funcionarios que no tuvieran una conciencia estrecha de su deber. Las Visitas y los Juicios de Residencia del Derecho Tradicional Castellano, fueron los instrumentos más eficaces con que creyeron contar los monarcas para evitar y corregir desórdenes" (28).

Lo anterior demuestra que ha sido una constante preocupación de los gobernantes crear instrumentos jurídicos que tuvieran una repercusión significativa en el control de la administración.

Las Visitas en las Indias podían ser generales o --

28. Ots y Capdequí José María, Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano, Madrid, Ed. Biblioteca Jurídica Aguilar, S.A. 1969. Pág. 188-189.

particulares, según se dedicaran a revisar a todas las autoridades de un territorio o provincia determinados o a un funcionario en particular, incluso el Virrey debía someterse a estas fiscalizaciones, pero sólo en cuanto a los actos realizados como Presidente de la Audiencia Virreinal, que era un órgano con funciones jurisdiccionales, ya que por cuanto hace a su gestión como gobernante, debía rendir cuentas en la Residencia.

Destaca el hecho de que el Virrey tuviera que someterse también a las Visitas de carácter general, ya que guarda una analogía con la obligación legal que tiene actualmente el Presidente, de presentar la declaración patrimonial.

Tanto en la época de la Colonia, como en la actualidad, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos pretende ser aplicado imparcialmente sin importar la posición jerárquica del sujeto a quien se aplicaba.

El autor citado sostiene que "son muchos los documentos que atestiguan la frecuente inobservancia de esta doctrina.

En una Real Cédula del 4 de mayo de 1704 se tuvo que ordenar que se cumplieran las leyes de la Recopilación sobre las Residencias y Visitas de Alcaldes, Regidores, Escribanos, etc., para evitar los abusos que por no hacerlo, se habían advertido en los abastos, pesos y medidas de las ciudades. Se hacía constar en esta Real Cédula que los indicados abusos eran cometidos principalmente por los Alcaldes y los fieles ejecutores en combinación con los Escribanos y se decretaba en consecuencia, que se hicieran las Visitas de las ciudades cada tres años, actuando como Visitadores por riguroso turno los Oidores de la Real Audiencia" (29).

La cita anterior pone de manifiesto un problema que tiene mucha actualidad, y que consiste en el hecho de que la posición política que ocupan ciertos titulares de la administración, de hecho, impide que se les aplique el régimen de responsabilidad administrativa. Este problema difícilmente podrá eliminarse a través del Derecho Positivo, es indispensable para lograrlo, que quienes tengan a su cargo el desempeño de la función pública, tengan la calidad moral necesaria para desempeñar con rectitud las actividades inherentes a los puestos que ocupen.

El Cabildo de San José de Bogotá dirigió a finales del siglo XVIII una representación a la Corona, haciendo notar que la Real Cédula citada carecía de toda eficiencia, toda vez que aún cuando había sido dictada el 10 de mayo de 1704 no se había puesto en práctica hasta 1792.

En otra Real Cédula dictada en 1799 se dispuso que los Alcaldes Regidores y Escribanos por estar sujetos a las autoridades superiores a semejanza de lo que ocurría en el Derecho Romano, quedan exentos del juicio de Residencia en el entendido de que -- los superiores los supervisaban adecuadamente. Disposiciones como ésta fueron las que provocaron los abusos de Escribanos, Corregidores y Alcaldes, toda vez que como se desprende de lo anterior, no siempre eran vigilados adecuadamente.

La vigilancia de los superiores sobre sus inferiores jerárquicos, funcionó en Roma porque existía un celo por el correcto desempeño del encargo encomendado, puesto que las funciones de gobierno se consideraban un honor, una distinción; el funcionario sabía que el pueblo romano había depositado en él su confianza y -- el traicionarlo con una actitud deshonesta o desordenada, ---

ocasionaba algo peor que el desprecio social, la infamia. Este sistema no podía funcionar en la Nueva España en donde, en muchos casos la codicia se apoderaba de los representantes de la Corona.

Si bien es cierto que en muchas ocasiones los abusos cometidos por la autoridad quedaban impunes, también lo es que continuamente la Corona procuraba poner medios más eficientes para el correcto desempeño de la función pública, así "el 23 de junio de 1720 se tuvo que reiterar para corregir la impunidad que resultaba por la tolerancia de los Virreyes, que las Residencias de Gobernadores y Corregidores, las instruyeran las Reales Audiencias con arreglo a lo que estaba dispuesto en las leyes 19, 20 y 21, título 15, libro IV de la Recopilación" (30).

En este mismo año se exigió a los Corregidores y Gobernadores que dieran fianza para garantizar el correcto desempeño de su encargo.

A veces las denuncias presentadas contra un Gobernador Corregidor sobre supuestos abusos de poder se tramitaban aún después de haberse seguido contra el acusado el Juicio de Residencia, lo cual es contrario a las reglas procesales de esta Institución que prevee, como dijimos en su momento, la presentación de denuncias por parte de los gobernados, sin embargo, consideramos adecuada esta medida desde el punto de vista de la finalidad que persiguen las normas del Derecho Disciplinario.

El 29 del mismo mes y año, se mandaba al Presidente del Consejo de Indias que no hubiera comisiones para instruir Juicios de Residencia a individuos que vivieran en la corte; si no que se enviaran estos encargos a los miembros de las Audiencias con facultad para delegarlo en personas de entera satisfacción (31).

30. *Ibidem.* Fg. 191.

31. *Ibidem.* Fg. 191.

Esta disposición nos parece de lo más inadecuada, puesto que al delegar en tantas personas las facultades de fiscalización, dadas las circunstancias de la época, no era difícil, como ya lo hemos comentado, encontrar abusos de poder en quienes ejercen esta importante función.

El autor que hemos venido citando, refiere que tratándose de empleados que fueran nombrados directamente por el Rey, en cuanto al procedimiento de la Residencia, éste se establecería en cada caso a través de la Real Cédula que ordenara tal medida de control, lo que a primera vista parece contradictorio a las disposiciones del propio Juicio de Residencia que hemos estudiado con anterioridad, pero consideramos que esto es necesario, ya que hay que adaptar este importante instrumento jurídico a la realidad de las Indias substancialmente distinta a la realidad de la Península.

Como ejemplo de lo anterior, Ots Capdequi cita una Real Cédula de 8 de octubre de 1771, en la que se nombra a Don José Rulaica y Cortavorra y en su defecto a Don Francisco Sabati y en el de ambos a Don Jerónimo de Torres, para tomar Residencia de Don José Varón de Chávez, Gobernador de Antioquía, a sus tenientes, ministros y oficiales. El término para llevar a cabo dicha Residencia fue de 60 días a partir de la publicación de la Cédula de referencia; deberá oírse a los querellantes, de igual manera se abrirá la información secreta relativa a la manera como los residenciados habían desempeñado sus cargos, particularmente en lo que se refiere a la administración de justicia y al ciudadano del Patrimonio Real. Se pondría especial atención en revisar lo referente a la comisión de pecados públicos, al cuidado de las Leyes, Cédulas y Ordenanzas Reales. La Residencia a que se refiere la Cédula que tratamos, comprende específicamente a los Oidores, Alcaldes, Regidores y Escribanos.

Los Jueces debían cumplir las Leyes de Toledo y respetar el arancel conforme el cual debían ser vendidos los indios y los géneros adquiridos para el abastecimiento de los pueblos. Dispone la multicitada Cédula, que de todo lo anterior deberían formularse cargos si los hubiera, siempre que éstos fueran concretos y no generales. Los Oficiales a quienes se aplica esta Cédula podían presentar pruebas de descargo, con el apercibimiento de no poder presentarlas con posterioridad al momento fijado por el Juez para este efecto. Las sentencias que resultaran con motivo de esta Residencia, no serían remitidas al Consejo de Indias, excepto en el caso de que por alguna razón no pudiese dictar la misma. A este respecto, se debe mencionar que este autor no proporciona ningún caso en el que esto haya ocurrido.

Con lo anterior, queda ejemplificado de manera bastante clara como se adapta el Juicio de Residencia a las necesidades de los pueblos, además de ser una muestra de cómo el Derecho debe ajustarse al medio social de los sujetos a quienes se aplica.

Continuando ahora con la descripción de lo que fue el Juicio de Residencia en las Indias, conviene señalar que si el residenciado moría, por regla general se transmitían sus infracciones a los herederos.

Lo anterior nos parece aberrante porque la responsabilidad administrativa deriva, en términos amplios, de una conducta negligente o abusiva que trae consigo una sanción que indudablemente debe sufrir quien la realizó, puesto que lo que busca fundamentalmente es la corrección del infractor, con la única finalidad de que los gobernados no sufran las consecuencias de una administración deficiente. Ahora bien, si el Oficial incumplido muere, ya no está en posibilidad de corregirse, y por otro lado, no causa

más perjuicios a los administrados, luego, no tiene sentido castigar a su heredero. En el caso de las deudas de carácter patrimonial, se justifica su transmisión porque el patrimonio subsiste al decuyus y porque no sería justo que por un hecho ajeno a su voluntad, los acreedores se vieran perjudicados en su patrimonio.

Regresando al aspecto que nos ocupa, en opinión de Solórzano, los casos en los que la responsabilidad se transmitía a los herederos, eran los siguientes: (32)

a) Cuando se procede contra un Juez por delitos y excesos particulares, por razón de los cuales debe satisfacer algún interés o penas pecuniarias a alguna de las partes o al fisco, siempre que durante su vida se haya comenzado el Juicio y se contestaran las demandas formuladas.

Esta causal de transmisión de la sanción se justifica hasta cierto punto en virtud de que se ocasiona a las partes o al fisco un daño de carácter patrimonial que puede resarcirse con el patrimonio del difunto.

b) Cuando el Juez muere habiendo cometido un delito consistente en haber adquirido indebidamente una cosa del fisco o de los particulares.

c) Cuando el Juez muere habiendo sido visitado o residienciado y habiéndose pronunciado contra él sentencia condenatoria.

El hecho de que se concluya en contra de un Juez un proceso determinado y que por sobrevenir su muerte no se le pueda aplicar la sanción, no justifica que se aplique a sus herederos.

32. Solórzano y Pereyra Juan, Política Judicial, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979, Vol. II, Pág. 364.

d) Cuando aunque no haya habido condenación, estuvieren ya concluidas las averiguaciones de la Residencia o Visita.

Reproducimos para esta causal lo que dijimos en la anterior.

e) Cuando se trata de delitos graves como la herejía, la traición al Rey o a la patria, la sodomía y el cohecho.

Todos estos actos denotan corrupción en el sujeto activo, - por lo que no tiene objeto que el castigado sea una persona distinta de la que llevó a cabo la acción.

f) Cuando cualquier oficial haya defraudado algo de las cajas - reales, públicas, sagradas o cualquier otra cosa que haya tenido a su cargo.

De lo anterior podemos apreciar la preocupación del Estado - por cuidar su patrimonio y el de sus súbditos, preocupación que ha sido una constante a lo largo de la historia, toda vez que en nuestro Derecho vigente existe la obligación por parte de quienes tienen a su cargo los fondos públicos, de cuidarlos y de emplearlos - debidamente.

g) Cuando el Rey, los Oidores, el Alcalde o Fiscal contraigan - matrimonio en los distritos de su jurisdicción.

Esta causal resulta ciertamente lógica en cuanto a su contenido, porque de esta manera se evita que por el interés de un Oficial de contraer nupcias con una persona en particular, actúe en - forma parcial en el desempeño de su encargo, pero no se justifica que los herederos tengan que asumir la responsabilidad por una actitud de esa naturaleza.

Continuando con el desarrollo de este punto, hemos de decir que los Oidores de las Audiencias de las Indias estaban sujetos a la Residencia y a las Visitas cuando eran trasladados de un lugar a otro, prueba de ello es una Real Cédula citada por el autor que venimos siguiendo del 16 de octubre de 1775, en la que se ordena que a los Oidores promovidos se les tome Residencia antes de que salgan de las plazas que dejan (33).

En el caso de que un residenciado se ausentara del lugar de la Residencia sin licencia, se le mandaba llamar por prepones o cartas requisitorias, si por estos medios se le hallaba, era llevado preso al lugar de la Residencia, si no se le encontraba, se le seguía el procedimiento en rebeldía, teniéndolo por confeso de todos los cargos de que fuera acusado, dictándose posteriormente la sentencia correspondiente.

No hemos encontrado referencia alguna sobre el modo como eran ejecutadas estas sentencias, pero es lógico suponer que como la imposición de las penas podía transmitirse a las personas de los herederos, en este caso fueran ellos mismos quienes cargaran con la pena respectiva. Por otro lado, si el Oficial, tenía patrimonio y si la sanción era pecuniaria, podía ser ejecutado en su haber patrimonial.

Cuando los testigos eran llamados a declarar durante el Juicio de Residencia, éstos no negaban ni afirmaban los hechos que eran imputados en forma presuntiva a los Oficiales, sino que simplemente sostenían que no tenían conocimiento sobre los mismos.

Este fenómeno es natural porque el hecho de incriminar a una persona causa temor por la posibilidad de que el presunto responsable ocasione daño a su acusador.

Asimismo, la situación que comentamos hace muy difícil la eficiencia del sistema de responsabilidades, porque si quienes sufren los abusos de la autoridad no los denuncian y los ratifican ante la autoridad competente, ésta se encuentra prácticamente imposibilitada para sancionar a los servidores negligentes. Lo anterior lo hemos podido constatar durante nuestro desempeño como pasantes en la Contraloría Interna de la Secretaría de Salud, de ahí que nuestro punto de vista al respecto es que mientras los gobernados no nos decidamos a combatir activamente la corrupción utilizando los medios jurídicos establecidos al efecto, no podrá ni siquiera atenuarse.

Si bien es cierto que en ocasiones la falta de cooperación - de los particulares ocasionaba que algunos Oficiales transgresores de la ley quedaran exentos de sanción, también es cierto que los monarcas españoles ponían empeño en vigilar el correcto desempeño de la función pública, de ahí que Ots Capdequi nos dice: "Una Cédula dictada el 13 de septiembre de 1782, destaca la importancia - que revisten los Juicios de Residencia de los Virreyes, toda vez - que en esta Cédula se afirma que no obstante que el soberano manifieste su satisfacción por el celo que ha demostrado el Virrey Fernández, se declara que no se accede a su petición de eximirse - del Juicio de Residencia para no asentar precedente en este sentido" (34). Más adelante, en relación a la efectividad del sistema de responsabilidad administrativa en las Indias nos dice: "La efectividad de las sanciones impuestas a las autoridades coloniales - por extralimitaciones de poder o por simples errores cometidos en el ejercicio de sus funciones de gobierno o administración, se hace patente a través de numerosos documentos.

Todas las medidas punitivas eran pocas para contener la codicia o la arbitrariedad de las autoridades de estos territorios y a pesar del rigorismo de la ley, siempre podían sentirse esperanzados

en conseguir una impunidad para sus desmanes al amparo de la enormidad de las distancias y de la irregularidad de las comunicaciones" (35).

Con base en lo anterior, podemos concluir que la ausencia de sanción para los servidores públicos que no respetan la ley no es un problema nuevo, sino que se ha convertido en un resavio histórico que nos toca resolver, en parte, a quienes hemos decidido dedicarnos al estudio del Derecho.

El estado de cosas que acabamos de referir, propició que los monarcas pusieran mayor empeño en la vigilancia de la actuación de sus oficiales, de manera que facilitaron a los particulares la presentación de denuncias y se suprimió el desafuero del denunciado, si los hechos encuadraban en los supuestos de responsabilidad.

Refiriéndose al esmero que pusieron los monarcas en evitar la arbitrariedad, Ots Capdequi refiere: "Lo mismo se castigó a los Regidores y Alcaldes ordinarios que a los Gobernadores, Oidores de las Audiencias, Presidentes y Virreyes, sin excluir a las autoridades eclesiásticas. Unos y otros fueron objeto de amonestaciones y represiones públicas, de multas en cuantía mayor o menor, de suspensiones del empleo y sueldo, así como de la obligación de reintegrar cantidades indebidamente percibidas. Todo ello, claro está, sin perjuicio de otras posibles responsabilidades de gravedad mayor". (36).

#### 4) MEXICO INDEPENDIENTE

Nos ocuparemos ahora de tratar de la evolución del Derecho Disciplinario durante la época del México Independiente.

35. Iñiguez, Pág. 195.

36. Iñiguez, Pág. 195.

Esta etapa abarca de 1810, año en que se inicia la guerra de Independencia a la fecha, existen un gran número de leyes - en las que se contienen diversas disposiciones en relación a la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Por lo que se refiere a la etapa que va de 1810 a 1917, nos referiremos únicamente a las disposiciones constitucionales referentes al tema que nos ocupa, - siendo conscientes de que no son éstos los únicos documentos que - contienen aspectos en relación al tópico del que tratamos, sin embargo, la finalidad de este capítulo es principalmente ubicar la - evolución que ha tenido el Derecho Disciplinario hasta nuestros - días y por ello no haremos un análisis pormenorizado de todos los documentos que pudieran indicarnos la evolución del tema.

#### a) CONSTITUCION DE APATZINGAN

La primera Constitución en la que se contienen diversas disposiciones en relación a la Responsabilidad de los Servidores Públicos es el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 23 de octubre de 1814. Nuestra primera Constitución en su Artículo 27, señalaba lo siguiente: "Artículo 27. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la Ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los Funcionarios Públicos" (37).

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

La Constitución de 1814 señala por otro lado, en su Artículo 59 que los Diputados serán inviolables por sus opiniones y que no podrá hacérseles responsables en ningún momento por ellas. Asimismo, establece que los Diputados podrán ser sujetos de Juicio Político por la parte que les corresponde la Administración Pública y que en los términos del reglamento respectivo, podrán ser acusados por los delitos de herejía, apostacía y por los delitos de Estado, tales como los de infidencia, concusión y lapidación de los caudales públicos. Como podemos observar, el aspecto del cuidado de los bienes del Erario Federal no es nada nuevo. Ya desde estas épocas se tenía una preocupación por lo que se refiere a este aspecto (38).

Señala el ordenamiento que se analiza en su Artículo 145 la responsabilidad de los Secretarios por todos aquellos decretos, órdenes y disposiciones que se autoricen contra la Constitución que comentamos y contra las Leyes que deriven de ella, igualmente se señala en el Artículo 149 que los Secretarios se sujetarán indispensablemente al Juicio de Residencia y a cualquier otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.

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

Uno de los cambios que se contienen en el Decreto que

se analiza en relación al Juicio de Residencia a que se ha hecho referencia, es la creación del Supremo Tribunal de Justicia, el cual conoce de los juicios de Residencia y en general de todo procedimiento para cuya formación deba preceder la declaración del Su premo Congreso y en general de las causas de Residencia de todo em pleado público. Para que conocieran de la responsabilidad de los individuos del Congreso del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, se creó el Tribunal de Residencia que conocía de las causas mencionadas así como también de las causas promovidas contra los miembros de las Supremas Corporaciones a que hace referencia el Artículo 59 de esta Constitución al que nosotros hemos hecho alusión (39).

#### b) CONSTITUCION DE 1824

El siguiente Documento a nivel Constitucional en el que encontramos disposiciones relativas al tema que tratamos es la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, en la cual se establece en el Artículo 37, fracciones I y II, la responsabilidad del Presidente de la Federación por los delitos de -- traición contra la Independencia Nacional o la forma establecida de gobierno y por los delitos de cohecho y soborno cometidos durante el tiempo de su empleo. Asimismo, el Presidente será responsable por los actos tendientes a impedir que se hagan elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que éstos se presenten a realizar sus funciones en las épocas que señala la Constitución que comentamos, o bien a impedir a cualquiera de las Cámaras el uso de las facultades que le atribuye la propia Constitución (40).

39. *Ibidem*. Pág. 54 y 55.

40. *Ibidem*. Pág. 173.

Por lo que se refiere a los Gobernadores de los Estados, la fracción IV del Artículo 38 señala que serán responsables por las infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u Ordenes del Presidente de la Federación que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y Leyes. Este precepto resulta adecuado en virtud de que establece la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados por violaciones a la ley, sin embargo, consideramos que no existe un criterio para determinar cuando una orden del Presidente será manifiestamente contraria a la Constitución o a la Ley.

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

"Artículo 40: La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos Artículos anteriores, se erigirá en Gran Jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo y puesto

a disposición del Tribunal competente" (41).

"Artículo 43: En las causas criminales que se intentaren contra los Senadores y Diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su cargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de Senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en Gran Jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de la causa" (42).

"Artículo 44: Si la Cámara que haya de Gran Jurado en los casos del Artículo anterior, declarare, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspendido de su encargo, y puesto a disposición del Tribunal competente" (43).

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

### c) CONSTITUCION DE 1836

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

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

41. *Ibidem.* Pág. 172.

42. *Ibidem.* Pág. 173.

43. *Ibidem.* Pág. 173.

Así, el Artículo 18 de la segunda Ley Constitucional - señala que los miembros del Supremo Poder Conservador son responsables por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo y que la acusación se hará ante el Congreso, reunidas las dos Cámaras, quien deberá resolver si procede o no instruir procedimiento penal en contra del servidor público por mayoría absoluta. La Suprema Corte de Justicia en términos de la fracción I del Artículo 12 de la V Ley Constitucional está facultada para conocer de las causas civiles y penales que se instruyan en contra de los miembros del Supremo Poder Conservador (44).

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

En el Artículo 47 de la III Ley Constitucional se establece el fuero para el Presidente de la República desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su Presidencia, para los Senadores del Congreso, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses del término de su encargo, para los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, para los Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos los cuales sólo podrán ser acusados por los delitos comunes - ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere un Diputado en tiempo de su Diputación o durante los dos meses posteriores al término de su encargo o si el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado (45).

En el Artículo 48 de la Tercera Ley Constitucional se establece:

44. *Idea*. Pág. 212.

45. *Idea*. Pág. 220.

"Artículo 48: En los delitos del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el Artículo anterior, de los Secretarios del Despacho, Magistrados de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales, por infracción del Artículo 3º, parte quinta de la Segunda Ley Constitucional, del 3, de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta; en caso de ser declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Este, instruido el Proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasará el Proceso al Tribunal respectivo para que obren según las Leyes" (46).

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

De todo lo anterior hemos de inferir que la regulación vigente de la responsabilidad de los servidores públicos por cuanto

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

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

El Artículo 50 de la Ley en comento, dispone que la Declaración afirmativa por parte del Congreso tratándose de delitos oficiales o comunes tiene el efecto de suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones (47).

Conviene señalar que, en términos de la fracción II del Artículo 12 de la Quinta Ley Constitucional, la Corte Suprema de Justicia está facultada para conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, Diputados y Senadores, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos (48).

El Artículo 21 de la Cuarta Ley Constitucional prevee la formación del llamado Consejo de Gobierno, órgano encargado de asesorar al gobierno en todos los asuntos que éste le consultare. (49).

47. Idem. Pág. 220.

48. Idem. Pág. 232.

49. Idem. Pág. 228.

Estaba integrado por trece Consejeros, los cuales eran dos eclesiásticos, dos militares, y el resto representantes de las demás clases de la sociedad.

Los miembros de este órgano eran responsables en términos del Artículo 26 de la Cuarta Ley Constitucional, por los dictámenes que dieran al Gobierno en contra de la ley y particularmente si se trataba de la Ley Constitucional, y también por los delitos de cohecho y soborno (50).

Finalmente, el Artículo 36 de la Quinta Ley Constitucional establece la acción popular en contra de los Magistrados y Jueces del Poder Judicial por cualquier incumplimiento de sus obligaciones, por cohecho, soborno y baratería (51).

#### d) BASES ORGANICAS DE 1843

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

En realidad la regulación por cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos se refiere, no varía mucho en relación con las constituciones de 1824 y 1836. Se establece en el artículo 73 de la Constitución, la inviolabilidad de los Diputados y Senadores del Congreso por las opiniones que estos emitan, se perceptúa el fuero para quienes integran el órgano mencionado, durante el tiempo de sus encargos y durante dos meses después de que haya concluido éste, en el artículo 74 de la propia Constitución; se dis

50. Idem. Pág. 229.

51. Idem. Pág. 237.

pone que cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren en contra de sus miembros, para declarar si se procede o no penalmente en contra del acusado, lo anterior en el Artículo 76 de las bases orgánicas; igualmente prescribe el artículo 77, que cualquiera de las cámaras podrá constituirse en gran jurado para declarar si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de algún empleado público por la comisión de alguno de los delitos oficiales; describe el Artículo 100 la responsabilidad de los Secretarios del Despacho, llamados en este documento ministros, por todos los actos del presidente que autoricen con su firma y por todas las resoluciones que tomen en forma conjunta; se faculta en el Artículo 118 a la Corte Suprema de Justicia para conocer de los procedimientos penales instruidos en contra de los Diputados, Senadores, Ministros del Despacho y del Presidente de la República (52).

En cuanto hace al Presidente de la República, en el Artículo 90 se señala el fuero en virtud del cual no podrá ser acusado penalmente durante el ejercicio de su cargo, sino únicamente contra los delitos de traición, contra la independencia nacional y la forma de Gobierno establecida en las Bases Orgánicas; asimismo, se precisa que no podrá ser procesado por delitos comunes, sino pasado un año de haber concluido sus funciones (53).

e) ACTA DE REFORMAS DE 1847

El Acta Constitutiva de Reformas a las Bases Orgánicas de 1843, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, prescribe en su Artículo 12 la competencia de la Cámara de Diputados para erigirse en Gran Jurado y establecer por mayoría de votos si ha lugar o

52. Idem, Pág. 416 y 55.

53. Idem, Pág. 420.

no a proceder en contra de los altos funcionarios a los que la Constitución concede el fuere (54). Igualmente, se perceptúa en el Artículo 13 la distinción entre delitos comunes y delitos oficiales, señalándose que cuando el delito fuere común y se hubiese declarado la procedencia de la acción penal, se pasará el expediente a la Suprema Corte para que ésta imponga la sanción de acuerdo a la Ley; - si el delito fuere oficial, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia y si declarare culpable al servidor público en cuestión, -se remitirá el expediente a la Suprema Corte para que imponga la sanción que corresponda de acuerdo a la ley (55); el Artículo 16 hace responsable al Presidente de la República por los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, de igual manera es responsable de los delitos oficiales exceptuados por la Constitución en su Artículo 90, siempre que el acto de que se trate no esté autorizado por la firma del Secretario responsable. (56). Este Artículo modifica la Constitución de 1843 toda vez que hace responsable al Presidente aún de los delitos oficiales, exceptuados por la Constitución con la condición de que el acto de que se trate no esté autorizado por el Secretario responsable; interpretado a contrario sensu este artículo, si el acto realizado por el Presidente está sancionado por el Secretario, éste al autorizarlo será el responsable del acto que constituye la falta, lo cual nos parece injusto, toda vez que en todo caso el Secretario debiera ser responsable del refrendo que está otorgando, pero no del acto que emana del Presidente y que por consecuencia sólo el Presidente debiera responder de éste.

El Artículo 17 determina la Responsabilidad de los Secretarios del Despacho por todas las infracciones a la Ley, mencionando que no importará si estas infracciones derivan de un acto positivo o de una omisión (57).

54. Idem. Pág. 473.

55. Idem. Pág. 473.

56. Idem. Pág. 474.

57. Idem. Pág. 474.

f) CONSTITUCION DE 1857

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

"Artículo 103: Los Diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios - del Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran durante el ejercicio de su mismo encargo: los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la República pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves - de orden común" (58).

Cabe mencionar en relación con este artículo que por - lo que se refiere al Presidente de la República, lo hace responsable únicamente por los delitos de traición a la Patria, por violación expresa de la Constitución y por el ataque a la libertad electoral, así como por los delitos graves del orden común. Este hecho no es justificable, toda vez que si bien es cierto que el Presidente de la República tiene un cargo de mucha trascendencia y - aparentemente esa es la razón por la que solamente se permite formular acusación contra éste en caso de la comisión de ciertos delitos, también lo es que dada la trascendencia de las funciones -

que éste desempeña, debe exigírsele una conducta correcta, en tal virtud, el Presidente de la República como cualquier otro servidor público debe de ser sujeto de la Ley Penal en los mismos términos que cualquier ciudadano para efecto de que los intereses de la nación no peligren.

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

"Artículo 104: Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes". (59).

Este Artículo establece la llamada Declaración de Procedencia, la cual se comenta ampliamente en el capítulo correspondiente a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

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

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

Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho en cargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en Tribunal Pleno, y erigida en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del Fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe" (60).

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

Por otro lado, estimamos que de ninguna manera es benéfico el hecho de que la Ley señale un procedimiento distinto del común para los delitos cometidos por los servidores públicos, que la propia Constitución de 1857 señala como sujetos de responsabilidad puesto que todo empleado público es, a la vez que agente del Estado, ciudadano y por lo tanto debe estar sujeto a la ley federal. No debe de ninguna manera existir fuero ni privilegio alguno por lo que a la aplicación de la ley se refiere el funcionario público está obligado a esmerarse en el cumplimiento de sus deberes de una manera mucho más decidida que el gobernado, en virtud de la altísima responsabilidad que tiene como gobernante. Establecer procedimientos de esta naturaleza no hace más que fomentar la corrupción.

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

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

"Artículo 106: Pronunciada una Sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto" (61).

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

"Artículo 107: La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerce su encargo y un año después" (62).

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

61. Idem. Pág. 625.

62. Idem. Pág. 625.

trate pueda argumentar que ha concluido su encargo.

"Artículo 108: En las demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público" (63).

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

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

#### g) LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1870

Merece la pena comentar a continuación la Ley del 3 de 1870 sobre la responsabilidad de los Altos Funcionarios.

Al respecto, el Dr. José Trinidad Lanz Cárdenas en su libro "La Contraloría y el Control Interno en México" señala lo siguiente: "Esta Ley -refiriéndose a la Ley de Responsabilidades de 1870-, la primera que se escribió en nuestro país sobre tan importante tema, producto de la ejemplar gestión del Presidente Benito Juárez, ha sido de gran valor, aún cuando no abarcó los múltiples problemas derivados de las situaciones complejas 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 urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso de esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales -consignados en el Artículo 105 de la Constitución de 1857" (64).

Como se mencionó al tratar el título Cuarto de la Constitución de 1857, el Artículo 105 hace referencia a los delitos oficiales, pero este precepto nunca los define, sino que simple y sencillamente señala la competencia del Congreso como Jurado de Acusación para conocer de los delitos oficiales y de la Suprema Corte de Justicia para que como Jurado de Sentencia, imponga la sanción que corresponda, en esa virtud como acertadamente señala el Dr. Lanz -Cárdenas, se hacía necesario que un ordenamiento definiera lo que debía entenderse por delitos oficiales, toda vez que de no ser así, el Congreso tendría una facultad irrestricta para sancionar por los delitos oficiales. Ahora bien, somos de la opinión de que este Artículo seguramente no tendría aplicación cuando menos, hasta antes de 1870, toda vez que no se encontraban definidos los delitos oficiales y si estos no se precisaban de ninguna manera el congreso -tenía base para declarar si procedía o no aplicar una sanción -por un delito que no está definido.

¿Cómo define la Ley de 1870 los delitos oficiales?, el Artículo 1º de la misma dispone:

64. Lanz Cárdenas José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México. México. Instituto de Cultura Económica. 1967. pp. 152, 159.

"Artículo 1º: Son delitos oficiales de los altos funcionarios, el ataque a las Instituciones Democráticas, a la forma de Gobierno Republicano Representativo Federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución o leyes Federales en punto de gravedad" (65).

Nos llama mucho la atención el constatar que el Artículo 7 de la actual Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala como causales de procedencia de Juicio Político lo que en esta Ley de 1870 era considerado como delitos oficiales, esto es el ataque a las Instituciones Democráticas, el ataque a la Forma de Gobierno, las violaciones graves a la Constitución, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, cualquier infracción a la Constitución o leyes Federales, las omisiones de carácter grave y únicamente agrega, la ley actual, las violaciones sistemáticas o graves a los Planes, Programas y Presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de Recursos Económicos Federales y del Distrito Federal, por lo que en este sentido la Ley vigente carece de innovación y además, adelantándonos un poco, pretenden eliminar la distinción entre delitos oficiales y delitos comunes y de hecho la elimina, pero curiosamente incorpora dentro de las causas de Juicio Político lo que antes era considerado delitos oficiales por lo que esta eliminación es puramente nominal.

Indudablemente el Artículo en comento está redactado con una gran amplitud y una gran subjetividad, lo cual lo hace inaplicable. ¿Qué se considera ataque a las Instituciones Democráticas, a la forma de Gobierno Republicano Representativo Federal o a la libertad de Sufragio?, ¿Qué debemos entender por la usurpación de atribuciones?, ¿Qué debemos entender por infracción a la

Constitución o leyes federales en puntos de gravedad?

"Artículo 2: La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el Artículo anterior" (66).

Como se desprende de los artículos anteriores, la Ley de 1870 distingue entre delitos oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y faltas oficiales de los propios funcionarios. ¿Cuál es el criterio para distinguir lo que es un delito oficial y una falta oficial?!. Simplemente es la gravedad de la infracción, de poca importancia, será una falta oficial, si es una violación en puntos de gravedad será delito oficial. En nuestro concepto no existen violaciones a la Constitución poco graves o muy graves, de poca importancia o de mucha importancia. Jurídicamente una transgresión a la Constitución implica alterar el orden jurídico fundamental de un Estado, por tanto, como estudiosos del Derecho no podemos concebir que una infracción a la Constitución se considere relativa, es inadmisibile que una ley señale que existen quebrantamientos a la Constitución de gravedad proporcional. Ciertamente las consecuencias que sufra el Estado de Derecho por la violación del orden jurídico fundamental, pueden tener diversa trascendencia, pero dicha transgresión no puede graduarse.

"Artículo 3: Los mismos funcionarios incurren en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual, tratándose de los Gobernadores de los Estados, se entiende sólo en lo relativo a los deberes que les imponga la Constitución o leyes federales" (67).

66. Idem. Pág. 36.

67. Idem. Pág. 36.

El artículo transcrito señala lo que se considera omisiones por lo que se refiere a los Altos Funcionarios de la Federación, las cuales se hacen consistir en la negligencia o inexactitud en la realización de las funciones anexas a sus respectivos cargos: ¿Qué podemos considerar como funciones anexas a sus respectivos cargos?. Las tareas que efectúa un servidor público en el ejercicio de sus atribuciones, serán de la misma importancia que cualquier otra que ejecute en el desempeño de su gestión, es decir, no existen actos de un empleado público de mayor o menor relevancia, aunque algunas tengan una mayor trascendencia para la vida del Estado, pero no por ello resulta válido establecer un criterio para diferenciar unas de otras.

En el Artículo 4º de la Ley que comentamos, se fijan las sanciones que corresponden a los autores de los delitos oficiales, las cuales se hacen consistir en la destitución del encargo o la inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo por un tiempo que no sea menor de cinco años y no exceda de diez.

El Artículo 5º señala que tratándose de las faltas oficiales, la sanción consistirá en la suspensión del encargo o la inhabilitación del mismo por un plazo que no sea menor de un año ni exceda de cinco; el Artículo 6º señala que tratándose de omisiones, la pena será la inhabilitación o suspensión por un periodo que no sea menor de seis meses y no exceda de un año; el Artículo 7º dispone que los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones que deberán juzgarse o castigarse conforme a la Ley que se comenta son los enumerados en el Artículo 103 Constitucional, mismo que ya hemos comentado y se refiere también al tiempo por el que se les puede hacer efectiva la responsabilidad que será dentro del ejercicio de sus funciones o un año después de haber concluido las mismas, -

el Artículo 8º de la ley señala que declarada la culpabilidad de los funcionarios por faltas u omisiones en que hayan incurrido en el desempeño de sus encargos, queda expedito el derecho de la nación o de los particulares para hacer exigible la responsabilidad Pecuniaria que se derive por éstas ante los tribunales competentes; el Artículo 9 de la Ley se refiere al supuesto en que un funcionario público sea declarado culpable por un delito oficial y además se le impute una presunta responsabilidad por un delito común en cuyo caso, una vez juzgado por lo que se refiere al delito oficial podrá ser juzgado por los tribunales competentes en cuanto al delito común; los Artículos 10 y 11 hacen referencia a cuestiones procedimentales, el Artículo 10 establece que la resolución del Gran Jurado abarca dos aspectos: el primero de ellos, el que corresponde a los delitos oficiales, en cuyo caso la resolución del Jurado puede ser declarando al servidor público culpable o no culpable; el otro aspecto se refiere a los delitos comunes en cuyo caso el Gran Jurado declarará si procede o no el ejercicio de la acción penal contra el inculcado. Por último el Artículo 11 se refiere a la acción popular que se concede para denunciar los delitos oficiales.

Para concluir con el análisis de la Ley de 1870, consideramos conveniente vertir la opinión de Raúl F. Cárdenas, en relación al Artículo 1º: la cual consiste: "En la Ley de 1870, como estudiaremos, si bien en el Artículo 1º se hace referencia a los delitos oficiales, las conductas que se mencionan son tan vagas, que no pueden configurar delitos propiamente dichos, y en verdad esta era la intención, los delitos oficiales no son propiamente tales, sino situaciones políticas que hacen factible la separación de sus cargos a los Altos Funcionarios que hubieren perdido la confianza del pueblo" (68).

El Código Penal de 1872 es el primer ordenamiento de esta naturaleza, que agrupa delitos cometidos por Funcionarios Públicos de la Federación. El capítulo citado se denomina "Sobre algunos de los delitos de los Altos Funcionarios de la Federación", compuesto por los Artículos 1059 y 1060, los cuales señalan lo siguiente:

"Artículo 1059: Todo ataque a las Instituciones Democráticas, a la forma de Gobierno adoptada por la Nación o a la libertad del sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna de las garantías individuales y cualquiera otra infracción de la Constitución y Leyes Federales que en el desempeño del cargo cometa, así como las omisiones en que incurran los Altos Funcionarios de que habla el Artículo 103 de la Constitución, se castigarán con las penas que señale la Ley Orgánica del 3 de noviembre de 1870" (69).

"Artículo 1060: Cualquiera otro delito de dichos funcionarios que no sea de los enumerados en el Artículo anterior se castigará con arreglo a las prevenciones de este Código" (70).

Por cuanto hace al Artículo 1059 destaca la gran amplitud con la que está redactado. Las conductas que se contienen en los tipos penales deben ser de lo más precisas para efecto de que sea esa conducta y no otra la que la legislación penal sancione, todo esto con el objeto de que la autoridad que aplica la ley penal no lo haga en forma arbitraria. El contenido del Artículo 1059 no es un tipo penal, sucede lo mismo que con la enumeración que hace la Ley de 1870.

69. Idem. Pág. 30.

70. Idem. Pág. 30.

h) LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896

La Ley de Responsabilidades de fecha 20 de mayo de 1896, la cual fue publicada en el Diario Oficial el 6 de junio del mismo año, reglamenta los Artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857. Enumera como Altos Funcionarios Federales a los Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios del Despacho, así como también el Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados. Por cuanto hace a los Miembros de la Suprema Corte de Justicia, Senadores, Diputados y Secretarios de Despacho, la ley en estudio señala que serán responsables por los delitos comunes que cometan durante el ejercicio de sus respectivos encargos y de los delitos, faltas u omisiones en que incurrirán en el ejercicio de sus mismos encargos. Por cuanto hace al Presidente de la República, dispone que éste será responsable durante el tiempo de su gestión únicamente por los delitos de traición a la patria y por violación expresa de la Constitución, así como de los ataques a la libertad electoral y los delitos graves del Orden Común. Los Gobernadores de los Estados, únicamente serán responsables por las infracciones a la Constitución y leyes federales.

Establece la competencia exclusiva del Congreso General para conocer de la responsabilidad oficial de los Altos Funcionarios aún cuando dicha responsabilidad fuere exigida dentro del año siguiente al que hubieren cesado las funciones; previene la necesidad de la Declaración de Procedencia del Gran Jurado a efecto de que los funcionarios a que se ha hecho referencia sean juzgados por delitos comunes que hubieren cometido durante sus encargos, asimismo, precisa el periodo en que dichos funcionarios gozan de fuero y los casos de excepción y dispone que en las demandas del orden civil no existe fuero o inmunidad para los funcionarios

mencionados.

En los cuatro Artículos que integran el Capítulo II de la ley de referencia, el cual se denomina "De las Secciones Instructoras", se regula la designación de los individuos que habían de formar las Secciones Instructoras del Gran Jurado; en el Capítulo III se regulaba el procedimiento que había de seguirse en los supuestos de comisión de delitos comunes, mismo que se caracterizaba por la facultad de la Cámara de Diputados de investigar si el hecho atribuido al Alto Funcionario era delito y poner a éste último a disposición de los Tribunales Comunes, dado que en esa época el Ministerio Público era una Institución que carecía de las facultades que tiene en la actualidad y correspondía a los jueces investigar los delitos, seguir los procesos y dictar en su caso la sentencia respectiva; en el Capítulo IV se contempla el procedimiento que debía observarse en los casos de acusación por responsabilidad oficial y cuando concurriera con ésta la de un delito común; en el Capítulo V se consigna el papel a desempeñar de la Cámara de Senadores en su carácter de Jurado de Sentencia, el cual consistía en aplicar la pena que la ley designara y poner al acusado a disposición del Juez competente en el supuesto de la responsabilidad por algún delito común y que la Cámara de Diputados hubiere formulado la respectiva Declaración de Procedencia; se establece igualmente en este Capítulo que los veredictos de acusación y sentencia eran irrevocables y que no se otorgaría la gracia del indulto a los condenados por responsabilidad oficial.

Finalmente, en el Capítulo VI denominado "Reglas Generales"; se disponía lo relativo a la reacusación, el envío de exhortos, la ausencia del acusado y acusador, así como las fórmulas para la publicación de las declaraciones y veredictos.

Cabe aclarar que la Ley que se comenta no señala los delitos oficiales, toda vez que el Código Penal de 1872 precisa en su Artículo 1059 lo que deberá entenderse por delitos oficiales, - al cual nos hemos referido (71).

#### i) CONSTITUCION DE 1917

La Constitución de 1917 regula en su Título IV lo relativo a la responsabilidad de los Funcionarios Públicos. En el Artículo 108 señala como sujetos de responsabilidad, en los mismos términos que la Constitución de 1857, a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios del Despacho y agrega como sujeto de responsabilidad al Procurador de la República, todos ellos serán responsables por los delitos comunes que cometan durante el ejercicio de ese mismo encargo. Por lo que hace a los Gobernadores de los Estados, así como a los Diputados de las Legislaturas locales, serán responsables por violación a la Constitución y Leyes Federales. Por cuanto hace al Presidente de la República, se establece que sólo podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo por los delitos de traición a la Patria y graves del orden común, suprimiéndose lo que señalaba la Constitución de 1857, en el sentido de que el Presidente podía ser acusado ante la Cámara de Diputados del Congreso por violación expresa a la Constitución y ataque a la libertad electoral.

El Artículo 109 de la Constitución de 1917, establece lo relativo al Fuero Constitucional en los siguientes términos:

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

71. Luis Cárdenas José Trinidad, Op. Cit. Pág. 161 a 163.

lugar a proceder contra el acusado.

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

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los Tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial" (72).

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

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

El Artículo 110 de la Constitución establece que el - Fuero Constitucional no será extensivo, es decir, cuando un servidor público que desempeña un cargo por virtud del cual goza del - Fuero Constitucional y acepta uno distinto, no gozará de Fuero por el segundo cargo que está desempeñando y que para iniciarse un procedimiento penal será menester que el servidor público en cuestión, regrese a ejercer las funciones del encargo original y en cuyo caso se estará a lo que disponga la propia Constitución (73).

El Artículo 111 señala el procedimiento al que deberán de sujetarse los servidores públicos que cometan un delito oficial. Se establece que de los delitos oficiales conocerán la Cámara de - Diputados, como Jurado de Acusación y la Cámara de Senadores, como Jurado de Sentencia a diferencia de lo que establecía la Constitución de 1857, en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia señala el Organó que fungiría como Jurado de Sentencia. El Artículo en comento señala que cuando el hecho considerado delito oficial - tuviera señalada otra pena en la Ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen - con arreglo a ella. Se concede en este Artículo la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u -

oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación. Se establece la obligación del Congreso de la Unión de excedir a la mayor brevedad una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales en la que se determinarán como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso.

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

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

Si consideramos esta disposición a la luz de la realidad política que se vivía en el año de 1917, concluiremos que esta facultad constituye al Presidente de la República como un controlador absoluto del Poder Judicial, tanto Federal como Local, puesto que si el representante de la nación tenía completamente controlado al Congreso y por tanto a la Cámara de Diputados, no se le iba a negar ninguna destitución de cualquier funcionario judicial, por tanto, comienza a configurarse ya el estatus de poder omnímodo del Presidente de la República.

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

El Artículo 113 establece que la Responsabilidad por delitos oficiales podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerce su encargo y dentro de un año después, esto con la idea de que el hecho de que un servidor público concluya sus funciones, no se constituya en una circunstancia que haga imposible exigir la responsabilidad por los delitos o faltas oficiales que haya cometido.

Finalmente el Artículo 114 de nuestra Constitución, establece que en las demandas de orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público, disposición que se encuentra vigente actualmente y de la que hemos de decir que si para el orden civil no existe fuero e inmunidad, no encontramos razón alguna para que exista un fuero por lo que hace a la Responsabilidad Penal. La razón que se esgrime para justificar la existencia del fuero se hace consistir en que el mismo, evita que la acción penal -

sea utilizada como medio de represión política, lo cual no es admisible en un Estado de Derecho, puesto que en el proceso penal se debe determinar si existen o no elementos que comprueban la responsabilidad del inculpado.

j) EL DEPARTAMENTO DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA NACIÓN 1917 - 1932

Un hecho de gran significación en el desarrollo del sistema de responsabilidad de servidores públicos es la creación del Departamento de la Contraloría General de la Nación. Al respecto el Doctor Lanz Cárdenas afirma lo siguiente: "En consecuencia, se imponía la necesidad de crear un órgano dotado de la necesaria autoridad e independencia, que se constituyera en guardian del presupuesto garante del orden y moralidad del manejo de los fondos públicos y administración del Patrimonio Nacional ...

El establecimiento de la Contraloría obedeció asimismo a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la nación, a través del control previo, y evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario, a diferencia de los antiguos métodos, dentro de los cuales frente a los actos consumados, no restaba otro recurso que el de la acción penal contra los infractores, sin que previenen oportunamente las faltas o delitos" (74).

Así, pues la creación del Departamento de la Contraloría General de la Nación, obedeció a una necesidad de vigilancia en relación principalmente al ejercicio del Presupuesto de la Federación y al manejo de sus bienes. Además de las conflictivas circunstancias políticas por las que atravesaba el país, las funciones

de vigilancia en cuanto al ejercicio del presupuesto estuvieron a cargo de la Secretaría de Hacienda a través de la Tesorería de la Federación y creándose posteriormente una Dirección específica de Contabilidad y glosa que asumió estas funciones.

La falta de control que existía sobre el manejo de los recursos del erario federal, hacen necesaria la creación de un organo específico al cual se dota de las facultades necesarias para vigilar el correcto desempeño de la función pública por lo que al erario federal se refiere y además con funciones de carácter preventivo para evitar daños serios al erario público, de manera que la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, prevee la creación del Departamento de Contraloría General de la Nación, el cual es estructurado por su Ley Orgánica expedida por el Ejecutivo en enero de 1918.

La composición del organo de que tratamos es bastante compleja, por lo que nos referiremos a la misma de manera genérica, toda vez que el tratar a detalle las facultades de cada unidad que compone este organo de control, excede los pronósitos del presente trabajo (75). Al frente del Departamento de Contraloría General de la Nación se encontraba un Contralor General que era nombrado y removido por el Presidente de la República, sus principales funciones eran las siguientes: Celebrar acuerdos directos con el Auditor General, Oficial Mayor y Jefes Principales de otras oficinas, atención diaria al público; expedición de memoranda y despacho de cartas y telegramas a través de su Secretaría Particular.

La siguiente unidad del Organo que analizamos es la Auditoría General, la cual estaba integrada por diversas Secciones

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

que llevaban a cabo las funciones sustanciales del Departamento. La Auditoria General era el Centro Directivo de cada una de esas Secciones y a ella se sometía todo asunto que no fuera de simple trámite o que se remitiera directamente al Contralor. Las funciones de Auditor General consistían en lo siguiente: La firma de los oficios, notas y telegramas que giraba el Departamento, con excepción de los libramientos y autorizaciones de pago cuya firma estaba encomendada a su Subauditor por disposición expresa del Contralor; la autorización mediante las contraseñas respectivas, que las Secretarías de Estado y demás Departamentos giraban para la movilización de fondos o pagos que debían realizar con urgencia las Jefaturas de Hacienda, las Aduanas y las Administraciones principales del Timbre: las dispensas por delegación del Contralor, de las fallas o defectos que por circunstancias especiales existían en la comprobación y justificación de las cuentas rendidas o la falta de ciertos requisitos en la documentación por la que los interesados hacían el cobro de determinadas cantidades; la aprobación o modificación de los movimientos de Inspectores para la práctica de visitas o desempeño de comisiones que efectuaba la Auditoría de Inspección; el estudio y aprobación de las resoluciones instruidas por la Sección de Reclamaciones y, además, el Auditor General sustituía al Contralor en sus faltas temporales o accidentales. Las Auditorías y Secciones que conformaban la Auditoría General, eran las siguientes:

- Registro de Correspondencia;
- Registro de Personal con manejo de fondos;
- Contaduría;
- Auditoría de registro de Libramientos;
- Guerra y Marina;
- Glosa Militar;
- Glosa Civil;

- Sección de Deuda Pública;
- Auditoría de Inspección;
- Servicios de Cuentas Especiales y Estadística;
- Departamento Consultivo y Jurídico;
- Caja;
- Proveeduría;
- Auditorías Regionales;
- Sección Revisora de Pensiones;
- Comisión Organizadora;
- Prensa y
- Sección de Reclamaciones.

Vale la pena comentar la facultad que tenía la Auditoría General delegada por el Contralor, consistente en la dispensa de las fallas o defectos que podían existir en la comprobación y justificación de las cuentas rendidas o la falta de los requisitos que éstas debían reunir; si estamos hablando de un Organismo cuyo objetivo principal es cuidar la buena administración de los recursos del Erario Federal y se establece legalmente una facultad que era delegada por el Contralor en la Unidad de Auditoría General consistente en dispensar los errores que existan en la rendición de cuentas o en los requisitos de la comprobación que las mismas debían reunir, se está abriendo la puerta para que exista corrupción. Es conveniente comentar también que de la Unidad de Auditoría General dependían a su vez veinte Secciones, lo cual hace suponer que el aparato burocrático de este Organismo es muy grande, y cuando esto sucede, la realización de las funciones de que se trate se hace lenta, torpe y facilita la comisión de errores en el desempeño de las funciones de que se trate, por lo que nunca es conveniente que el aparato burocrático de vigilancia sea excesivo.

La Unidad de Contaduría era la encargada de llevar la - contabilidad general de la Nación, formando la cuenta de Hacienda - Pública, concentraba y revisaba las cuentas de todas las Oficinas - con manejo de fondos, en orden a formar los múltiples estados y de más documentos que integraban la cuenta referida, reglamentando a - su vez y dirigiendo las contabilidades particulares de cada Oficina a fin de obtener una uniformidad en la contabilidad.

En relación a la Auditoría de Ordenes de Pago, el Doctor Lanz Cárdenas refiere: "La Auditoría de Ordenes de Pago, era - una de las más importantes dependencias del Departamento de Contraloría, en razón de que las labores que ejecutaban - en glosa previa - respondían a uno de los principales motivos que se tuvieron en cuenta para el establecimiento del Departamento mencionado; constituir una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales, la cual no constituía un simple gloce de cuentas, toda vez que esta forma de inspección ya existía anteriormente sin haber producido nunca los resultados deseados, sino el control previo, - por lo que se evitaría el gasto excesivo o injustificado" (76).

La Unidad de Auditoría de Inspección, tenía la función de vigilar el manejo de los fondos de la nación que se recaudaban, concentraban o distribuían por conducto de todas las Oficinas dependientes de la Federación, a fin de que este manejo se hiciera con - estricto apego a lo dispuesto en las Leyes, Reglamentos, Circulares o Disposiciones relativas, según el ramo de que se tratara.

El ejercicio de esta función estaba confiado a un cuerpo de Inspectores, quienes mensualmente practicaban visitas a las - Oficinas Federales, ya fuera por iniciativa de la propia Auditoría

o a petición de las Secretarías o demás Departamentos, con el objeto de que se corrigieran las anormalidades o deficiencias legales observadas, se procediera de acuerdo con las disposiciones legales respectivas o se exigieran las responsabilidades en que hubiesen incurrido los empleados visitados.

En relación con esta Unidad, hemos de decir que si el Departamento de Contraloría contaba con una Auditoría General que a su vez tenía una Sección de glosa civil que abarcaba Correos, Telégrafos, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, Aduanas y Liquidación de Cuentas, no entendemos por qué se establece otra Unidad de Auditoría de Inspección, ya que lo único que se está haciendo es crear una duplicidad de funciones.

La Sección Revisora de Pensiones, se ocupaba de revisar los expedientes de quienes solicitaban el pago de pensiones, a fin de determinar, previo acuerdo del superior, si los solicitantes tenían derecho a recibirla o no.

A la Unidad de Auditoría de Glosa Civil a que nos acabamos de referir hace un momento, correspondía la auditoría, revisión y glosa de las cuentas de las Jefaturas de Hacienda, Pagaduría Civil, Tesorería de la Federación, Direcciones y Centros de Telégrafos, Consulados, Agencias de Compra, Lotería Nacional, etc.

La Unidad de Auditoría de Glosa del Timbre, era la encargada de auditar a las Oficinas del Timbre. En opinión del Doctor Lanz Cárdenas el volumen de trabajo que estaban sometidas las Unidades de la Auditoría de glosa del Timbre era excesivo, toda vez que las Oficinas mencionadas abarcaban jurisdicciones en todo el país y las operaciones de auditoría requerían de un trabajo que llevaba demasiado tiempo (??).

La Unidad de Auditoría de Glosa de Aduanas, revestía una gran importancia en virtud de que a través de las aduanas, el Erario Federal captaba la mayor parte de sus recursos. En virtud de la importancia que tiene el control sobre las aduanas, esta unidad llegó a especializar sus funciones a principios de 1926, estableciendo diversas Secciones, concretamente tres, las cuales comprendían a su vez diversas Unidades. A continuación enlistaremos dichas Unidades:

- Sección Primera

- 1.- Recepción y Distribución de Cuentas.
- 2.- Registro de Pedimentos, Facturas y Noticias.
- 3.- Cotizaciones.
- 4.- Ajustes.
- 5.- Preparación de Cuentas.
- 6.- Caja de Contabilidad de cargamentos de Impor  
tación.
- 7.- Confronta e Iguala de Pedimentos.
- 8.- Glosa y Timbre de boletos de Importación -  
Postal.
- 9.- Glosa de Expedientes por Contrabando, Fraudes y demás infracciones a la Ordenanza.

- Sección Segunda

- 10.- Registro de movimiento Marítimo.
- 11.- Glosa de Liquidaciones de Derechos de Puerto.
- 12.- Tarja y Contabilidad de Cargamentos de Impor  
tación.

- 13.- Glosa de Pólizas de Exportación común.
- 14.- Glosa de Pólizas de Exportación de Petróleo.
- 15.- Glosa de Pólizas de Expedición de Metales y Minerales.
- 16.- Glosa de Pólizas de Exportación de Maderas.
- 17.- Registro y Glosa de ingresos diversos ajenos al ramo aduanal.
- 18.- Registro y Glosa de importaciones temporales de todas clases.
- 19.- Registro y réplica de refutaciones de observaciones por omisión en el cobro de Derechos.
- 20.- Registro y Glosa de exportaciones temporales de todas clases.
- 21.- Registro y Glosa de exportaciones para reimportar por estancia en el extranjero.
- 22.- Registro y Glosa de exportaciones para reimportar a través de territorio extranjero.

- Sección Tercera

- 23.- Glosa de Egresos propios del Ramo Aduanal.
- 24.- Aplicaciones de Ingresos.
- 25.- Concentración de Operaciones.
- 26.- Depuración de Egresos.
- 27.- Depuración de Ingresos.

Sin lugar a dudas, el personal que se requería para llevar a cabo estas operaciones era numeroso y el tiempo que requería para realizarlo también, lo cual debió hacer difícil la realización expedita y oportuna del trabajo encomendado a cada una de estas Secciones.

La Unidad de Auditoría y Glosa Militar se encargaba de revisar y glosar las cuentas de las Oficinas que realizaban el pago de los sueldos y los gastos erogados en el sostenimiento de las corporaciones que formaban el ejército y la Armada, así como las diversas dependencias de la Secretaría de Guerra y Marina y del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares, para lo cual contaba con una Sección de Tramitación, Archivo y Responsabilidades de sus Secciones glosadoras las cuales se encargaban de practicar, como su nombre lo indica, la revisión y glosa de las cuentas que consistían en lo siguiente: Examen legal de las operaciones efectuadas, esto es, investigar si había error, omisión, exceso o defecto en la aplicación de la Ley; examinar la comprobación y justificación de cada operación, verificando que existieran todos los comprobantes y de que hubieren sido satisfechos los requisitos legales; y rectificación aritmética de las operaciones que se efectuaban sobre los mismos documentos.

La Unidad de Auditoría de Guerra y Marina, se encargaba de auditar las erogaciones del fondo que hacía la respectiva Secretaría. Existe una clara duplicidad de funciones entre la Auditoría de Guerra y Marina y la Auditoría de Glosa Militar, toda vez que ambas Unidades verificaban en última instancia la legalidad de las erogaciones que realizaba la Secretaría de Guerra y Marina.

Por lo que hace a la Auditoría de Liquidación de Cuentas, el Doctor Lanz Cárdenas refiere lo siguiente: "Tocaba a la citada Auditoría glosar las cuentas remitidas por todos los encargados del manejo de fondos públicos que no habían sido concentradas oportunamente o que por el resago de labores en las Auditorías respectivas habían pasado al archivo general sin ser revisadas; así también, depurar las responsabilidades que resultaban de la --

glosa practicada por ella misma o por las demás auditorías que tenían esa función en el Departamento; llevar las cuentas a los bancos y a los Gobiernos de los Estados; practicar liquidaciones de pensiones del Erario y en general resolver todos los asuntos de consulta provenientes de las Secretarías de Estado y demás Departamentos Administrativos que requirieran el examen de las cuentas o expedientes del archivo general, o la aplicación del criterio legal de Contraloría" (78).

Como se desprende de la cita anterior, la Unidad de Auditoría de Liquidación de Cuentas no es más que una estructura dedicada a realizar el trabajo que tuvieran resagado las distintas Unidades que conformaban el Departamento de Contraloría. La existencia de una Unidad de esta naturaleza prueba por sí misma, la ineficiencia de un aparato burocrático tan grande y que pretende ser sobre todo demasiado específico. Esto prueba nuestra afirmación en el sentido de que la eliminación del mal desempeño de la Función Pública no se va a lograr a través de Instrumentos Públicos de vigilancia, sino que se logrará en la medida en que exista una conciencia clara de la trascendencia que tienen para un Estado de Derecho las funciones de quienes gobiernan y de quienes manejan los bienes de éste. Sin esto, los medios de vigilancia carecen de sentido, han de ser instrumentos de apoyo y canales a través de los cuales los gobernados pueden exigir a sus gobernantes las responsabilidades en que incurran, pero no deben constituirse como el único medio capaz de garantizar la legalidad en el desempeño de la función pública.

Las funciones de la Auditoría de Servicios y Cuentas - Especiales y Estadística, consistían en agrupar la información que integraban los datos y aclaraciones de los bienes inmuebles de la Nación para cuyo efecto se proveía de los datos que se asentaban -

en el Archivo de Bienes Nacionales de la Secretaría de Hacienda, en el Protocolo del Notario de dicha Dependencia, en el Catástro del Distrito Federal y en los archivos de las Secretarías de Estado. También tenía a su cargo la Unidad mencionada, la medición, deslinde, verificación, acotación y levantamiento de planos y avalúos de los predios, a fin de considerar a éstos en el inventario general con avalúos más razonables, ya que en los inventarios parciales de las oficinas aludidas aparecían en muchas ocasiones con precios -- irreales.

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

La Sección de Registro de Personal con Manejo de fondos, se encargaba de registrar, como su nombre lo indica, los nombramientos expedidos a favor de Funcionarios o Empleados del Gobierno Federal que tuvieran a su cargo el manejo de fondos o de bienes de la Nación, vigilando que estuvieran expedidas debidamente las finanzas con que los funcionarios aludidos garantizaban el fiel -- desempeño de su encargo.

El Archivo General del Departamento, ordenaba y guardaba toda la documentación relativa al mismo.

Por lo que se refiere a las funciones del Departamento Consultivo y Jurídico, el Doctor Lanz Cárdenas se refiere a las funciones del mismo en los siguientes términos: "A través del Departamento Consultivo y Jurídico, la Contraloría hacía efectivas las responsabilidades, tanto civiles como penales, en que incurrieran las personas que por diversos conceptos manejaban fondos públicos.

Esta labor, aparte de la consulta propiamente dicha, de mandaba atención preferente del Departamento Consultivo y Jurídico porque no sólo estaba encaminada a procurar la restitución de lo que al Erario se debía, sino que además, perseguía un fin estrictamente moralizador, exigiendo el castigo de los que delinquían en perjuicio de los intereses pecuniarios del Estado, no obstante la vigilancia que constantemente ejercía Contraloría por conducto de las Oficinas encargadas de ella. Su actividad en este sentido se extendía a que los manejadores de fondos denunciaran las observaciones derivadas de la glosa y a que la Autoridad Judicial practicara las investigaciones de rigor e impusiera al responsable la pena señalada por la Ley" (79).

Nos permitimos criticar la opinión del autor enunciado, en el sentido de que el Departamento Consultivo y Jurídico del Departamento de Contraloría ejerciera una función moralizadora al exigir el castigo de los que delinquían; consideramos que ésto no es más que restablecer el imperio de las normas jurídicas, no es necesariamente moralizar. La moralización es una labor de educación, es una labor que requiere inculcar principios de lealtad y honestidad hacia el Estado, hacia los que gobiernan y es en definitiva, conducir a una vida que permita colaborar para la consecución del bien común.

La Comisión Reorganizadora, fue creada con el fin de estudiar diversos problemas que se presentaban en la práctica y para resolver, consultas planteadas por las distintas Secretarías que fueran especialmente difíciles y con el fin también de dictaminar sobre la conveniencia de emitir Circulares o Disposiciones encaminadas a establecer criterios en cuanto al desempeño de las actividades propias del Departamento de Contraloría.

Conviene mencionar que en el año de 1926 se reformó la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría y esta Reforma no alteró sustancialmente la estructura que tenía el Departamento y a la cual acabamos de aludir, simplemente la mencionada Reforma consistió en suprimir algunas Unidades, tales como la Unidad de Auditoría de Glosa Civil, la Sección de Registro de Funcionarios encargados del Manejo de Recursos Federales, etc. A pesar de que la Reforma de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría intentó simplificar su estructura y ordenar el desempeño de las diversas funciones que tenía a su cargo, la suerte de este Organismo no fue muy afortunada. El Doctor Lanz Cárdenas hace alusión en forma muy clara a la desaparición de este Departamento y a los resultados obtenidos por el mismo, en los términos siguientes:

"El día jueves 27 de octubre de 1932, tuvo lugar en la Cámara de Diputados la lectura de la iniciativa de Ley, fechada el 19 del mes y año citados, por la que el Jefe del Ejecutivo proponía la reforma de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, en las partes correspondientes a la determinación de las competencias respectivas de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Contraloría. En otras palabras, la desaparición de éste último y la reorganización de la Secretaría mencionada para que asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de Administradora del Patrimonio de la Federación, tanto respecto al manejo de fondos en sus diversas modalidades como en cuanto a la fiscalización preventiva.

La Reforma propuesta se hacía descansar en diversos errores que se imputaban al Departamento de Contraloría y que afectaban seriamente la regularidad funcional de la Administración Pública. Así, uno de ellos consistía en que el Secretario de ---

Hacienda había carecido de informaciones precisas, fidedignas y oportunas sobre el movimiento de fondos y valores que le permitieran orientar la Política Hacendaria del Gobierno, ya que sólo le habían sido proporcionados estados con considerables retrasos, lo que, por otra parte, tendían más a inducir a error, que a orientar debido a su escasa aproximación.

La falta de un órgano capacitado para determinar oportunamente si cada ejercicio fiscal se cerraba con déficit o superávit, era otro de los motivos invocados en la iniciativa de referencia, pues se sostuvo que los datos sobre este punto, formados por Contraloría apenas podían ser proporcionados por ésta, después de ocho meses de concluido el ejercicio, además de que las informaciones estadísticas en la materia diferían según su fuente de origen, y eran aún, en ocasiones, contradictorias entre sí.

Se argumentaba, asimismo, que la marcha regular de las Secretarías y Departamentos Administrativos se encontraba a tal grado afectada por la excesiva y rigurosa intervención de la Secretaría de Hacienda y de Contraloría que en ocasiones aquellas Dependencias no podían desempeñar con oportunidad los servicios públicos a su cargo.

Después de una exposición cronológica de los diferentes sistemas de control fiscal adoptados en nuestro país a partir de la consumación de la Independencia y de los propósitos que impulsaron la creación del Departamento, el Jefe del Ejecutivo afirmaba en forma categórica que los resultados obtenidos por el establecimiento de Contraloría, estaban muy lejos de corresponder a la finalidad deseada.

Señalaba que la suma de facultades acumuladas en este Organismo no había podido en cierta época evitar que el Secretario de Hacienda, hiciera uso indebido de los fondos a su cuidado y que las responsabilidades de esos despilfarros ni siquiera habían llegado a exigirse; que tampoco se había alcanzado el efecto moralizador que se esperaba, pues el concepto de responsabilidad se había diluido y pervertido, ya que para los altos funcionarios la intervención de la Contraloría era equivalente en muchas ocasiones tan sólo a un finiquito, en tanto que bastantes de las responsabilidades fincadas a empleados considerados subalternos solamente obedecían a simples errores o falta de comprobación, que en varios casos merecían únicamente observaciones o correcciones disciplinarias" (60).

El fracaso del Departamento de Contraloría tiene su explicación en el hecho de que no puede ser la fiscalización el medio para lograr el correcto desempeño de las funciones propias de los servidores públicos. No podemos esperar que una estructura jurídica, llámese como se llame, sea la responsable de moralizar a los servidores públicos, las tareas de fiscalización y todos aquellos actos tendientes a exigir la responsabilidad a los servidores públicos son un apoyo para la buena marcha de la Administración Pública, pero no son fines en sí mismos. La verdadera solución está en que se tenga una auténtica vocación de servicio por parte de quienes gobiernan y una conciencia clara de la trascendencia y de la repercusión que tienen las funciones públicas en un Estado de Derecho, sin esas dos condiciones cualquier instrumento jurídico que se cree para lograr combatir la corrupción, no tendrá eficacia.

#### K) LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940

El 21 de febrero de 1940, salió publicada en el Diario Oficial de la misma fecha, la Ley de Responsabilidades de los -

Funcionarios de la Federación, del Distrito Federal y de los Funcionarios de los Estados, misma que estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley de 1979. Esta Ley está compuesta de un total de - ciento once Artículos y de seis Artículos transitorios. Contiene - seis Títulos, divididos a su vez en Capítulos. El Título Primero - se denomina "Disposiciones Preliminares" y está compuesto de un solo Capítulo que abarca de los Artículos 1 al 12; el Título Segundo se denomina "De los Delitos y Faltas Oficiales", el Capítulo Primero se titula "De los altos Funcionarios de la Federación, de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados de las Legislaturas Locales", dicho Capítulo abarca de los Artículos 13 al 17, el Capítulo Segundo se denomina "De los Delitos y Faltas Oficiales de los demás Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal" y que abarca del Artículo 18 al Artículo 22; el Título Tercero "Del Procedimiento respecto de los Delitos y Faltas Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados", integrado por cinco capítulos: el Capítulo Primero de las Secciones Instructuras, que comprende del Artículo 23 al 25; el Capítulo Segundo "De los casos de los delitos del orden común" que incluye del Artículo 26 al 35; Capítulo Tercero, del Jurado de Acusación, que abarca del Artículo 36 al 47; el Capítulo Cuarto, "Del Jurado de Sentencia", que comprende del Artículo 48 al 52, y el Capítulo Quinto de "Disposiciones Generales" que incluye del Artículo 53 al 68; el Título Cuarto "Del Procedimiento respecto de los Delitos y Faltas Oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal", integrado por dos capítulos, el Capítulo Primero, "De la Incoación del Procedimiento", que abarca del Artículo 69 al 73, y el Capítulo Segundo de Disposiciones Generales que comprende del Artículo 74 al 76; el Título Quinto "Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos", integrado por tres capítulos, el Capítulo Primero, "De la integración del Jurado",

que abarca del Artículo 77 al 88, el Capítulo Segundo "De la Competencia del Jurado", que incluye del Artículo 89 al 90, el Capítulo Tercero, "El procedimiento ante el Jurado de Responsabilidades" - que abarca del Artículo 91 al 97; el Título Sexto, de "Disposiciones Complementarias", integrado por dos Capítulos; el Capítulo Primero "De la Remoción de los Funcionarios Judiciales", que comprende del Artículo 98 al Artículo 102 y el Capítulo Segundo, "Investigaciones de Enriquecimiento inexplicable de los Funcionarios y Empleados Públicos", Artículo 103 al Artículo 111.

Dentro del Título Primero, el Artículo 10 de la Ley establece que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de sus encargos. El Artículo Segundo establece que serán Altos Funcionarios de la Federación el Presidente de la República, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo y el Procurador de la República. Tienen el mismo carácter los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales. El Artículo Tercero hace referencia a que el Presidente de la República sólo será acusado durante el tiempo de encargo por los delitos de Traición a la Patria y los delitos graves del Orden Común; se dispone asimismo, que las responsabilidades de los servidores públicos podrán exigirse durante el periodo en que se encuentren en su encargo y un año después, y que en las demandas del Orden Civil no hay fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos; el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia Militar, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Agentes del Ministerio Público y los Agentes de la Policía Judicial tienen la obligación de iniciar las averiguaciones

que correspondan por los delitos o faltas oficiales, de acuerdo con sus facultades.

La obligación que consigna la ley para el Procurador General de la República y demás funcionarios que acabamos de mencionar, resulta completamente ociosa, toda vez que los funcionarios aludidos tienen la obligación de iniciar las averiguaciones previas, de acuerdo con sus facultades, independientemente de que la Ley de Responsabilidades así lo menciona.

El Artículo Nueve de la Ley, precentúa que para proceder contra los Altos Funcionarios de la Federación, por los delitos o faltas del orden común, es indispensable que el Gran Jurado declare previamente que ha lugar a proceder en contra del inculpado, en otras palabras, el Artículo mencionado establece el Fuero Constitucional. El Artículo de la Ley, dispone que los Diputados y Senadores del Congreso, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales gozarán del fuero Constitucional desde el día de su elección, los Diputados y Senadores Suplentes gozarán del fuero durante el tiempo en que sustituyan al respectivo Propietario. Finalmente, el Artículo Once repite la disposición que contiene la Constitución promulgada en febrero de 1917, en el sentido de que los Altos Funcionarios de la Federación no gozarán del Fuero Constitucional por los delitos comunes o faltas oficiales cuando lo hagan con motivo de un empleo, cargo o comisión que hubieren aceptado en un periodo en el que no disfruten del Fuero Constitucional.

Pasando al Título Segundo de la Ley, el cual se denomina "De los delitos y faltas oficiales", en el Capítulo Primero que se denomina "De los Altos Funcionarios, de los Gobernadores de los

Estados y de los Diputados de las Legislaturas Locales" en el Artículo Trece, se definen los delitos de los Altos Funcionarios de la Federación, los cuales son: el ataque a las Instituciones Democráticas, el ataque a la Forma de Gobierno Republicano Representativo Federal, el ataque a la Libertad de Sufragio, la Usurpación de Atribuciones, la violación de Garantías Individuales, cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones, o las omisiones de carácter grave, siempre que motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones.

En relación con los delitos oficiales, el maestro Raúl F. Cárdenas afirma lo siguiente: "Reiteramos que estos supuestos delitos no pueden ser tales, y lo repetiremos cuantas veces sea necesario, pues están redactados en forma tan vaga, tan imprecisa, que violan las más elementales reglas de la tipicidad. Bien, como dijimos, que sirvan para regular los llamados Juicios Políticos, nunca para conformar un tipo penal" (81).

Coincidimos completamente con la opinión del Doctor Raúl F. Cárdenas, puesto que evidentemente los llamados delitos oficiales no pueden constituir propiamente un tipo penal, porque son presupuestos que abarcan un número muy grande de conductas que pueden encuadrarse en estos mal llamados tipos penales.

Este tipo de problemas son originados porque se ha querido encuadrar la responsabilidad de los empleados públicos en un régimen especial, separado del conjunto de leyes que son aplicadas a los particulares.

81. Cárdenas Raúl, Op. Cit. Pág. 67.

Si se pretende hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos por la vía penal, conviene, que el Código Penal, como se hace actualmente, contenga tipos penales configurados de acuerdo con las circunstancias que rodean a los servidores públicos, y que al llenar los elementos del tipo, el servidor público sea consignado a las autoridades penales, sin necesidad de ningún Fuero, puesto que éste, antes que servidor público es ciudadano y como tal debe estar sujeto a todas las normas que se encuentra sujeto, un ciudadano que no tiene ninguna responsabilidad dentro de la Administración Pública.

Continuando con el análisis de la Ley, el Artículo Catorce establece que los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales son responsables por las violaciones a la Constitución y a las leyes federales. Las sanciones originadas por los delitos oficiales, son las siguientes: Destitución del cargo o privación del Honor de que se encuentre investido, inhabilitación para atender determinados empleos, cargos u honores por un término que no baje de cinco años y no exceda de diez, e inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores por el término señalado anteriormente. La sanción correspondiente a las faltas oficiales, es la suspensión del encargo por un término no menor de un mes, ni mayor a seis meses.

Pasando el análisis del Capítulo Segundo del Título referido, el cual se intitula "De los delitos y faltas oficiales de los demás Funcionarios de la Federación y del Distrito Federal", hemos de mencionar que contiene en el Artículo Dieciocho una larguísima enumeración de lo que hemos de entender por delitos oficiales que pueden ser cometidos por aquellos que no tienen el carácter de Altos Funcionarios.

Este Artículo es bastante similar al Artículo cuarenta y siete de nuestra Ley Federal de Responsabilidades vigente, que contiene el Código de obligaciones a que se encuentra sujeto todo servidor público.

A este respecto hemos de hacer una crítica que compartimos con el Maestro Raúl F. Cárdenas y que expongo dentro de su libro de "Responsabilidades de los Funcionarios Públicos"; y es en el sentido de hacer una distinción entre los delitos que pueden ser cometidos por los Altos Funcionarios y de los delitos que pueden ser cometidos por aquellos que no tengan este carácter.

En primer lugar, es claro que no son delitos, en segundo lugar, el distinguir entre delitos comunes y delitos oficiales va en contra del Principio de Igualdad y todavía es más grave distinguir entre delitos cometidos por los Altos Funcionarios de la Federación y delitos que pueden ser cometidos por los demás Funcionarios de la Federación. Ambas clases de delitos pueden ser cometidos por cualquier servidor público sin importar si es Alto Funcionario o no lo es.

Hemos de apuntar desde ahora, que es un adelanto significativo el hecho de que nuestra actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos elimine la distinción entre Altos Funcionarios de la Federación y los demás Funcionarios de la Federación y del Distrito Federal.

Algunos de los delitos oficiales son: Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión para el que hayan sido electos o nombrados sin haber tomado posesión legítima de él o -

sin llenar todos los requisitos legales para ese efecto, continuar ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión para el que fueron electos o nombrados por tiempo limitado después de haber expirado el término de su ejercicio, solicitar indebidamente dinero o alguna otra dádiva, aceptar una promesa para sí o para cualquiera otra persona, para hacer algo justo o injusto o dejar de hacer algo justo relacionado con sus funciones, - no denunciar ante el Superior jerárquico o ante la Autoridad que en su caso corresponda la privación ilegal de la libertad de alguna persona de que tuviere conocimiento, etc.

La ley excluye, en su Artículo Veinte de la aplicación de la misma los asuntos de competencia de Tribunales Militares. El Artículo veintiuno, a su vez establece el concepto de faltas oficiales como aquellas infracciones u omisiones cometidas por los demás Funcionarios de la Federación y del Distrito Federal en el desempeño de sus funciones y que no están conceptuadas como delitos por la Ley, estableciendo además que estas faltas serán sancionadas conforme lo exijan los Reglamentos respectivos.

Consideramos sumamente vago el concepto enunciado en este sentido.

Pasando al estudio del Título Tercero de la Ley, llamado "de los procedimientos respecto de los delitos y faltas oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados". El Capítulo Primero se refiere a la forma como se va a configurar el Gran Jurado que conocerá de los delitos oficiales que cometan los Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados.

El Artículo veintiuno establece que en la Segunda Sesión Ordinaria de cada una de las Cámaras del Congreso, al proponer a la Gran Comisión la integración de las demás Comisiones para el despacho de los diversos asuntos, se propondrá también dos grupos, uno de dieciseis individuos en la Cámara de Diputados y otro de diez individuos en la Cámara de Senadores, que serán los que formen el Gran Jurado, el cual es competente para conocer de los delitos oficiales cometidos por los Funcionarios Públicos y es competente también para conocer del desafuero de los servidores públicos que lo tengan.

Una vez aprobada la formación de los grupos a que hemos hecho referencia anteriormente, se sortearán de entre esos dos grupos, cuatro miembros por cada una de las Cámaras, estos cuatro Diputados y cuatro Senadores formarán las Secciones Instructoras de la Cámara respectiva, y los demás miembros de los grupos aprobados por la Gran Comisión de las Cámaras, suplirán a los miembros de las Comisiones Instructoras en sus ausencias.

El Capítulo Segundo, se refiere al procedimiento a seguir en los casos en que los Altos Funcionarios de la Federación y de los Estados cometan algún delito del orden común.

El procedimiento se inicia con un escrito que se presenta ante la Cámara de Diputados, el cual puede ser presentado por particulares o por algún Juez, la Comisión Instructora deberá rendir un dictamen sobre dicho escrito en un plazo de quince días que a juicio de la propia Comisión, cuando las circunstancias lo ameriten, podrá ampliarse.

Para efecto de la formulación del dictamen a que se ha hecho alusión, la Sección Instructora tendrá la facultad de hacer comparecer al acusador y al acusado para reunir los elementos de juicio suficientes y poder elaborar el Dictamen respectivo.

El Artículo Veintiocho de la Ley establece que en el dictamen se manifestará lo siguiente:

1º Si el hecho que se le atribuye al Alto Funcionario está o no calificado por las Leyes como delito.

A este respecto hemos de recordar que los delitos que establece la Ley que se analiza son amplísimos, y que prácticamente cualquier conducta puede tipificarse como un delito.

2º Si el hecho en cuestión está debidamente comprobado.

3º Si existen elementos de juicio suficientes para creer racionalmente si el acusado puede ser autor del hecho en cuestión.

Por último, si el Funcionario de que se trate, por la época en que el hecho tuvo lugar, goza o no de Fuero Constitucional.

El dictamen de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados puede terminar con cualquiera de las siguientes proposiciones:

- Que ha lugar a proceder penalmente contra el incul

gado, si se reunieron todos los requisitos enumerados en el Artí

culo Veintiocho,

- Que no ha lugar a proceder contra el incul

gado, en virtud de que no se han reunido los elementos que señala el Artí

culo Veintiocho.

Además, puede ser que se declare la no procedencia de la acción penal por la Comisión Instructora, en virtud de que, - aún reuniéndose los elementos que marca el Artículo Veintiocho - de la ley, el funcionario respectivo por razón de su cargo, no - puede ser juzgado durante el tiempo que dure éste: el caso concre

to es el del Presidente de la República, que únicamente puede - ser juzgado de acuerdo con esta Ley por los delitos de traición a la patria o graves del orden común.

Cabe aclarar aquí que no podemos hablar de delitos graves del orden común, porque no existen delitos que no sean - graves, lo que existe es una mayor o menor gravedad de las conse

cuencias de un delito.

Asimismo, la Cámara de Diputados puede declarar que no ha lugar a proceder penalmente en contra de un Funcionario, - si éste le pide a la Cámara mencionada que declare la suspensión del procedimiento, si no se ha cumplido con el requisito del de

safuero.

Una vez elaborado el Dictamen, se presenta al Presi

dente de la Cámara, quién anunciará que ésta debe erigirse en -

Gran Jurado al día siguiente, y lo hará saber al acusado y al acusador. El acusado puede nombrar uno o más defensores y dicho nombramiento lo deberá de dar a conocer por oficio al Gran Jurado, - el mismo día de su celebración.

El día señalado para la reunión del Gran Jurado, el Presidente declarará que la Cámara se encuentra erigida en Gran Jurado y se iniciará la sesión con la lectura del expediente, con cediéndose la palabra al acusador y luego al acusado y a su defensor o defensores; posteriormente se retirarán al acusador y el acusado y el dictamen elaborado por la Comisión instructora será discutido en lo particular y posteriormente será votado por la Cámara y deberá ser aprobado por mayoría absoluta de votos.

La resolución de la Cámara, podrá ser en el sentido - de que ha lugar a proceder penalmente en contra del Funcionario - en cuestión en cuyo caso quedará separado de su encargo y a disposición de las autoridades penales, o bien, podrá ser en el sentido de que no ha lugar a proceder en contra del acusado, en cuyo caso continuará en el ejercicio de sus funciones, pero, dice la Ley, que ello no será obstáculo para que la acusación se continúe cuando el Funcionario en cuestión haya sido separado de su encargo.

Ahora bien, tratándose de delitos o faltas y oficiales cometidos por los Altos Funcionarios de la Federación, la acusación presentará también ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y la Sección Instructura, en cuanto reciba la denuncia, deberá practicar una serie de diligencias con dos propósitos: primeramente, la comprobación del delito o la falta oficial de que se trate y en segundo lugar, citar al inculcado para tomar le su declaración preparatoria, en la cual se le hará saber el -

nombre de su acusador, así como todos los datos o elementos que existan en su contra y además se le hará saber que tiene derecho a nombrar uno o varios defensores. Una vez tomada la declaración preparatoria por la Sección Instructura de la Cámara de Diputados, abrirá la Instrucción a Prueba por un plazo prudente, dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan las partes, así como las que estime necesarias; el periodo de prueba podrá ampliarse si no se recibieron todas las pruebas, el término será fijado prudentemente por la Sección Instructora.

Una vez desahogadas las pruebas, la Sección Instructora dará un término de tres días a cada parte para que formulen alegatos, en este plazo la Sección referida pondrá a disposición de las partes el expediente. Transcurrido el término de alegatos, formulará su dictamen, en base a las constancias que obren en el expediente, y analizará clara y metódicamente los hechos ocurridos, haciendo las consideraciones jurídicas que procedan para dejar demostrado plenamente si está o no probada la existencia del delito o de la falta que se trata de imputar al Funcionario en cuestión.

El Dictamen de la Sección Instructora puede emitirse en el sentido de que no está probada la existencia del delito o falta oficial, en cuyo caso la Sección Instructora propondrá que no ha lugar a proceder en contra del funcionario de que se trate o bien, en el sentido de que quedó probada la existencia del delito caso en el que el dictamen deberá contener lo siguiente:

1º Que está legalmente comprobado el delito o falta oficial que se imputa expresando cual es el delito de que se trata.

2º Que está penalmente comprobada su culpabilidad.

3º Las circunstancias que hubieren concurrido en la comisión del delito o falta oficial, expresando por separado y con toda claridad las que favorezcan o perjudiquen al acusado.

4º La sanción que en su concepto debe de imponerse.

5º Que en caso de ser aprobado el dictamen o modificado en cuanto al grado de culpabilidad o a la sanción que debe imponerse, se remita el veredicto por vía de acusación a la Cámara de Senadores para los efectos legales a que haya lugar.

Si se diera el caso de que además de la responsabilidad que se atribuye al servidor público por la comisión de un delito o falta oficial se descubriera la comisión de un delito del orden común, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados deberá resolver si es procedente el ejercicio de la acción penal por lo que se refiere al delito del orden común y si ha lugar o no a proceder penalmente en contra del Funcionario de que se trate por lo que al delito o falta oficial se refiere.

Elaborado el dictamen de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, se turnará a los Secretarios de la Cámara para que den cuenta de esto al Presidente, quien anunciará que dicha Cámara deberá de erigirse en Gran Jurado dentro de los tres primeros días siguientes a aquel en que recibió el dictamen, lo cual se hará saber al acusado y al acusador, para que aleguen lo que a su derecho convenga.

El día señalado para que la Cámara sesione como Gran Jurado, el Presidente iniciará la Sesión anunciando que dicha Cámara se erige en Gran Jurado, posteriormente se da lectura al expediente y al dictamen, dándose la palabra al acusado y al acusa-

dor y una vez retiradas las partes, se procede a votar en lo general y en lo particular el dictamen, el cual deberá de ser aprobado por mayoría de votos. Si la Cámara resuelve que no ha lugar a proceder en contra del Funcionario en cuestión, éste continuará en el desempeño de sus funciones. Si determina que ha lugar a proceder en contra del Funcionario procesado, remitirá su dictamen a la Cámara de Senadores.

Una vez que la Cámara de Senadores recibe el dictamen respectivo, lo remite a la Sección Instructora correspondiente, la cual deberá emplazar al acusado y al acusador para que dentro del término de cinco días presenten alegatos si así lo quieren. Concluido el término a que acabamos de aludir, la Sección Instructora formulará un dictamen basado en las apreciaciones y declaraciones del Jurado de Acusación, proponiendo la sanción que en su concepto debe imponerse expresando los preceptos legales que le sirven de fundamento. Elaborado el dictamen, la Sección Instructora lo turna a la Secretaría de la Cámara de Senadores después de lo cual ésta se erigirá en Gran Jurado de Sentencia y se seguirá el procedimiento en la misma forma que lo hace la Cámara de Diputados.

Conviene comentar en forma especial el Artículo Cincuenta y uno, el cual textualmente dice: "Cuando el mismo hecho tuviera señaladas otras sanciones en la Ley, en caso de veredicto condenatorio del Jurado de Sentencia, éste lo remitirá a la autoridad judicial competente, quedando el acusado a su disposición para que lo juzgue".

El Artículo transcrito deja sin efecto al procedimiento establecido por esta Ley en caso de que otra sancione el delito en forma específica, lo que nos lleva a concluir que la Ley será supletoria, esto es, solamente en el caso de que la Ley Penal u -

otra distinta no sancione la conducta del servidor público se aplicará esta Ley de Responsabilidades de los Funcionarios de los Estados. Por consiguiente pensando en el contenido del Artículo en comento, lo mejor sería elaborar una serie de tipos penales redactados para que se aplique la ley penal y evitar un procedimiento distinto ante el Congreso de la Unión.

El Capítulo Quinto, se denomina "Disposiciones Generales", enumera algunas situaciones específicas que se pueden presentar durante el procedimiento, como el caso de que el presunto responsable se encuentre fuera del lugar de residencia del Congreso, las comunicaciones que sostenga alguna de las Secciones Instructoras con otras Autoridades, lo referente a la recusación y a la excusa, los impedimentos para votar, la obligación de las autoridades de expedir los documentos públicos solicitados, lo referente a la acumulación y lo concerniente a la supletoriedad.

Conviene hacer referencia expresa a lo relativo a la excusa, a la recusación y a la supletoriedad.

Solamente por motivo legal podrán excusarse de conocer de algún asunto de responsabilidad oficial los miembros de las Secciones Instructoras y únicamente procede la recusación con expresión de causa. La recusación se puede hacer valer por el acusado desde el momento en que se le requiera para el nombramiento de un defensor, hasta el momento en que se ponga a la vista el expediente para formular alegatos. Al presentar la excusa o la recusación se turna dentro de las 24 horas siguientes por la misma Sección Instructora a otra Sección de la Cámara con un informe del funcionario excusado o del recurrente acerca de los motivos en que funda la excusa o recusación; la Sección a que se remitió la excusa o

recusación calificará ésta sin ulterior recurso dentro de los tres días siguientes a que se haya recibido el oficio relativo recibiendo dentro del mismo término las pruebas que ofrezca el recusante; si se admite la recusación o excusa el Diputado o Senador en cuestión será suplido conforme lo establece la Ley, esto es, por alguno de los miembros que fueran designados como suplentes de cada una de las secciones.

Por cuanto hace a la supletoriedad, el Artículo 68 establece que en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la Ley, en la apreciación legal de las pruebas, se observarán primero las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, observándose también, en su caso, las del Código Penal en cuanto fueran aplicables.

Antes de tratar los aspectos referentes al procedimiento respecto a los delitos y faltas oficiales cometidos por los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal que no tienen el carácter de Altos Funcionarios, es necesario hablar acerca del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, el cual es un Organó cuya regulación se encuentra en el Título V de la ley y los dos primeros capítulos de este Título se ocupan de su interacción y de su competencia respectivamente.

De acuerdo con el Artículo 77 de la Ley, el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y Empleados Públicos tiene su fundamento constitucional en el Artículo ciento once y concretamente en la parte final del párrafo quinto. Existen dos tipos de Jurados: El Jurado Federal de Responsabilidades Oficiales

de los Funcionarios y Empleados de la Federación y el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal, los cuales van a conocer respectivamente de los delitos y faltas cometidos por los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los delitos y faltas cometidos por los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal.

Debe quedar claro que únicamente serán procesados ante los respectivos Jurados de Responsabilidad los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal que no tengan carácter de Altos Funcionarios, ya que por cuanto hace a los delitos y faltas de éstos estarán sujetos al Juicio Político al que nos hemos referido anteriormente. El Jurado de Responsabilidades se formará por siete individuos en la siguiente forma:

1º Un representante de los Servidores Públicos de la Federación o del Distrito Federal, según el caso.

2º Un representante de la prensa.

3º Un profesionista, perteneciente a cualquiera de las profesiones libres, que no sea funcionario ni empleado público.

4º Un profesor.

5º Un obrero.

6º Un campesino.

7º Un agricultor, industrial o comerciante.

Los requisitos para ser miembro del Jurado de Respon-

bilidades son los siguientes:

1º Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos.

2º Saber leer y escribir.

3º Ser vecino del lugar, delegación o municipalidad en la que radique el Juzgado de Distrito o del Orden Común, según el caso.

Están impedidos para formar parte de estos Jurados los Funcionarios Públicos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados o Municipios, los Ministros de cualquier Culto, los que estuvieren procesados, los que hayan sido condenados a sufrir alguna sanción por delitos no políticos, los que fueren ciegos, sordos o mudos, los que se encuentran sujetos a interdicción y los empleados públicos que de cualquier forma hubieren intervenido en la substanciación del proceso o cualquier acto del procedimiento.

El Artículo 82 de la Ley establece como obligación el desempeño de la función dentro del Jurado de Responsabilidades.

Los Artículos 83 a 88 establecen el procedimiento conforme al cual se nombrarán los miembros de los Jurados; este procedimiento es seguido por los Jueces de Distrito y por los Jueces del Orden Común del Distrito Federal, según se trata del Jurado de Responsabilidad de Empleados de la Federación o del Jurado de Responsabilidad de los Empleados del Distrito Federal.

Pasando al aspecto de la Competencia de los Jurados, -

hemos de decir que por cuanto hace al Jurado de los Funcionarios y Empleados de la Federación, será competente para conocer de los delitos oficiales que se definen en el Artículo 18 de la Ley cometidos por los Funcionarios y Empleados de la Federación, a excepción de los cometidos por los Altos Funcionarios de la Federación que, como ya dijimos, no podrán ser parte en los Procesos seguidos ante estos Jurados, toda vez que son sujetos del Juicio Político que analizamos anteriormente. Asimismo, será competente para conocer de las faltas oficiales de que tratan los Artículos 20 y 21 de la Ley.

Por cuanto hace a la competencia del jurado de los Funcionarios y Empleados del Distrito Federal, hemos de decir que conoce de los delitos oficiales cometidos por los Empleados y Funcionarios del Distrito Federal y de las faltas oficiales cometidas por los Empleados y Funcionarios del Distrito Federal.

En relación a los Jurados de Responsabilidades, en nuestra opinión, son un Organó de una eficacia sumante relativa, en virtud de la realidad que se vive en nuestro país. Para que un Jurado Popular sea eficaz en el desempeño de sus funciones, se requiere antes que nada que sus miembros tengan una conciencia clara de la trascendencia que tiene la función que van a realizar y se requiere además la conciencia de que se tiene un derecho y una obligación de exigir a los gobernantes el fiel cumplimiento de los deberes que en función de su encargo tienen, pero desgraciadamente en nuestro país nos hemos caracterizado por una apatía absoluta por lo que a las decisiones del Estado se refiere. Afortunadamente nos encontramos en un proceso de cambio en lo concerniente a este respecto.

Ha sido determinante el papel tan destacado que ha tenido el Gobierno Mexicano en el extranjero y el fenómeno político

de transición que se está viviendo en nuestro país; son estas dos circunstancias las que nos están obligando a participar en forma más directa y decisiva en las cuestiones del Estado. Continuando con esta línea, lograremos que nuestros hijos cooperen de manera más consciente, responsable y agresiva en los asuntos de nuestra patria.

Analizada la estructura y competencia del Jurado de Responsabilidades de los Empleados y funcionarios públicos, podemos pasar a estudiar el procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal que no tienen el carácter, valga la redundancia, de Altos Funcionarios.

Dicho procedimiento se iniciará con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos aplicable, según sea el caso, esto es, Código de Procedimientos Penales Federal, Militar o del Orden Común.

El Proceso ante los Jurados de Responsabilidades, según sea el caso, se regulará por lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Penales o por el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Cabe hacer la aclaración de que los Artículos 91 a 95 establecen el procedimiento para integrar al Jurado Popular que ha de conocer del procedimiento respectivo; esta elección se realiza por sorteo.

Pasando al análisis del Capítulo Primero del Título Sexto que se titula "De la remoción de los Funcionarios Judiciales", hemos de comentar el Artículo 98 de la Ley que textualmente dice:

"Independientemente del procedimiento penal que sea procedente, con arreglo a las disposiciones del Título anterior, contra los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces de Tribunal Superior de Justicia y del Fuero Común del Distrito Federal, y por delitos o faltas oficiales, el Presidente de la República, de acuerdo con el párrafo final del Artículo 111 Constitucional, podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de dichos funcionarios, observándose las disposiciones de los Artículos siguientes".

En realidad no entendemos la razón por la que se concede al Presidente de la República la facultad de remover por mala conducta a los miembros del Poder Judicial. Si ya existe en la Ley un procedimiento especial para exigir la responsabilidad de los Servidores Públicos, no existe un motivo lógico para conceder al Presidente de la República una facultad específica para poder remover a los funcionarios del Poder Judicial, esto es contrario al Principio de Igualdad en cuanto a la aplicación de la Ley se refiere.

Hemos comentado ya con anterioridad que la distinción entre Altos Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal es contrario al Principio de Igualdad, pero todavía, mayor contradicción en relación con este principio, representa el Capítulo que estamos analizando puesto que además de hacer distinciones entre los distintos Funcionarios Públicos establece un régimen de libre remoción por lo que a los Funcionarios del Poder Judicial se refiere. Lo único que hacen disposiciones de esta naturaleza es fortalecer el poder del Jefe del Ejecutivo, y acabar, en consecuencia, con la división de poderes.

¿Cuál es el procedimiento a seguir por parte del Presidente de la República para remover a un Funcionario del Poder Judi-

cial?

Enviará por conducto de la Secretaría de Gobernación un oficio a la Cámara de Diputados en el que expondrá los hechos que se atribuyen al Funcionario detallando las circunstancias del mismo y anexando las constancias que considere pertinentes.

Una vez que la Cámara de Diputados recibe el oficio correspondiente, lo turna a la Comisión que corresponda y ésta pedirá un informe al Funcionario de que se trate que deberá rendirlo a más tardar en el término de tres días, pudiéndose añadir a dicho término los días que fueren necesarios de acuerdo con la distancia; una vez que la Cámara de Diputados recibe el informe a que se hizo referencia o transcurre el término señalado sin que se rinda éste, se elabora un Dictamen por parte de la Comisión que haya conocido del asunto, en el que declara por mayoría absoluta de votos si es o no justificada la petición del Presidente de la República, tomando en consideración los términos de dicha petición y en su caso, el informe rendido por el Funcionario.

Si la resolución de la Cámara de Diputados es contraria a la petición del Presidente, se mandará enviar al archivo el expediente respectivo, notificándose al Presidente y al Funcionario en cuestión.

En caso de que la resolución de la Cámara fuere en el sentido de que procede la remoción del Funcionario, ésta remitirá el expediente a la Comisión respectiva de la Cámara de Senadores. Si la Cámara de Senadores declara infundada la petición del Presidente de la República, mandará el expediente al archivo; en caso contrario, lo hará saber al empleado de que se trate quien cesará,

desde luego, en el ejercicio de su cargo debiéndose nombrar a la persona que sustituya al servidor público en cuestión.

El Capítulo II del Título que analizamos, se refiere a las investigaciones de enriquecimiento inexplicable de los Funcionarios y Empleados Públicos. Como se puede apreciar, ya desde 1939 - hay una preocupación por parte del Gobierno por el enriquecimiento inexplicable; no es por tanto novedad de nuestro Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos la inclusión del enriquecimiento ilícito.

El Artículo 103 de la Ley define lo que ha de entenderse por enriquecimiento inexplicable en los siguientes términos: "Si durante el tiempo en que un Funcionario o Empleado Público se encuentra en el desempeño de su encargo; o al separarse de él por haber terminado el periodo de sus funciones o por cualquiera otro motivo se encontrara en posesión de bienes sea por sí o por interp<sup>o</sup> sita persona, que sobrepasen notoriamente a sus posibilidades económicas, tomando en consideración sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes, en relación con el importe de sus ingresos y esos gastos ordinarios, dando motivo a presumir fundadamente la falta de probidad de su actuación, el Ministerio Público Federal o del Distrito Federal, en su caso, de oficio o en virtud de denuncia, deberán proceder con toda eficacia y diligencia a investigar la procedencia de dichos bienes; ..."

La Ley es defectuosa en cuanto a esta definición puesto que dice: "que sobrepasen notoriamente sus posibilidades económicas", por lo que a contrario sensu debe entenderse que si los bienes que tiene el Servidor Público no sobrepasan de manera notoria sus posibilidades económicas, entonces no habrá lugar a que se in-

vestigie el ilícito, y bien sabemos que se pueden detentar bienes - sin que esto sea públicamente notorio, pero esto no anula la ilegitimidad de la posesión.

En caso de darse el enriquecimiento inexplicable, el Ministerio Público Federal o del Distrito Federal está facultado para iniciar las investigaciones pertinentes y el Servidor Público deberá demostrar la procedencia legítima de esos bienes. Ahora bien, - si de las diligencias practicadas aparecieran datos suficientes para formular una presunción fundada de que ha habido una falta de - providad en la actuación del Funcionario o Empleado, toda vez que - no justifica la legítima procedencia de los bienes, el Ministerio Público hará la consignación ante el Juez que corresponda para que el presunto responsable justifique la legítima procedencia de los - bienes que posee por sí o por interposita persona, o bien para que el propio Juez inicie en su caso el proceso penal respectivo; es de - cir, el Ministerio Público puede consignar al Juez y éste tendrá dos alternativas: o pedir al Funcionario en cuestión que acredite la - legítima procedencia de los bienes o iniciar el proceso penal respectivo. ¿De qué depende una u otra actuación del Juez?

La Ley no establece un criterio al respecto, pero baste señalar que la Ley determina dentro de los delitos que pueden ser - cometidos por aquellos funcionarios o Empleados que no tienen el ca - rácter de Altos Funcionarios, las dádivas por parte de los particu - lares y que en esa virtud, el enriquecimiento inexplicable podría - ser un delito y por lo tanto sujetarse al procedimiento por delitos oficiales que cometan los servidores públicos mencionados.

Tratándose de los Altos Funcionarios de la Federación y del Distrito Federal y de los Estados, puede decirse que el enrique

cimiento inexplicable es una infracción a una Ley Federal como es la Ley que se analiza y por lo tanto también puede ser catalogado como delito, debiendo seguirse el procedimiento penal en los términos que hemos descrito, de donde deducimos que no existe razón de ser para establecer que el Juez puede seguir en estos casos las alternativas citadas.

La Ley prescribe que las diligencias que practique el Ministerio Público o el Juez tendrán el carácter de meras investigaciones que deberán sujetarse, según sea el caso a las reglas establecidas en el Código de Procedimientos Penales Común, salvo en el caso de que aparezca la comisión de algún delito, en cuyo caso se observarán las reglas del procedimiento penal que corresponda. La propia Ley determina que durante el periodo de investigación, el interesado tendrá derecho a ser oído en defensa y a que se reciban las pruebas que éste ofrezca.

El Artículo 105 determina que se efectuará el aseguramiento de aquellos bienes cuya legítima procedencia no se pudiere demostrar. Una vez que se ha agotado la investigación y en los casos en que la actividad investigadora del Juez no tenga el carácter de Proceso de orden Penal, éste mandará poner el expediente a la vista del interesado y del Ministerio Público para que en el término de cinco días formulen sus alegatos por escrito y dentro de los diez días siguientes a dicho término el Juez haga la declaración que fuere procedente.

Si el Funcionario justifica plenamente la procedencia de dichos bienes, el Juez lo declarará así y mandará levantar el aseguramiento de ellos en su caso, devolviéndolos al interesado. Ahora bien, si no se justifica la legítima procedencia, el Juez hará

la declaración respectiva y mandará que los bienes pasen al dominio de la Nación o del Distrito Federal, según sea el caso, salvo que alguna persona reclame y justifique la propiedad de ellos, en cuyo caso el Juez dejará a salvo los derechos de la persona en cuestión, para que los reclame en vía y términos que corresponden.

Ahora bien, en caso de que el Juez opte por iniciar un proceso penal, los bienes quedarán afectos a la reparación del daño y a la responsabilidad civil con acuerdo a la Ley; el Juez, una vez que reciba la consignación del Ministerio Público, si la encuentra debidamente fundada, dará aviso a la autoridad de quien dependen el nombramiento del Empleado o Funcionario en cuestión para el efecto de que quede suspendido en el ejercicio de sus funciones, hasta en tanto no justifique la legítima procedencia de los bienes o se dicte la sentencia absolutoria respectiva.

El Artículo 109 de la Ley, concede la acción popular para formular denuncias por enriquecimiento inexplicable; el inconveniente de esta disposición estriba en la falta de conciencia por parte de los gobernados para exigir de los gobernantes el desempeño honesto de sus funciones, jamás se ejercitará y en nuestro país, ciertamente, ha existido durante muchos años una apatía por las cuestiones de tipo político y una irresponsabilidad muy grande por cuanto hace a la obligación que tenemos de exigir a nuestros gobernantes el correcto desempeño de sus funciones públicas, por lo que Artículos de esta naturaleza se convierten en letra muerta.

El Artículo 110 establece el antecedente directo de la Declaración de Situación Patrimonial contemplada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Dicho Artículo establece lo siguiente: "Todo funcionario o Empleado Público al tomar posesión de su encargo y al dejarlo, deberá, bajo protesta de

decir verdad, hacer una manifestación ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, o del Estado respectivo, según corresponda, de sus bienes, tales como propiedades raíces, depósitos en numerario en las sociedades de crédito, acciones de sociedades, bonos y otros similares, a fin de que las autoridades competentes estén en aptitud de comparar el patrimonio de aquél antes de haber tomado posesión y durante todo el tiempo de su ejercicio, así como después de haber dejado de desempeñar el mencionado cargo público.

Para los efectos del párrafo anterior, al comunicarse las designaciones correspondientes a los Funcionarios o Empleados a los que se refiere la Ley, se les hará saber que dentro de un plazo de sesenta días deberán efectuar la manifestación a que se refiere este Artículo de sus bienes, si transcurrido ese plazo no se hubiere cumplido dicho requisito, quedará sin efecto el nombramiento respectivo.

Si dentro de las sesenta horas siguientes a la conclusión del cargo o empleo, no ha recibido el Procurador de Justicia - la Segunda manifestación, procederá a ordenar al Ministerio Público la investigación del patrimonio del infractor, para los efectos de esta Ley".

El Artículo que acabamos de transcribir demuestra que desde 1939 existe cierto control sobre el patrimonio de los Servidores Públicos, por lo que el establecimiento del Registro de Situación Patrimonial no es tan novedoso, ciertamente la Ley Federal de Responsabilidades establece un sistema diverso en relación al de la Ley de 1939, pero la regulación de este tema no es algo novedoso.

Considero que es difícil que algún Servidor Público declarara absolutamente todos los bienes que poseyera; más aún, considero difícil que la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República llevara una relación detallada de todos los bienes de cada Servidor Público.

Independientemente de lo anterior, lo realmente grave es que el Artículo establece que si no se acude a rendir la declaración respectiva ante las autoridades correspondientes al inicio de las funciones, queda sin efecto el nombramiento. La Ley de Responsabilidades no puede establecer en un precepto que por no acudir a presentar la declaración de Bienes al inicio de las funciones quede sin efecto el nombramiento, puesto que está afectando un Derecho Laboral y para poder dar por terminada la relación de trabajo entre el Estado y el Funcionario Público, tratándose por lo menos de los de base, se requiere una declaración de la autoridad judicial competente, por ende, no se puede en virtud de una disposición legislativa dar por terminada la relación laboral y este es un vicio de que también adolece nuestra Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Llama la atención que un detalle tan importante se haya olvidado y pase por alto.

Con esto damos por concluido el estudio de la Ley de Responsabilidades de 1940.

#### 1) LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1980

La ley que acabamos de analizar, estuvo vigente de 1940 hasta el día 4 de enero de 1980, fecha en la que fue publicada en el Diario Oficial la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y

Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual estuvo vigente hasta el año de 1983 en que entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente y que analizaremos en el capítulo siguiente.

Por lo que respecta a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, no hay mucho que decir toda vez que conserva la misma estructura y prácticamente los mismos Artículos de la Ley de 1940 y por lo mismo consideramos que no mejoró en nada la regulación por lo que a la responsabilidad de los Servidores Públicos se refiere.

**CAPITULO SEGUNDO: ANALISIS DE LA REFORMA AL TITULO IV CONSTITUCIONAL  
Y DE SU LEY REGLAMENTARIA**

## 1.- LA JUSTIFICACION DEL DERECHO DISCIPLINARIO

Pasamos ahora a un punto medular de nuestro trabajo, el análisis de nuestro derecho vigente por lo que toca a la responsabilidad de los servidores públicos.

Antes de comenzar a analizar los diversos ordenamientos que regulan la conducta de los servidores públicos, conviene estudiar la justificación del Derecho Disciplinario.

A este respecto, resultan interesantes las observaciones que hace el maestro Alejandro Nieto, en su artículo titulado "Problemas Capitales del Derecho Disciplinario", publicado en la revista de Administración Pública de Madrid: "Al hablar de cualquier tema de Derecho Disciplinario, conviene hacer una reflexión inicial a propósito de la escasa aplicación de sus normas en la vida administrativa; fenómeno tanto más sorprendente en cuanto a que se refiere a un grupo concreto de individuos cuya conducta profesional en casi todos los países, no tiene nada de ejemplar. Los funcionarios, en términos generales son poco eficaces y nada celosos, cuando no corruptos y, sin embargo, sólo muy raramente se les aplican las dolorosas medidas del Régimen Disciplinario. Más aún, con demasiada frecuencia las sanciones de este tipo no persiguen, como pudiera su ponerse, la corrección del funcionario y el mejoramiento del actuar administrativo, sino que son meros pretextos o coberturas de una presión política" (82).

Estas palabras resultan aplicables en forma absoluta al Derecho Disciplinario Mexicano.

Mucho se ha criticado al hecho de que nuestras instituciones del Derecho Disciplinario se han utilizado como un mero ins-

82. Nieto Alejandro, Problemas Capitales del Derecho Disciplinario, Madrid, revista de Administración Pública, No. 61, Instituto de Estudios Políticos, 1970, pág. 39.

trumento de control y de venganza política, y que por ende, su eficacia ha dejado mucho que desear.

Nosotros hemos afirmado siempre ante este tipo de argumentos, que si bien es cierto lo anterior, también lo es que este problema no se debe a la ley disciplinaria en sí, sino a su deficiente aplicación; naturalmente que el sistema de Responsabilidad de Servidores Públicos vigente puede ser perfeccionado.

En definitiva, nuestra opinión es que no por el hecho de que una norma carezca de eficiencia por su deficiente aplicación, ha de propugnarse necesariamente por la desaparición de las instituciones a que esa norma de lugar. Nosotros somos conscientes de que nuestro Derecho Disciplinario vigente tiene carencias, mismas que serán apuntadas a lo largo de este capítulo, y por lo tanto, deben proponerse soluciones que las subsanen; sin embargo, también estamos conscientes de que el problema de corrupción que padecemos es más serio de lo que se piensa, toda vez que éste no se remediara mientras que las personas que lo encarnen no posean una honestidad cabal, una vocación de servicio incondicional y una clara conciencia de la trascendencia social que tiene la aplicación correcta de las normas de Derecho Disciplinario.

Al margen de todas estas consideraciones, hemos de partir de un hecho: la aplicación del Sistema de Responsabilidades Administrativas en México es deficiente. Ante esta realidad debe preguntarse si se justifica la existencia de todo un aparato burocrático para combatir la corrupción. El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, emplea una serie de argumentos que nos parecen contundentes y de una claridad meridiana para justificar la existencia de las instituciones del Derecho Disciplinario (83).

83. Burgoa Orihuela Ignacio. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. México. Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República. 1980. Pág. 69 y 68.

Nos dice el Maestro Burgoa que el servidor público en todo sistema democrático se encuentra ligado a los gobernados por dos nexos jurídicos: por un lado, el de ajustar los actos en que se traduce su autoridad a la Constitución y a las Leyes que de ella emanan y por el otro, el de desempeñar esos actos con honestidad. En el primer caso los actos serán sometidos al principio de legalidad y en el segundo, al de responsabilidad. Ahora bien, cuando el servidor público no ajusta sus actos al régimen legal, la propia ley prevee medios de impugnación dirigidos hacia esos actos que van encaminados a dejarlos sin efecto alguno, a fin de que quede restablecido el imperio del derecho; de igual manera, cuando no es respetado el principio de responsabilidad, existen normas jurídicas que prevén procedimientos y sanciones que deberán aplicarse al servidor público infractor.

De lo anterior concluye el Maestro Burgoa, que tanto el principio de legalidad como el principio de responsabilidad tienen un ámbito de operación distinto, toda vez que el primero al ser violado trae como consecuencia la nulidad de los actos jurídicos ilegales, mientras que la violación del segundo trae como consecuencia la sujeción del titular a la imposición de las sanciones previstas por la ley. Dicho de otro modo, el principio de legalidad es un principio "Intuitu Acto" y el de responsabilidad lo es "Intuitu Personae", siendo ambos, no obstante, signos distintivos de la democracia, "por cuanto que el primero somete al órgano del Estado en sí mismo, ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna". (84).

"El orden de Derecho de un Estado no solamente debe proveer a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también

un Sistema de Responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público" (85).

Es natural que por sus mismas consecuencias sea más -- útil para el gobernado emplear los medios jurídicos dirigidos a dejar sin efecto el acto que viola el principio de legalidad, toda vez, que de esta manera ve subsanada la afectación de su derecho. Al respecto el Maestro Burgoa comenta: "La exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario público de que tales actos emanen, presenta una importancia muy secundaria, circunstancia que no debiera registrarse dentro de un auténtico y operante régimen democrático." (86).

En conclusión, si el gobernante se encuentra ligado al gobernado mediante los principios de legalidad y responsabilidad a que aludimos anteriormente, cuando el servidor público lleva a cabo un acto contrario al principio de legalidad el gobernado tiene el derecho de utilizar los medios de impugnación que la ley en cada caso prevé para que al quedar sin efecto el acto ilegal, el sujeto continúe gozando de los derechos que la propia ley le reconoce. Ahora bien, si bien es cierto que la utilización de los medios que la ley establece para responsabilizar de estos actos ilegales a su autor y como consecuencia de ello aplicar la sanción correspondiente no reporta ningún beneficio en lo personal al gobernado, toda vez que este beneficio se obtiene con los medios que anulan los efectos de dicho acto, también es cierto que el Sistema Democrático requiere de la participación de los gobernantes y gobernados para lograr las condiciones adecuadas para la consecución del bien común; y es por ello que el gobernado debe utilizar los medios jurídicos contemplados por la ley para hacer efectivo el Principio de Responsabilidad, aún cuando no se vea beneficiado en lo personal.

85. Idem. Pág. 87.

86. Idem. Pág. 87.

Existe además una razón de tipo práctico por la que al gobernado le resulta conveniente el hacer efectivo el principio de responsabilidad: No todos los actos de autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente, o si lo son, no todos los gobernados - están en posibilidad real de ejercerlos, pensamos, por ejemplo, en el servicio que proporcionan las instituciones del Sector Salud, si alguno de los servidores públicos que tienen trato directo con el - público, presta el servicio deficiente, el usuario a efecto de lograr que el servicio le sea prestado de manera expedita no tendrá - más recurso jurídico que interponer una queja ante la Contraloría - Interna de la Secretaría de Salud. Puesto que en el ejemplo que -- planteamos no hay propiamente un acto de autoridad que surta efectos jurídicos y mucho menos existe recurso que los anule. Es en un caso como éste en el que resulta de gran utilidad para el gobernado la existencia de una Unidad en donde su queja sea recibida.

En definitiva, la existencia de las instituciones del - Derecho Disciplinario se justifica por el hecho de que son un medio a través del cual el gobernado puede exigir al gobernante el buen - desempeño de su encargo.

Los anteriores argumentos justifican la existencia del Derecho Disciplinario. Cabe hacer la aclaración de que respetamos la opinión de quienes piensan que el Derecho Disciplinario y sus - Instituciones no tienen razón de ser y somos conscientes de que lo que aquí se ha expuesto no es la verdad absoluta, siendo simplemente nuestro punto de vista, con el cual el lector podrá estar o no de acuerdo.

## 2.- Análisis de la Reforma al Título IV Constitucional

El título IV constitucional se denomina "De las Responu

sabilidades de los Servidores Públicos", el cual abarca del Artículo 108 al 114, cuyo contenido estudiaremos a continuación.

a) Artículo 108

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

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

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

El Artículo reformado habla únicamente de Servidores Públicos sin hacer distinción alguna, y es que en realidad no debe hacerse distinción alguna entre los servidores públicos puesto que todos ellos, desde el Presidente de la República hasta el afanador más humilde desempeñan un trabajo igualmente importante en la estructura estatal, y el hablar de Altos Funcionarios evoca la idea de que el trabajo del alto funcionario es más importante que el --

trabajo de quien no lo es, naturalmente que la trascendencia de las decisiones que toma el Jefe del Ejecutivo es mayor, que la decisión que puede tomar un analista, pero esto no le resta importancia al trabajo que éste desempeña.

Continuando con el análisis de la Disposición Constitucional que nos ocupa, la misma establece en su último párrafo, la facultad para que los Estados de la República precisen en sus Constituciones quiénes tienen el carácter de Servidores Públicos, para los efectos de su Responsabilidad. Esta disposición la consideramos innecesaria, porque ya se define de manera por demás precisa en el primer párrafo de este Artículo quiénes tienen el carácter de Servidores Públicos, que son prácticamente todas aquellas personas que tengan un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y no sería congruente que una Constitución local relevara a alguna persona que prestara sus servicios dentro de dicho gobierno del carácter de Servidor Público, puesto que el gobernado se vería privado de los medios jurídicos establecidos por la Ley para hacer respetar el Principio de Responsabilidad de que hablamos anteriormente. Conviene recordar que el gobernante se encuentra ligado al gobernado por dos nexos: el de apegar sus actos a la Ley y el desempeñarlo con honestidad. Asimismo, ya afirmamos que el segundo de estos nexos da lugar al Principio de Responsabilidad.

El tercer párrafo del Artículo 108 Constitucional establece, al igual que antes de la reforma, que el Presidente de la República sólo podrá ser acusado durante el ejercicio de su encargo por traición a la Patria y por los delitos graves de orden común. La finalidad de esta disposición es evitar que el Jefe del Ejecutivo sea molestado en el ejercicio de sus funciones por las denuncias penales que pudieran interponerse en su contra, lo cual podría --

traer perjuicios a la Nación. El problema que tiene esta disposición es que no define lo que son delitos graves del orden común, -- quedando en consecuencia al arbitrio de la autoridad judicial si el delito por el que se denuncia el Primer mandatario es grave o no lo es. Por otro lado, consideramos que todo delito desde el punto de vista social es grave, puesto que lesiona la recta convivencia. Cabe señalar que la disposición que comentamos no obsta para que cuando el Jefe del Ejecutivo concluya su cargo, pueda ser denunciado - por cualquier delito.

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

b) Artículo 109

El Artículo 109 constitucional establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales en los ámbitos de sus respectivas competencias expediran las leyes de responsabilidades tendientes a sancionar, a quienes teniendo este carácter, incurran en res-

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

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

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

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

En conclusión, estimamos conveniente que la Ley reglamentaria de este título definiera con mayor precisión las causas de procedencia del juicio político.

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

Respecto de esta fracción la iniciativa de reforma constitucional del Ejecutivo Federal establece en la parte conducente: "En lo que hace a la naturaleza de las responsabilidades, la iniciativa propone eliminar la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre delitos y faltas oficiales y delitos comunes. Establece con claridad y corresponde a la Legislación Penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por servidores públicos, sea con motivo de su empleo, cargo o comisión o no. Con ello se propone acabar cualquier forma de tratamiento discriminatorio entre el régimen penal aplicable a los gobernantes y a los gobernados. Esto no implica que la Legislación Penal no deba atender la demanda popular de establecer un régimen adecuado para prevenir y sancionar la corrupción de servidores públicos..."(87).

Esta fracción del Artículo en comento resulta adecuada, ya que el carácter de servidor público no debe ser obstáculo para que se aplique la Ley Penal en sus términos.

Por último, la fracción III del multicitado Artículo 109 constitucional establece que se impondrán sanciones administrativas a aquellos servidores públicos que con sus actos u omisiones

87. De la Secretaría de Estado Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio. México, Presidencia de la República, Tomo I, 1983. — Pág. 19.

afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observar en el ejercicio de sus funciones.

En primer término conviene decir, que dentro de la regulación del Derecho Disciplinario en nuestro sistema jurídico mexicano no existe ningún texto que defina lo que debe entenderse - por legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, ciertamente existe jurisprudencia que define lo que debe entenderse por una falta de providad y honradez, sin embargo, insistimos, no existe ningún texto legal que defina lo que debemos entender por los términos a que antes aludimos. No obstante lo anterior, resulta conveniente intentar definir los conceptos anteriores, toda vez que las diversas normas que regulan la responsabilidad de los servidores públicos, hacen continuamente alusión a estos términos, que son los que inspiran el postulado de la renovación moral a que hemos hecho referencia.

Así, el diccionario de la Real Academia de la Lengua - Española define la honradez como la cualidad de aquel que obra o procede con rectitud o con integridad (88).

En el diccionario editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se equiparan los términos de legalidad y legitimidad y se define la legitimidad como el vocablo que deriva del latín legitimus que en el lenguaje común significa "conforme con las reglas del bien consuetudino" (89).

Se dice que una persona es leal cuando obra con rectitud, cuando obra de acuerdo con las reglas del honor y de la fidelidad (90).

88. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Madrid, El. España-Culpe. Tomo II, 1969, Pág. 743.

89. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. Diccionario Jurídico Mexicano. México. Tomo III, 1988, Pág. 1941.

90. Real Academia Española. Op. Cit. Pág. 819.

Se define la imparcialidad como la característica de aquella persona que es justa y no tiene prevención en favor o en contra (91).

Como se puede apreciar, cada uno de los términos que anteriormente intentamos definir, sin pretender dar una definición de carácter universal sobre las cualidades que deben inspirar el desempeño de los servidores públicos, conducen exactamente a lo mismo, esto es, lo que se pretende es que el servidor público actúe en definitiva con apego irrestricto a la norma jurídica.

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

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

Por cuanto hace a la autonomía de los procedimientos para aplicar las sanciones a que den lugar los actos u omisiones de los servidores públicos viene a ser, en nuestra opinión, un as-

91. *Ibidem*, Pág. 758.

pecto positivo, toda vez que se tienen diversos medios para hacer - efectivas las diversas clases de responsabilidad; el gobernado -- cuenta con instrumentos diversos para exigir cada una de ellas, lo que sin duda constituye un avance en cuanto a la regulación del Derecho Disciplinario.

Sobre el párrafo que comentamos, la iniciativa de la reforma a que tantas veces hemos aludido establece: "Por otra parte, se propone el establecimiento de vías políticas y administrativas - distintas y autónomas entre sí para exigir las responsabilidades mediante Juicio Político sustanciado en el Congreso de la Unión, y mediante procedimientos administrativos para sancionar el incumplimiento a las obligaciones y a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a cargo de los servidores públicos" (92).

Cabe hacer el comentario de que el hecho de que existan procedimientos autónomos para exigir la responsabilidad de los servidores públicos, si bien es cierto que en el aspecto teórico constituye un avance en cuanto a la evolución del Derecho Disciplinario, también lo es que su existencia no garantiza su eficacia.

La ley tiene razón de ser, desde el momento en que el gobernado acude al órgano competente y logra su aplicación al caso concreto, de lo contrario, pierde todo su sentido.

Pasamos enseguida a comentar lo tocante al enriquecimiento ilícito: Incurrir en enriquecimiento ilícito el servidor público que durante el tiempo de su encargo, o por motivo del mismo, por sí

o por interpósita persona, aumente sustancialmente su patrimonio, adquiera bienes o se conduzca como dueño sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiese justificar.

El enriquecimiento ilícito debe quedar establecido como un tipo penal para que sea sancionado por las autoridades competentes, puesto que no tiene sentido establecer un procedimiento diverso para sancionarlo.

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

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

Desde nuestro personal punto de vista en nuestro país no se dan, las condiciones arriba señaladas o cuando menos, no se daban a finales de 1982, tan es así que este párrafo del Artículo 109 constitucional no se ha aplicado.

Antes de proceder al estudio del Artículo 110 constitucional nos parece conveniente citar un párrafo del diario de debates de la iniciativa de reformas al título cuarto de nuestra Ley fundamental, por lo que se refiere al último párrafo del Artículo 109. El C. Diputado Oscar Cantón Zetina del Partido Acción Nacional propone a la Cámara de Diputados se reforme el último párrafo de la reforma al Artículo 109 en los siguientes términos: "Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las conductas a que se refiere el presente artículo. La Cámara nombrará una Comisión para que investigue" (93).

Como se puede apreciar en esta propuesta, se pretende eliminar la responsabilidad que conlleva el ejercicio de la acción popular, ya que el artículo como quedó aprobado establece que se podrá formular ante la Cámara de Diputados de Congreso de la Unión denuncia respecto de las conductas a que alude el artículo bajo la más estricta responsabilidad del ciudadano que ejercite la acción y mediante la presentación de los elementos de prueba que considere pertinentes. Esta propuesta fue desechada en la votación respectiva en la Cámara de Diputados y en uso de la palabra el C. Diputado Armando Corona Boza, refiriéndose al último párrafo del artículo 109 constitucional, manifiesta: "Se objeta el sentido y la significación de la palabra responsabilidad. No puede admitirse en ningún tribunal que se presenten acusaciones infundadas e irresponsables. El que acusa debe tener la conciencia limpia, debe tener la conciencia tranquila y la convicción de que su acusación esta fundada en la realidad, porque cuando se acusa con un ánimo dañino, cuando se esgrime el hecho con el sólo ánimo de dañar, cuando el ánimo es doloso, cuando no esta fundado en la realidad, o cuando el hecho se tergiversa premeditadamente para dar una impresión distinta a la cer

teza, a la realidad, estamos en presencia de la irresponsabilidad.

Por ello, el que denuncia debe hacerlo bajo su más estricta responsabilidad, lo que significa que cuando denuncia, ha considerado que los hechos se han dado en la realidad y que su ánimo es recto, en el sentido de que se investigue algo que considera, aún cuando estuviere equivocado en la apreciación, como ilícito, como ilegal.

Los elementos de prueba que hay que aportar con la denuncia, no significan en el texto de la ley que se aporte una serie contundente de pruebas, serán las pruebas que el denunciante tenga a la mano, que puede ser una testimonial, un documento cualquiera, el mismo puede pedir que se examinen los libros de contabilidad o los libros donde conste la deficiencia, la irregularidad o el hecho que él considera como ilegal, para que con eso proceda la denuncia acompañada por las pruebas conducentes, las cuales naturalmente después tendrán que ampliarse y perfeccionarse para fundar una sentencia correcta y legal.

Porque la Cámara de Diputados tiene que recibir denuncias irresponsables, sin las pruebas que acreditan por lo menos un principio de verosimilitud, de veracidad porque este cuerpo colegiado, junto con la co-legisladora es un órgano especial en la creación del Derecho" (94),

Nos permitimos efectuar la transcripción anterior a efecto de demostrar como las discusiones en relación a esta iniciativa se tornan un tanto cuanto superficiales. ¿Por qué no se argumentó que dada la falta de conciencia cívica del pueblo mexicano sería -- conveniente suprimir o bien implementar de otra forma la acción popular referida?

Yo creo que los señores diputados de la legislatura correspondiente ignoran el hecho de que esta parte del precepto comentado no tendría aplicación en la realidad, aún cuando se presentaran denuncias por cualquier ciudadano, dado el sistema político que nos rige, estas no prosperarían sin la anuencia del Gobierno. Es más, nosotros nos atrevemos a sostener que dadas las condiciones sociales y políticas del momento en que esta iniciativa se discutió, el juicio político es un instrumento completamente ineficaz e insertible para la realidad social y política mexicana. Adelantamos que en este sentido es imprescindible e inaplazable una reforma profunda a efecto de que el ciudadano cuente con elementos apegados a la realidad social mexicana, a efecto de poder hacer efectivas las responsabilidades a que están sujetos los servidores públicos, pero repetimos, por principio de cuenta opinamos que el juicio político es un instrumento jurídico que si bien es cierto que su antecedente durante la colonia, el juicio de residencia, fue un medio hasta cierto punto efectivo, también lo es que esta Institución como está concebida, no es más que un instrumento de venganza política, un instrumento de represión, como lo son: La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y en muchos casos las contralorías internas de las diversas dependencias o entidades de la administración pública.

La transcripción que comentamos del diario de debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, refleja la superficialidad y la demagogia de que en este momento estaba impregnado el sistema político mexicano.

c) Artículo 110

El Artículo 110 constitucional es el que regula la Institución denominada Juicio Político. La mecánica de funcionamiento

de éste es desarrollada en la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, la cual analizaremos dentro de este mismo capítulo posteriormente.

Así, al inicio del Artículo referido se señala quienes serán los sujetos del juicio político: Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

De igual manera el artículo señala que 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 del título que comentamos por violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanan, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Cabe hacer la aclaración que el artículo 5º de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos remite el artículo 110 constitucional para saber quienes son los sujetos del juicio político y repite prácticamente todo lo relativo a los Gobernadores de los Estados y los demás funcionarios anteriormente mencionados, sin embargo, la Ley Constitucional incluye en este dispositivo una aclaración en relación a los servidores públicos de los Estados que integran la Federación y es en el sentido de que, cuando los servidores públicos de estas Entidades Federativas sean sujetos del juicio

político, la declaración que derive del mismo será meramente declarativa y establece la norma en comento que se comunicará a las legislaturas locales para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. Lo que pretende la norma constitucional es salvaguardar la soberanía de los Estados. Pero este propósito no se logra puesto que el Congreso de la Unión interviene en el procedimiento de juicio político relativo a los servidores públicos de las entidades federativas.

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

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

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

Explicando de manera muy breve el juicio político se iniciará ante la Cámara de Diputados, quien por resolución de las dos terceras partes formulará acusaciones ante la Cámara de Senadores por las irregularidades que se atribuyan al servidor público, -

sujeto de juicio político, previa audiencia del inculpado. Asimismo, la Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de sus miembros presentes, previa audiencia del acusado. Establece la última parte del artículo que comentamos que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Cabe señalar que el análisis del juicio político lo haremos al tratar la parte correspondiente de la Ley Reglamentaria del título que analizamos, bástenos por ahora decir que es un instrumento poco efectivo para el control de la actividad de los servidores públicos. Teóricamente esta Institución al intervenir en ella dos órganos colegiados, debería funcionar como un auténtico sistema de control, no debemos olvidar que en todo sistema político existe una lucha por el poder y que en ocasiones la ambición desvirtúa el funcionamiento de las Instituciones jurídicas, por ello es que no descartamos la posibilidad de que existan dentro de las cámaras intereses de cada uno de los grupos políticos que forman las mismas y que sea en función de estos intereses que se tome una decisión en uno u otro sentido.

La situación política de México no ha permitido que exista una eficacia plena de esta Institución del juicio político más bien ha servido como lo asentamos anteriormente, como un instrumento de represión y control político.

Los juicios políticos que se han instaurado en contra de algunos servidores públicos solamente han servido, en nuestra opinión como muestra de una aparente utilidad y eficacia de esta Institución pero no ha tenido toda la repercusión que debiera tener.

Por ello, conviene dejar claro que el hecho de que existan instrumentos jurídicos para que a su vez exista un control sobre los servidores públicos, no garantiza la eliminación de la corrupción y de los actos u omisiones que lesionan a la vida de un Estado. El verdadero remedio a malestares como los que sufre México en cuanto a corrupción y negligencia se refiere, será una verdadera conciencia por parte de los gobernantes y gobernados de lo que implica y de lo que significa el servicio público, y también, dejémoslo claro desde este momento, la corrupción no podrá evitarse mientras gobernantes y gobernados no gocemos de una calidad moral que permita entender en toda su trascendencia lo que es el servicio público. Lograr esto es una tarea de educación.

d) Artículo 111

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma al título cuarto de la constitución elaborada por el ejecutivo menciona, por lo que se refiere al Artículo 111 constitucional, lo siguiente: "Propone establecer los principios reguladores de las responsabilidades penales de los servidores públicos. En consecuencia, con el espíritu de la reforma al título, eliminan las prerrogativas de los servidores públicos frente al resto de la población para ser procesado penalmente por los delitos en que incurran, manteniendo solamente el procedimiento previo de procedencia ante la Cámara de Diputados para aquellos casos en los que el mismo debe prevenir que la acción penal no se deforme, utilizándose con fines políticos tal y como lo previene el texto constitucional vigente" (95).

Antes de criticar los aspectos de la declaración de procedencia, hemos de establecer un concepto sobre la misma. Podemos definir la declaración de procedencia como aquel procedimiento del cual deberá conocer la Cámara de Diputados y el que deberá seguirse

previamente al ejercicio de la acción penal que pretenda ejercitarse en contra de cualquiera de los servidores públicos que menciona el Artículo 111 constitucional.

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

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

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

Estos dos principios establecen las bases constitucionales para que las sanciones sean equitativas y preventivas, penalizando proporcional y disuasivamente los frutos de la corrupción. Se trata de prevenir que el comportamiento corrupto sea un aliciente económico, estableciendo la certidumbre jurídica de que la corrupción del servicio público debe implicar sanciones con costos superiores al lucro obtenido. Sin bases firmes que aseguren que las sanciones aumenten de acuerdo con el producto de la delincuencia a costa del patrimonio del pueblo, las bases para preservar este último y sancionar a quienes lo utilizan para su lucro particular, quedarían endebles. Además, las nuevas bases constitucionales propuestas, eliminan la regresividad que permitía la gran corrupción, castigando desproporcionadamente el lucro indebido de menor cuantía" (96).

La transcripción anterior establece los fines que se persiguen con la Institución de la Declaración de Procedencia, los cuales se pueden resumir como el lograr que la sanción que se aplique al servidor público por un ilícito penal que le cause un beneficio patrimonial sea proporcional a dicho beneficio. Lo anterior queda plasmado en los dos últimos párrafos del artículo que comentamos, los cuales, establecen: "Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la Legislación Penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

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

Por lo que se refiere concretamente al funcionamiento -

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

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

Existe un aspecto excepcional por cuanto hace al Presidente de la República. El Jefe del Ejecutivo solamente podrá ser -

denunciado por la presunta comisión de un delito durante el ejercicio de su encargo, en términos del artículo 110 constitucional, esto es, mediante juicio político y la Cámara de Senadores será quien aplique al Presidente de la República durante el ejercicio de su encargo la sanción penal que resulte de la comisión de estos flicitos, lo cual consideramos del todo inadecuado, puesto que si se pretende que los servidores públicos sean sujetos de la acción penal en los mismos términos que el resto de la población, aún tratándose del Presidente de la República, éste debiera ser sujeto de la acción penal en iguales términos que cualquier ciudadano. No debe existir, en nuestra humilde opinión, este requisito procesal para el ejercicio de dicha acción, puesto que en la averiguación previa y durante la secuela del procedimiento penal puede perfectamente, el Presidente de la República, al igual que cualquier ciudadano, abortar los elementos que demuestren su inocencia en relación con la comisión de un ilícito. Por todo lo anterior la declaración de procedencia debe desaparecer, puesto que lo que se pretende es el ejercicio de la acción penal en los mismos términos que cualquier ciudadano.

Asimismo, por lo que hace a los gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se sigue el mismo procedimiento de la declaración de procedencia pero únicamente para el efecto de que la declaración en cualquiera de los sentidos en que recaiga se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Indudablemente, lo que se pretende al establecer expresamente en la Constitución el efecto de la declaración de procedencia en cuanto hace a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados locales y a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Jus ticia de las mismas entidades, es respetar la soberanía de los Esta

dos integrantes de la Federación pero, si se pretende respetar la soberanía, ¿por qué no establecer en la constitución que serán las Legislaturas locales quienes deban de conocer de la declaración de procedencia de los gobernadores de los Estados, de los Diputados locales y de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas?

La intención de reformar el artículo 111 constitucional fue suprimir los privilegios en que se encontraban los servidores públicos por cuanto hace al ejercicio de la acción penal. En nuestra opinión, esta reforma es absurda ya que es pura y absolutamente nominal pues el fuero que se pretende suprimir continúa existiendo con el nombre de declaración de procedencia, e inclusive se confunde porque la Ley Federal de Responsabilidades habla indistintamente de fuero y de declaración de procedencia, por lo que esto confirma lo que en este párrafo sostenemos.

Según lo asentamos anteriormente, en la exposición de motivos, se establece que la declaración de procedencia es un medio para evitar que el ejercicio de la acción penal, se utilice con fines políticos, sin embargo, para las demandas de orden civil no se requiere de esta declaración, si lo que se pretende es evitar que el ejercicio de la acción penal se realice con fines políticos y para ello se establece, como ya lo asentamos, la declaración de procedencia, cabe la siguiente interrogante, ¿no podría pensarse lo mismo del ejercicio de una acción civil?

e) Artículo 112

El Artículo 112 constitucional señala: "No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo pri-

mero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111 se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto".

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

f) Artículo 113

El Artículo 113 constitucional establece los lineamientos en que deberá basarse la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, prescribiendo que la ley mencionada deberá contener las obligaciones de los servidores públicos, mismas que se contemplan en el Artículo 47 de la Ley Reglamentaria, y los procedimientos y autoridades para aplicar dichas disposiciones se encuentran en los Artículos 48 y 64 de la Ley referida. Consideramos que el contenido del Artículo 113 constitucional debió incluirse en la fracción III del Artículo 109 constitucional que se refiere también a las sanciones administrativas, ciertamente el precep-

to mencionado detalla con mayor precisión la responsabilidad administrativa pero pudo incluirse en la fracción III del Artículo 109 constitucional.

g) Artículo 114

El Artículo 114 constitucional establece los plazos de prescripción para la iniciación del juicio político y para el ejercicio de la acción penal estableciendo que el juicio político podrá iniciarse por el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después de concluido lo anterior con la finalidad de evitar que el servidor público de que se trate que de relevado de la responsabilidad en que incurrió por el hecho de haberse separado de su encargo.

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

### 3. ANALISIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Iniciamos en este apartado el análisis de la ley reglamentaria del título cuarto constitucional que estudiamos en el -- apartado anterior, ésta es la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos. Antes de empezar el análisis de la ley mencionada hemos creído conveniente hacer alusión a la exposición de motivos de la misma para efecto de descubrir la intención del Ejecutivo Federal al enviar esta iniciativa de ley reglamentaria, lo cual nos ayudará a establecer si los objetivos pretendidos con esta ley han sido o no logrados y en su caso si es conveniente o no una reforma de este régimen legal a que están sujetos los servidores públicos.

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

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad -- cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando no hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el -- cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos" (97).

Es indudable que la cita anterior contiene una gran -- verdad, es fundamental que existan medios jurídicos para que el control del desempeño de los cargos públicos sea realmente eficaz para efecto de que los ciudadanos podamos vivir en un auténtico Estado de Derecho. En la medida en que se permite la ilegalidad, la arbitrariedad se afecta profundamente a éste. Para que realmente se viva en un Estado de Derecho las normas jurídicas que lo rijan deberán - ser aplicadas de manera eficaz al mundo real, de nada sirve una norma técnicamente perfecta si ésta no se plasma, o no regula una realidad.

Es loable el esfuerzo del Ejecutivo Federal por mejorar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, pero he mos de reconocer que éste no ha tenido la eficacia deseada.

¿Qué aspectos novedosos plantea la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos?

En primer lugar podemos señalar la manera como se regula en ella la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos, a este respecto la exposición de motivos - aludida determina: "La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales. Pero hay una laguna legis lativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor pú blico frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las res ponsabilidades por su incumplimiento y las sanciones de los proce dimientos administrativos para aplicarlas" (98).

En segundo término conviene señalar que en cuanto a las responsabilidades que se hacen efectivas mediante juicio político -

se establece en la Ley de Responsabilidades la enumeración de aquellas conductas que lesionan de alguna manera los intereses públicos fundamentales. La exposición de motivos multicitada establece en relación con el juicio político que "conforme a nuestra tradición constitucional y a la vocación de equilibrio del poder legislativo, el juicio político es desenvuelto bicamaramente, de manera que la H. Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Acusación, instruya el procedimiento y sostenga la causa ante el senado, erigido en jurado de sentencia para que este resuelva en definitiva" (99).

Destaca del párrafo transcrito anteriormente, el término vocación de equilibrio del poder legislativo, puesto que en realidad en nuestro sistema político no ha existido un verdadero equilibrio entre los poderes fundamentales, si este equilibrio existiera, el juicio político sería una Institución que podría lograr de manera más cabal sus fines, sin embargo el párrafo comentado está cargado de demagogia al utilizar el término de vocación de equilibrio, pero es esta supuesta "vocación" la que fundamenta el aspecto bicameral del juicio político.

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

En relación a la declaración de procedencia en la exposición de motivos se expresa que "se conserva el carácter unicameral del procedimiento de referencia, a fin de que sea más expedito y toda vez que no tiene una naturaleza jurisdiccional: no resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin prejuzgar, remueve un obstáculo; se trata de un requisito de procedibilidad" (100).

99. Idem. Pág. 125.

100. Idem. Pág. 126.

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

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

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

La iniciativa establece una línea más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, las cuales, según el

caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal. Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia en su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar de los superiores jerárquicos y los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan" (101).

Existen tres tipos de responsabilidad que le podrán ser exigidas al servidor público cada una por vías diferentes, la responsabilidad penal, la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa, cada una de estas responsabilidades se podrá exigir por una vía diferente y cada una de ellas será autónoma, lo que quiere decir que un servidor público puede ser sancionado administrativamente, penalmente y políticamente mediante juicio político siempre y cuando no se impongan por una misma conducta dos sanciones de la misma naturaleza; esto es, si un servidor del Estado, por ejemplo, requiere dinero a un particular se le podrá sancionar penalmente en términos de la fracción primera del artículo 222 del código penal; se le podrá sancionar administrativamente por la Contraloría Interna de su dependencia en términos del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades y se le podrá imponer una sanción deri-

vada del juicio político en los términos del título segundo de la propia ley, de manera que pueden imponerse tres sanciones ya que estas no son de la misma naturaleza y esto es algo que en la práctica el servidor público sancionado no entiende o no quiere entender; en nuestra actividad como pasantes en la Contraloría Interna de la Secretaría de Salud encontramos con frecuencia que los alegatos del presunto responsable en el procedimiento disciplinario, a que posteriormente aludiremos, se vertían en el sentido de que ya se había impuesto una sanción que por lo tanto la pena de la Contraloría interna, no procedía, toda vez que estaba violando la garantía constitucional consistente en que no se pueden imponer dos sanciones de la misma naturaleza por la misma conducta.

Por último otro de los aspectos novedosos de la ley multicitada es la instrumentación del registro de situación patrimonial de los servidores públicos. Al respecto la exposición de motivos dice: "Por otra parte, la iniciativa responde al propósito de completar, modernizar la manifestación de bienes de servidores públicos que rige la ley en vigor para que asegure su operatividad y eficacia así se evita el desvío de imponer a todo servidor público la obligación de manifestar sus bienes al asumir el cargo y al dejarlo de desempeñar, pues es volumen y la irrelevancia de información que se generaba, impedía su cabal cumplimiento: sólo tendrán esa obligación los servidores públicos superiores al nivel de jefe de departamento o cargo paraestatal equivalente, quedando facultada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para señalar los casos adicionales" (102).

Cabe aclarar respecto del párrafo transcrito anteriormente que la obligación de presentar la declaración de situación o modificación patrimonial abarca dentro de el poder ejecutivo a los

jefes de departamento de acuerdo con lo establecido por la fracción II del artículo 80 de la ley que comentamos, y por otro lado hemos de decir que la facultad que tiene la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Procuraduría General de la República para determinar casos adicionales en los que se deba presentar la declaración patrimonial es de dudosa constitucionalidad por ser violatoria del artículo 16 de la Carta Magna.

Por último en los dos últimos párrafos de la exposición de motivos de la ley el ejecutivo reconoce una realidad que nosotros hemos apuntado desde los inicios del presente trabajo en los siguientes términos: "Estoy cierto de que la sola expedición de leyes, por buenas que sean, no acaba vicios ni prácticas arraigadas, pero también lo estoy, de que sin buenas leyes los compromisos políticos -como lo es la renovación que postulo- corren el riesgo de convertirse en meras prédicas despojadas de efectividad" (103).

La cita anterior apunta una realidad contundente. Loable es el esfuerzo realizado por el Ejecutivo Federal en materia de renovación moral, sin embargo éste no ha sido suficiente, el sistema de responsabilidad de los servidores públicos debe perfeccionarse; la realización de este trabajo constituye una modesta aportación para lograr esta mejoría.

Ocupandonos ya concretamente de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos podemos comenzar por explicar su estructura. La ley tiene cuatro títulos que a su vez están divididos en capítulos. El título primero que está compuesto por un capítulo único que se denomina disposiciones generales, el título segundo que se refiere al procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia

el cual tiene cuatro capítulos el primero de ellos se refiere a los sujetos, a las causas del juicio político, y a las sanciones que se deriven de éste, el segundo al procedimiento del juicio político, - el capítulo tercero se refiere al procedimiento para la declaración de procedencia, que como veremos remite en todo lo que sea aplicable el procedimiento de juicio político, y finalmente el capítulo - cuarto se refiere a disposiciones comunes para el juicio político y la declaración de procedencia; el título tercero que se refiere a - las responsabilidades administrativas abarca dos capítulos, el primero de ellos se refiere a los sujetos y a las obligaciones del servidor público y el capítulo segundo se refiere a sanciones administrativas y a los procedimientos para aplicarlas; finalmente el título cuarto está compuesto por un sólo capítulo que se refiere al registro patrimonial de los servidores públicos; esta ley tiene un total de 90 artículos los cuales serán comentados de manera pormenorizada a continuación..

a) TITULO PRIMERO

a.1) CAPITULO UNICO

Disposiciones Generales.

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

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

Por cuanto hace a los sujetos de la ley los cuales están referidos en el artículo segundo de la misma, serán los que menciona el artículo 108 constitucional el cual fue tratado en la parte correspondiente al título cuarto constitucional y que se refiere en resúmenes a aquellos que tengan un cargo o comisión dentro de la administración pública ya sea paraestatal o centralizada de mane

ra es que todo servidor público será sujeto de esta ley, no existe, en principio, un empleado público que pueda sustraerse a las disposiciones de ésta.

En cuanto a las autoridades competentes para la aplicación de la presente ley hemos de señalar en primer lugar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; esta dependencia es la primera encargada de la vigilancia y control de los servidores públicos de manera que es por ello también, la primera en vigilar que se cumpla la ley, al respecto dentro de la exposición de motivos a que anteriormente aludimos se establece lo siguiente: "La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación he sometido a su consideración, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias" (104).

En este sentido cabe aclarar que si bien es cierto que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es el órgano que va a estar especializado en la función de vigilancia y aplicación de las sanciones por la responsabilidad en que incurran los servidores públicos también es cierto que no es, como veremos posteriormente, el único órgano encargado de la aplicación de sanciones así como de la vigilancia y control. En relación a esta dependencia no haremos por el momento mayores comentarios toda vez que en capítulos siguientes desarrollaremos con lujo de detalle su estructura y haciendo las críticas que consideremos pertinentes.

Otro de los órganos encargados de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son las depen

dencias del Ejecutivo Federal, que van a aplicar esta ley en materia de responsabilidad administrativa a través de las llamadas contralorías internas quienes son las competentes para fincar responsabilidades de carácter administrativo y aplicar las sanciones que correspondan.

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

Las fracciones quinta y sexta de el artículo tercero de la ley señalan como autoridades competentes para la aplicación de la ley a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en relación con estas autoridades conviene adelantarnos para referirnos al artículo 51 de la ley el cual se encuentra ubicado dentro del título tercero de la misma que se refiere a las responsabilidades de carácter administrativo; dicho dispositivo establece textualmente lo siguiente: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo en los términos de las correspondientes leyes orgánicas del poder judicial.

Lo propio hará, conforme a la legislación respectiva por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión".

Cabe comentar que de acuerdo con el artículo transcrito la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como el Tribunal Superior

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

Otro de los órganos encargados de la aplicación de la ley es el Tribunal Fiscal de la Federación principalmente por lo que se refiere a la tramitación del recurso de revocación el cual, como posteriormente veremos, se puede tramitar a elección del perjudicado ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante la propia autoridad que dictó la resolución.

Asimismo en la fracción octava del artículo 3º se dice que los tribunales del trabajo en los términos de la legislación respectiva serán una autoridad que podrá aplicar la ley; si los tribuna-

les del trabajo en los términos de sus respectivas legislaciones deben aplicar esta ley consideramos que estrictamente no están encargados, cuando menos en una forma directa, de que se cumpla esta ley en virtud de que la misma fracción octava del artículo 3º remite a la legislación respectiva de los tribunales del trabajo.

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

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

## b) T I T U L O   S E G U N D O

Procedimiento ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia.

### b.1) Capítulo uno:

Sujetos, causas de juicio político y sanciones.

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

En su segundo párrafo establece que los Gobernadores de los

Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la constitución general de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos de recursos federales.

Consideramos que el segundo párrafo no es del todo adecuado - toda vez que por principio dice que los servidores públicos a que - alude sólo serán sujetos de juicio político por violaciones graves a la constitución, a las leyes federales que de ella emanen así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, es decir está estableciendo tres causas únicas por las cuales éstos servidores públicos podrán ser sujetos de juicio político si no se da cualquiera de estas tres causas, a contrario sensu, no podrán entonces ser sujetos de juicio político, lo cual coloca a estos servidores - públicos en una situación de privilegio ya que limita a tres supuestos la procedencia de juicio político. Además el párrafo en comentario está cargado de una gran subjetividad porque ¿qué son violaciones graves a la constitución federal o a las leyes que de ella emanen? en mi concepto cualquier violación a la constitución federal - es grave, no hay violaciones a una constitución federal o a una ley federal que no sean importantes, puede ser que las consecuencias - sean más o menos serias dependiendo la norma que se viole pero de - alguna manera se está alterando el orden jurídico fundamental de un Estado y eso en si mismo es trascendente.

Por otro lado el artículo sexto establece que el juicio político procede cuando los actos u omisiones de los servidores públicos que pueden ser sujetos de éste, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Caben aquí - las mismas críticas que hicimos al tratar el artículo 110 constitucional; es por demás subjetivo tratar de establecer lo que puede -

reundar en perjuicio de los intereses públicos fundamentales; ¿qué son los intereses públicos fundamentales?, ¿existen intereses públicos que no sean fundamentales?

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

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

Se establece también como causal de juicio político el ataque a la libertad de sufragio; ¿existe realmente libertad de sufragio?

Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; cualquier violación de garantías individuales o de las mal llamadas sociales, es grave, término por demás subjetivo.

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

Otra de las causales de juicio político es cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad o motive algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones; existiendo el juicio de amparo como medio para la defensa de la constitución, esta fracción carece de sentido.

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

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

la legislación penal".

En resumidas cuentas se deja al arbitrio del congreso de la -  
unión valorar la gravedad de los actos u omisiones, lo cual deja la  
puerta abierta para que el Congreso de la Unión en cualquier momen-  
to pueda instaurar un juicio político en contra de cualquier servi-  
dor público que pueden ser sujetos del mismo.

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

Las sanciones previstas en el artículo en comento, no termina-  
rán por si mismas con la corrupción.

## b.2) Capítulo segundo:

Procedimiento del juicio político.

Pasamos ahora a explicar el procedimiento de juicio político.

Hemos de comenzar por señalar que el juicio político podrá -  
iniciarse en cualquier tiempo dentro del periodo que abarque el --  
ejercicio de las funciones del servidor público de que se trate y -  
dentro del año posterior a aquel en que haya concluido.

Asimismo la ley prevee un plazo no mayor de un año para la -  
aplicación de las sanciones derivadas de juicio político. Al respec-  
to hemos de señalar que consideramos correcto el hecho de que el -  
juicio político pueda iniciarse aún después de que el servidor pú-  
blico en cuestión haya concluido el desempeño de sus funciones en -

virtud de que el hecho de haber terminado el encargo que tenía encomendado no lo exonera de cualquier responsabilidad que se le pueda imputar en razón del mismo.

Asimismo, se establece expresamente en el artículo 10 de la ley el carácter bicamaral del juicio político. Este artículo podría omitirse toda vez que esta circunstancia se deduce del procedimiento del juicio político que la propia ley describe.

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

La iniciación de el juicio político en los términos del artículo 12 de la ley puede llevarse a cabo por cualquier ciudadano que bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba podrá formular por escrito denuncia ante la cámara de diputados por cualquiera de las conductas previstas en el artículo quinto Constitucional según el caso. Consideramos que el principio consagrado en este artículo resulta totalmente inaplicable por la sencilla razón de que no existe una verdadera y auténtica participación política y en muchos casos una conciencia cívica, en otras palabras el artículo en este sentido está fuera del contex

to social en nuestro país toda vez que ningún ciudadano ha formulado en forma particular una denuncia en contra de un servidor público ante la cámara, además de que no existe una auténtica participación en las situaciones políticas del país; si muchas veces como particulares no ejercemos los mecanismos que la ley concede para hacer efectivos los derechos, menos aún vamos a involucrarnos en los aspectos de la vida política hecho que es vergonzoso, ciertamente todo ciudadano debiera sentirse no solamente con el derecho sino también con la obligación de exigir a los gobernantes a través no solamente de juicio político sino de todos los medios que las diversas leyes otorgan, para lograr el buen desempeño del servicio público.

Presentada la denuncia y una vez que ésta ha sido ratificada se va a turnar, dentro de los tres días hábiles siguientes a la ratificación, a la Comisión de Gobernación, puntos constitucionales y de justicia de la Cámara de Diputados a efecto de que determinen tres cosas:

1º Si los hechos que se hacen constar en la denuncia son de los contenidos en el artículo séptimo o en el segundo párrafo del artículo quinto de la ley según el caso

2º Si el servidor público a quien se atribuyen estos hechos es servidor público de los comprendidos en el artículo segundo lo cual es un error, debiera decir el artículo 110 constitucional, en todo caso, que son los sujetos del juicio político y,

3º Va a determinar si el juicio es procedente, si así lo considera la cámara de denuncia se turnará a la sección instructora de la cámara. Establece expresamente el artículo que las denuncias anónimas no producirán ningún efecto lo cual consideramos --

adecuado en virtud de que si un ciudadano sostiene algo en contra de un funcionario debe tener el valor cívico de sostenerlo y ratificarlo ante él mismo.

Una vez que la sección instructora de la cámara recibe el expediente que le fue turnado por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, procederá a practicar todas las diligencias necesarias para probar la conducta o hecho que se imputa al inculpado estableciendo todas las características y circunstancias que rodean el hecho que se imputa. Establece la ley también que dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia haciéndole saber su garantía de defensa que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la ratificación.

El término que establece aquí la ley es completamente utópico porque en el artículo doce se determina que dentro de los tres días siguientes a la ratificación de la denuncia presentada, se va a turnar a la Comisión de Gobernación Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara y por otro lado el segundo párrafo del artículo trece que es el que estamos comentando, también establece que dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, deberá notificarse al presunto responsable sobre la denuncia y se le dará un término de siete días naturales para que la conteste, entonces son tres días siguientes a la ratificación para turnarla a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia son esos mismos tres días los que tiene la sección instructora de la cámara para poder notificar al presunto responsable lo cual no es posible, puesto que primeramente la Comisión de Gobernación Puntos Constitucionales y de Justicia debe acreditar los elementos a que -

hicimos alusión anteriormente, y una vez acreditados esos elementos la turnará a la sección instructora, la ley debiera decir: tres días después a que la comisión instructora recibió el expediente deberá notificar al presunto responsable a efecto de que conteste la denuncia que se formuló en su contra en un plazo de siete días hábiles.

Una vez que el presunto responsable ha contestado la denuncia formulada en su contra, la sección instructora de la cámara, abrirá un periodo de pruebas por un plazo de treinta días en el transcurso del cual, el denunciante y el denunciado se allegarán todas las pruebas debiendo acreditar, uno los hechos contenidos en la denuncia y el otro desvirtuarlos. En este sentido consideramos que dada la realidad política que se vive en México, en el supuesto de que un particular presentara una denuncia en contra de algún servidor público, sujeto a juicio político, sería muy difícil que se allegara los medios de prueba para acreditar hechos que le impute a un Secretario de Estado, por ejemplo, en virtud de que el Secretario de Estado cuenta con todo el poder y los elementos necesarios para impedir que el particular se allegue las pruebas idóneas para poder acreditar los hechos que se hacen constar en la denuncia, esto en el supuesto de que presente un particular denuncia, porque si la presenta el Jefe del Ejecutivo. pensamos que en ese supuesto no sería difícil que éste se allegara los medios de prueba idóneos para comprobar los hechos que le impute a un servidor público. Por otro lado el artículo que comentamos prevé, que la sección instructora podrá también allegarse todos los medios de prueba que considere necesarios y que si al concluir este plazo no se pudieren recibir y desahogar todas las pruebas, se podrá ampliar el plazo al término que se estime conveniente; asimismo la ley establece que la sección instructora calificará la pertinencia de las pruebas desechándose

las que a su juicio sean improcedentes, esto deja al servidor público prácticamente en estado de indefensión. La ley ni siquiera dice decidirá la idoneidad de las pruebas que se presenten, sino que la ley habla de: "pertinencia", es decir, queda al arbitrio de la sección instructora de la cámara que pruebas va a recibir, lo cual es falta de técnica jurídica. Pensamos que si se va a regular el juicio político que como su nombre lo indica, desde el punto de vista material, es eminentemente jurisdiccional, el procedimiento debe estar detalladamente regulado.

Concluido el periodo probatorio, las partes tendrán a la vista el expediente por un plazo de tres días, a efecto de que puedan allegarse los elementos que consideren necesarios, para poder formular alegatos dentro de los seis días siguientes a la conclusión del plazo por el cual, tuvieron a la vista el expediente.

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

De acuerdo con la ley las conclusiones de la sección instructora de la Cámara de Diputados deberán someterse a la votación de la cámara en los términos que veremos más adelante. Estas conclusiones pueden ser en uno de los sentidos siguientes: O bien se propondrá

que se declare que no ha lugar a proceder en contra del presunto responsable, por la conducta o hecho de la denuncia, o bien si de las constancias que obren en el expediente se desprendiera una probable responsabilidad por parte del denunciado, deberá prononcarse a la - aprobación de la cámara cualquiera de las posibilidades siguientes:

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

2º Que existe la probable responsabilidad del acusado.

3º La sanción que debe imponerse en base al artículo 8º de la ley.

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

Una vez emitidas las conclusiones referidas, la sección instructora, las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que estos a su vez, la entreguen al presidente de la misma, - quien deberá anunciar que la cámara debe reunirse para resolver sobre la procedencia o improcedencia de la acusación que hubiere formularse ante la cámara de senadores. La cámara deberá reunirse - dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se hayan notificado al presidente las conclusiones de la sección instructora y - los secretarios de la cámara deberán informar al denunciante y denunciado de esta sesión de la cámara, a efecto de que se presenten y declaren lo que a su derecho convenga lo cual consideramos innecesario, toda vez que el denunciante ha presentado una denuncia con - los elementos de prueba suficientes, de acuerdo con el artículo 12

de la ley, asimismo ha ratificado esta denuncia y evidentemente en esta ratificación, puede haber ampliación o aportación de mayores elementos y por otro lado se han practicado toda clase de diligencias por parte de la sección instructora para allegarse elementos suficientes, ha habido ya un periodo de pruebas y por su parte el denunciado ha contestado y ha aportado elementos de prueba en relación a la denuncia, entonces, una nueva comparecencia ante la cámara se me hace innecesaria, además de que las conclusiones deben estar debidamente fundadas y si no existen elementos suficientes como para fundar las conclusiones, la sección instructora debe allegarse esos elementos a través de diligencias.

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

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

La resolución de la Cámara de Diputados podrá ser en uno de dos sentidos: O bien se vota en el sentido de no considerar procedente formular la acusación ante la Cámara de Senadores, en cuyo caso el servidor público en cuestión continuará en el ejercicio de su encargo, o bien se declara procedente la formulación de la acusación ante la Cámara de Senadores en cuyo caso el servidor público quedará a disposición de la Cámara de Senadores y se nombrará -

una comisión de tres diputados para que sostengan la acusación ante la cámara referida. La ley no establece con claridad si el servidor público al quedar a disposición de la Cámara de Senadores puede ejercer el cargo que tiene asignado, suponemos por lógica que así sucede sin embargo la ley no lo establece con claridad.

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

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

Una vez que la secretaría de la Cámara de Senadores recibe las conclusiones formuladas por la comisión de enjuiciamiento, el presidente de la misma anunciará, que dicha cámara deberá erigirse en jurado de sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, debiéndose citar para esta sesión a la comisión que sostiene la acusación de la Cámara de Diputados, al acusado y a su defensor. El día señalado para la audiencia el presiden

te de la Cámara de Senadores hará la declaratoria de que se encuentra erigida en jurado de sentencia y posteriormente la secretaria de la cámara dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento. Acto continuo se concederá el uso de la palabra a la comisión de diputados, al servidor público y a su defensor en su caso. Una vez que se haya retirado el servidor público y su defensor y permaneciendo los diputados en la sesión, se procederá a discutir y a votar las conclusiones; posteriormente el presidente de la Cámara de Senadores hará la declaración correspondiente.

No hay un motivo que justifique la permanencia de la comisión en la Cámara de Diputados, durante la votación y discusión de las conclusiones que haya formulado la comisión de enjuiciamiento, ya que ésta es una actividad que realizan las cámaras separadamente.

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

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

b.3) Capítulo tercero.

Procedimiento para la declaración de procedencia.

El artículo 25 de la ley en su primer párrafo señala lo siguiente: "cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del ministerio público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente contra el inculpado".

La declaración de procedencia coloca a los servidores públicos en una posición de privilegio respecto de los demás ciudadanos; para justificar esta situación se argumenta que en razón del alto cargo que desempeñan los sujetos a que alude el artículo 111 constitucional se instituye la declaración de procedencia a efecto de que el ejercicio de la acción penal no se utilice con fines políticos; este es un argumento que a nuestro juicio no tiene el más mínimo valor porque el hecho de que exista la declaración de procedencia no anula la posibilidad de que la acción penal se ejercite con fines meramente políticos.

En otro orden de ideas consideramos contradictorio que el primer párrafo del artículo que comentamos alude a la palabra fuero, término que quiso eliminarse en la reforma al título IV de la constitución por lo que se le nombró declaración de procedencia.

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

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

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

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

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

El día señalado para la audiencia, la cámara conocerá el dictamen de la sección observándose en esta audiencia, lo previsto en el artículo 20 de la ley en materia de juicio político.

El artículo 28 señala los efectos de la declaración de la cámara de diputados en el caso de que considere procedente el ejercicio de la acción penal, si esta declaración fuera en ese sentido el inculpado quedará inmediatamente separado de su empleo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso contrario, se suspenderá todo procedimiento ulterior mientras subsista el fuero y tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento se continúe en el momento.

Si bien es cierto que la declaración de procedencia pretende evitar, como ya se mencionó, que el ejercicio de la acción penal, - no se convierta en instrumento de represión política, también lo es, que tanto la declaración de procedencia como el juicio político han servido sólo como medio de control político.

Por cuanto hace a los gobernadores de los Estados, los miembros de las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los Estados, se prevee, al igual que en materia de juicio político, que la declaración que haga la cámara de diputados por la presunta comisión de delitos Federales por parte de alguno de los servidores públicos mencionados, se remitirá a la legislatura local a efecto de que en los términos de su respectiva competencia resuelvan conforme proceda. Al respecto cabe la misma crítica que hicimos al tratar el juicio político por lo que se refiere a los sujetos enunciados.

Por último, para finalizar los comentarios de este capítulo -

de la ley, en el artículo 29 se establece, que cuando se siga un proceso penal en contra de un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse previamente declarado la procedencia del mismo, la secretaría de la cámara de diputados, o de la comisión permanente en su caso, librará oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea o resuelve si ha lugar a proceder penalmente contra el servidor público de que se trate. Es de suponerse que el juez penal, tratándose de un servidor público de los mencionados en el artículo 111, deberá cerciorarse previamente antes de continuar el procedimiento si hay declaración de procedencia, y consideramos que sería difícil que a un juez de lo penal se le olvidara revisar que esté cumplido este requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal, no obstante la posibilidad de una situación así existe y es en razón de lo anterior, que se prevee el artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### b.4) Capítulo Cuarto

Disposiciones comunes para los capítulos II y III del título II.

El Artículo 30 de la ley establece, que las declaraciones y resoluciones definitivas de las cámaras de diputados y senadores son inatacables; y esto resulta lógico, puesto que establecer algún recurso para este tipo de decisiones plantea la dificultad de determinar quien sería la autoridad competente para conocer este recurso, esto a su vez implicaría una alteración a la división de poderes, toda vez que, el órgano que fuera el competente estaría colocado por arriba del poder legislativo y a su vez cuestionaría los actos

del mismo, situación que altera la división de poderes, nor lo que este artículo resulta adecuado. Otra de las disposiciones comunes establece que las cámaras enviarán nor riguroso turno a las secciones instructoras las denuncias, querellas, requerimientos del ministerio público o acusaciones que se le presten. Consideramos que esta situación es propia del reglamento interior de las cámaras.

Otra disposición que consideramos innecesaria, es el artículo 32 que establece que en ningún caso podrá dispensarse un trámite de los establecidos en los capítulos 2º ó 3º del propio título segundo de la ley; esto es obvio, toda vez que si la ley no establece excepción no tiene porque inferirse excepciones en cuanto a los procedimientos se refiere, nor lo que este artículo resulta poco afortunado.

En este capítulo se faculta a todas las secciones de las cámaras para realizar las diligencias necesarias, sea con comparecencia del inculcado o sin ella, además establece una presunción que consiste en que si el inculcado que es citado a comparecer, se abstiene de hacerlo o de informar por escrito, se entenderá que contesta en sentido negativo. Asimismo, la ley establece que aquellas diligencias que no requieran la presencia del denunciado y que deban llevarse fuera del lugar de residencia de las cámaras, deberá encomendarse su práctica al juez de distrito.

El artículo 34 de la propia ley establece el recurso de recusación; se puede interponer o que pueden excusarse los diputados y los miembros de las secciones, en general, nor cualquiera de las causas establecidas en la ley orgánica del poder judicial de la federación, establece asimismo, que únicamente con expresión de causa

podrá el inculcado recusar a los miembros de la sección respectiva, estableciendo un límite en cuanto al término para que se promueva la recusación, este término abarca desde que se le requiere al servidor público para que nombre su defensor, hasta la fecha en que las cámaras deben reunirse para actuar colegiadamente en sus respectivos casos.

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

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

El artículo 36 de la ley prevee algo que nosotros consideramos de suma trascendencia, sobre todo por lo que se refiere a lo que señala el artículo 12 de la propia ley, en el sentido de que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad podrá presentar denuncia por escrito ante la cámara de diputados. Dicho dispositivo establece textualmente lo siguiente: "Tanto el inculcado como el denunciante o querellante podrán solicitar de las oficinas o establecimientos públicos las copias certificadas de documentos que pretendan ofrecer como prueba a la sección respectiva o ante las cámaras".

Las autoridades estarán obligadas a expedir dichas copias cer

tificadas sin demora, y si no lo hicieren la sección o las cámaras a instancia del interesado, señalará a la autoridad omisa un plazo razonable para que las expidan, bajo apercibimiento de imponerle una multa de 10 a 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, sanción que se hará efectiva si la autoridad no las expidiere. Si resultase falso que el interesado hubiera solicitado las constancias, la multa se hará efectiva en su contra.

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

A este respecto consideramos que es adecuado un precepto de esta naturaleza, pero el hecho de que esté consagrado este derecho en la ley no implica que la autoridad lo respete. Quizás no se dé tanto que la autoridad de manera flagrante viole el artículo, pero es bastante factible que la información que comprometa a un servidor público sea ocultada.

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

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

Este artículo carece de razón de ser, puesto que el artículo 35 establece claramente, que las autoridades están obligadas a expedir copias certificadas de los documentos que pretendan ofrecer como prueba ante la sección respectiva o ante las cámaras; si ya se establece una disposición en estos términos, no hay necesidad de precisar lo que señala el artículo que transcribimos anteriormente.

No podrán votar, en ningún caso, los diputados o senadores que hubieran presentado la denuncia contra un servidor público ni tampoco podrán hacerlo los diputados o senadores que hayan acentado el cargo de defensores de el servidor público de que se trate, aún cuando estos renuncien después de haber comenzado a ejercer su cargo. Esta disposición nos parece adecuada.

El artículo 40 de la ley establece que en todo lo no previsto por esta ley en las discusiones y votaciones se observará, en lo aplicable, las reglas que establece la constitución, la ley orgánica y el reglamento interior del congreso general, para la discusión y votación de las leyes, en todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de las secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.

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

La ley prevee en este capítulo la acumulación, la cual tendrá lugar cuando durante la verificación de alguno de los procedimientos a que se refieren los capítulos III y IV de este título se presente una nueva denuncia y sea posible acumularla; ¿qué debemos en

tender por el término "sea posible la acumulación"?. La acumulación es posible cuando la denuncia que se presenta está fundamentada en hechos cuya semejanza sea tal con los hechos por los que está siendo procesado el servidor público, que exista una identidad de causas y por esa razón proceda acumular estas denuncias en un sólo expediente debiéndose dictar en consecuencia en un sólo documento, las conclusiones relativas a ambas denuncias.

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

Las declaraciones y resoluciones que sean aprobadas por las cámaras con arreglo a la ley, se comunicarán a la cámara a que pertenezca el acusado, salvo que ésta fuera la misma que dictó la resolución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en caso de tratarse de un miembro del poder judicial, y en todo caso, dice la ley, deberá notificarse al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales. El único efecto que se atribuye a la notificación al presidente de alguna determinación por parte de las cámaras, es la publicación en el Diario Oficial.

Asimismo la ley establece que en el caso de los Gobernadores y Diputados locales, y los Magistrados de los Tribunales de Justicia locales, se hará la notificación a la legislatura local respectiva, esto por el aparente afán de respetar la soberanía de los Estados. Pensamos que este tipo de disposiciones se originan en par-

te, porque de hecho los estados no son soberanos, y la federación tiene una gran ingerencia en su vida política, es por ello que se busca la manera de procurar disminuir esta intervención en los aspectos locales.

### c) TITULO TERCERO

Responsabilidades administrativas.

#### c.1) CAPITULO PRIMERO

Sujetos y obligaciones del servidor público.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La fracción III dice: "abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público".

Aún cuando la ley habla de un registro de los servidores públicos inhabilitados que deberá llevar la Contraloría, no se lleva porque servidores públicos inhabilitados, si los hay, son pocos, de manera que sería hasta cierto punto un gasto inútil implementar y aumentar el aparato burócratico de la contraloría o de las contralorías internas a efecto de llevar un registro.

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

El artículo 48 establece que cuando la ley se refiere a la Secretaría, se referirá a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; y también se entenderá por superior jerárquico, el titular de la dependencia en el caso de la administración pública centralizada y en el caso de las entidades, al coordinador de sector, aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de la dependencia, lo que quiere decir que en principio el superior jerárquico será quien aplique las sanciones administrativas.

## c.2) Capítulo II

Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas.

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

La secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficacia". Este artículo es de vital importancia pues es el que da fundamento a la existencia de las contralorías internas que van a ser las encargadas de aplicar la ley, en materia de responsabilidades administrativas; el segundo párrafo del artículo faculta a la contraloría para expedir todas aquellas normas tendientes a que las denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficacia, este es el fundamento para la expedición de la llamada guía de aplicación de la ley federal de responsabilidades, que emitió la Secretaría de la Contraloría y que lo que pretende es esclarecer los conceptos que establece la ley.

El artículo 50 dispone la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias en contra de cualquier servidor público, debiéndose evitar que con motivo de éstas, se causen molestias indebidas al quejoso; quien no respete este derecho y cause molestias por sí o por interpósita persona al quejoso o lo inhiba para la presentación de las quejas, incurre en responsabilidad; adelantándonos un poco en el orden de exposición de esta ley, hemos de decir que en el citatorio a que se refiere el artículo 64, siempre se transcribe el artículo 50 y se hace mención a que el presunto responsable puede ser sujeto de

responsabilidad si inhibe al quejoso, sin embargo para la autoridad, resulta en ocasiones muy difícil saber si realmente se está respetando este derecho. Pensemos en que el inferior denuncia al superior, éste cuenta con todos los medios para poder inhibir en forma indirecta al quejoso y esto es una realidad palpable que en ocasiones es obstáculo para que un procedimiento disciplinario culmine con una sanción.

La ley establece expresamente que los servidores públicos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación incurren en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo correspondiente, que serán sancionados por la Contraloría Interna de la propia dependencia y que el titular de la Secretaría solamente es responsable ante el Presidente de la República. Cabe la interrogante de si el Presidente de la República será quien lleve el procedimiento disciplinario relativo al titular de la dependencia.

El artículo 53 prevee las sanciones que pueden imponer las contralorías internas por la violación al artículo 47 de la ley las cuales serán las siguientes: Primero. Apercibimiento público o privado.- El apercibimiento público difiere del privado en que el primero se hace del conocimiento del público en general y el segundo no se hace del conocimiento de éste, la única diferencia práctica que existe entre uno y otro es que el apercibimiento público consta en los antecedentes laborales del servidor público en cuestión y el apercibimiento privado queda en un apercibimiento meramente verbal, lo mismo podemos decir de la amonestación.

Las demás sanciones que se pueden imponer son: La suspensión del servicio público, la destitución del puesto y la inhabilitación.

bilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. El último párrafo del artículo 53 establece que cuando la inhabilitación se imponga, como consecuencia de una conducta que implique un lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años, si el monto de los daños y perjuicios o el lucro obtenido no excede de 100 veces el salario mínimo mensual, vigente en el Distrito Federal y de tres a diez años si excede de dicho importe.

Conviene ahora ver como es que se van a aplicar las sanciones a que hicimos referencia. En el caso de la sanción económica, establece el artículo 55 que se pagarán dos tantos del lucro obtenido o de los daños y perjuicios causados una vez que se determinen en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes el día de su pago. El procedimiento para determinar la cantidad que el servidor público debe pagar será el siguiente: la cantidad líquida que se fije como sanción se dividirá entre el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de su imposición y este cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de su pago, esto es, son dos salarios los que se toman en cuenta, uno el vigente al momento de la imposición de la sanción, que será el que se dividirá y se multiplicará por el salario vigente el día de pago de la sanción, que son normalmente dos fechas distintas.

Por otro lado el artículo 56 de la ley, establece que el apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de 3 días ni mayor de 3 meses, serán aplicadas por el superior jerárquico, esto es, el titular de la dependencia y en este sentido cabe aclarar, que cuando menos, por lo que respecta a la Contraloría Interna de la Secreta-

rfa de Salud, existe un acuerdo por el cual el Titular de la Dependencia, delega esta facultad de imposición de las sanciones en el Contralor Interno de la mencionada dependencia, ésto antes de que la Contraloría Interna de la Dependencia mencionada, pasara a formar parte de la Oficialía Mayor como una Dirección General.

Por otro lado la fracción segunda del artículo 56 establece: "la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas".

Esta fracción en la práctica es continuamente violada toda vez que, por lo que a la Contraloría Interna de la Secretaría de Salud se refiere, jamás o mejor dicho en pocas ocasiones, se demandaba la terminación de la relación laboral por lo que se refiere a los servidores públicos de base. Lo que en la práctica sucede, es que cuando la Contraloría Interna determina la destitución, el superior del servidor público de que se trate o en su caso el área de recursos humanos, ejecuta esta resolución de inmediato, suspendiendo los pagos y separando al servidor público del ejercicio de sus funciones. La Contraloría Interna referida, cumple siempre con el requisito de enviar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos las resoluciones en que se determinan destituciones, a efecto de que demande ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje la terminación del nombramiento del servidor público. Sin embargo en muchas ocasiones no se interpone la demanda correspondiente, por lo que el empleado público demanda el despido injustificado ganando el litigio, en virtud de que la resolución de la Contraloría Interna no puede afectar los derechos laborales del trabajador, por lo que la Secretaría debe reinstalarlo pagándole los salarios caídos.

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

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

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

Establece la ley que la Secretaría aplicará las sanciones que correspondan por infracción al artículo 47 a los Titulares de las Contralorías Internas de las dependencias; asimismo los servidores públicos de las Contralorías Internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que obliquen una sanción sin ajustarse a lo previsto por la ley, incurrirán en responsabilidad administrativa, lo cual desde el punto de vista del artículo 47 no habría sido necesario que lo señalara específicamente, toda vez que dicha responsabilidad puede encuadrarse en la fracción primera del artículo 47 a que hemos hecho referencia.

El artículo 60 establece una limitación en cuanto a la aplicación de las sanciones económicas por parte de las Contralorías Internas de las dependencias, que únicamente serán competentes para aplicar las que no excedan de 100 veces el salario mínimo del Distrito Federal, de lo contrario las aplicará la Secretaría de la Con

traloría General de la Federación, misma que comunicará los resultados del procedimiento, al titular de la dependencia o entidad. En consecuencia la Contraloría Interna está obligada a remitir a la Secretaría de la Contraloría los expedientes en los que deba aplicar una sanción económica que exceda de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

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

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

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

1º Que lo estimen pertinente justificando la causa de la abstención., es decir, no basta estimarlo pertinente. además - deberá justificar la causa de la abstención.

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

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

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

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

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

1º Especificarse el lugar, día y hora de la audiencia.

2º Hacerle saber al presunto responsable su derecho a ofrecer pruebas y a estar asistido por un defensor, conviene aclarar que la ley dice defensor no abogado y que defensor puede ser - cualquier persona, no necesariamente un licenciado en Derecho, ni tampoco necesariamente representante sindical.

Hacemos la aclaración anterior, porque durante nuestro desempeño como pasantes en la Contraloría Interna de la Secretaría de Salud, era muy frecuente que los servidores públicos argumentaran que no podía llevarse a cabo la audiencia, en virtud de que no había sido notificado de la misma su representante sindical. La - Contraloría Interna de acuerdo con la ley, no tiene obligación de notificarle al sindicato, la única obligación que tiene, es hacer saber al presunto responsable, que puede ir asistido de un defensor.

3º Deben hacerse saber los conceptos del artículo 47 que se hayan violado, a efecto de que el servidor público tenga la oportunidad de preparar oportunamente su defensa.

Ahora bien, el término entre la fecha de la audiencia y la notificación del citatorio no debe ser menos de 5 días ni mayor de 15.

Asimismo establece la ley que al concluir la audiencia y dentro de los 3 días hábiles siguientes se resolverá sobre la - inexistencia o existencia de responsabilidad imponiendo la sanción que corresponda.

La ley establece que dentro de las 24 horas siguientes a la realización de la audiencia deberá notificarse la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por

la dependencia, para efectos de que comparezca a la audiencia de procedimiento disciplinario, según lo establece el propio artículo 64 y al superior jerárquico. En la práctica, a este último no se le comunican las resoluciones que emite la Contraloría Interna de que se trate.

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

Fracción IV. "En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción primera del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría - hará constar expresamente esta salvedad."

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea notificado al interesado, o este quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán -

restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán sus percepciones que debieran percibir durante el tiempo que se vieron suspendidos.

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

La fracción transcrita plantea los siguientes problemas:

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

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

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

Por lo que respecta a los servidores públicos de base, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, está afectando, sin seguir ni siquiera la formalidad más esencial del procedimiento, los derechos de los trabajadores. La Dependencia mencionada -

no es un órgano con competencia laboral, sin embargo este artículo le está facultando para suspender los efectos del nombramiento. que da fundamento al desempeño del empleo, cargo o comisión.

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

Dice el artículo 66: "Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscribirán quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurrirán quienes faltan a la verdad".

Ciertamente el artículo no está diciendo expresamente que se podrá llevar a cabo, diligencias tendientes a la investigación de los hechos, para determinar si existen o no, elementos para instruir en contra de un servidor público, un procedimiento disciplinario, pero lo anterior se infiere, toda vez que si el artículo señala que se deberán levantar actas circunstanciadas de las diligencias que se practiquen, luego entonces, el artículo faculta a las Contralorías Internas para llevar a cabo diligencias con este fin.

El artículo 67 establece que el Titular de la Dependencia puede nombrar un representante que participe en las diligencias y por ello debemos entender un representante que participe en las diligencias a que se refiere el artículo 66, porque ya en el artículo 64, se establece que en el procedimiento disciplinario, dicho titular podrá nombrar a un representante que esté en esa audiencia.

El artículo 68 dice lo siguiente: "Las resoluciones y

acuerdos de la Secretaría y las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este capítulo constarán por escrito y se anotarán en el registro respectivo, que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación".

Este registro a que alude la ley simple y sencillamente no se lleva, por lo menos, en cuanto hace a las Contralorías Internas y mucho menos, se expiden las constancias de este registro y es to simple y sencillamente no se hace, porque no existe ni el presupuesto, ni el personal suficiente.

Antes de pasar a tratar lo referente al recurso de revocación que prevee la Ley Federal de Responsabilidades, consideramos conveniente explicar algunos otros artículos, que tienen relación directa con la imposición de las sanciones y con la aplicación de éstas. El artículo 75 establece que la ejecución de las sanciones que se determinen en resoluciones que queden firmes, se llevarán a cabo de inmediato, en los términos que imponga la resolución. De igual manera el artículo establece, pretendiendo respetar "escrupulosamente" los derechos laborales del trabajador, que la suspensión, destitución o inhabilitación de los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y que tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente. Es paradójico que la ley contenga una disposición como la fracción cuarta del artículo 64, en la que viola flagrantemente los derechos laborales y las garantías individuales del trabajador y que por otro lado en el artículo 75 pretenda respetar escrupulosamente los derechos laborales del trabajador.

Por cuanto hace a las sanciones económicas, se establece

expresamente, que éstas constituirán créditos fiscales a favor del erario federal, que se harán efectivas mediante el procedimiento -- económico coactivo de ejecución.

Otro artículo que tiene trascendental importancia, es el artículo 76 de la ley, que prevee la posibilidad que tiene la Secretaría y las Contralorías Internas de las Dependencias, para reducir la sanción que se vaya a aplicar al servidor público infractor, en caso de que confiese haber incurrido en la irregularidad que se le atribuye. La autoridad puede o bien aceptar la plena validez de la confesión, o bien disponer la práctica de unas diligencias que acrediten la plena veracidad de la confesión. En el primer caso se dictará la resolución de inmediato y se le aplicará las dos terceras partes de la sanción, tratándose de sanción económica, dice la ley, que respecto de la indemnización, deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados y deberá restituir todo bien o producto que se hubiere percibido con motivo de la infracción.

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

En cuanto a los términos de prescripción, por lo que se refiere a las facultades de la Secretaría y de las Contralorías Internas para imponer las sanciones a que alude este capítulo, prescribirán en 3 meses, si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor, no excede de 10 veces el salario mínimo diario vigente

en el Distrito Federal o si la responsabilidad no fuese estimable - en dinero, este plazo deberá contarse a partir del día siguiente a aquél en que hubiera incurrido en responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si la infracción fuese de carácter continuo. En los demás casos la prescripción será de 3 años.

Los términos de prescripción establecidos son utópicos, porque existen muchos asuntos que su trámite lleva más de 3 meses, por la prolongación de las audiencias, por el retraso de algún documento que se requiera a alguna autoridad, etc., existen muchos asuntos que formalmente ya están prescritos y sin embargo en la práctica se aplica la sanción, aún cuando ya hubiese ocurrido la prescripción, sobre todo en los casos en que la infracción no es estimable en dinero.

Por último, para terminar con el análisis de este Título y de este capítulo, pasaremos a estudiar lo referente al recurso de revocación. Este recurso es el que procede contra las resoluciones que dicte la Secretaría o las Contralorías Internas de las Dependencias, puede interponerse a elección del recurrente ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante la autoridad que dictó la resolución correspondiente; ahora bien, si se interpone ante la autoridad que emitió la resolución, puede después solicitarse, en caso de que la autoridad haya resuelto en contra del recurrente, la nulidad de la resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El trámite del recurso de revocación, se inicia mediante un escrito en el que el recurrente deberá expresar los agravios que a su juicio le cause la resolución, acompañando copia de la misma, constancia de la notificación respectiva y las pruebas tendientes a acreditar los agravios que exprese el recurrente. Posterior-

mente la autoridad deberá acordar sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, dice la ley, que deberá desechar de plano, las que no fueren idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, lo cual deja un margen muy amplio para la apreciación sobre la idoneidad de las pruebas. Las pruebas deberán desahogarse en un plazo de 5 días, que podrá ampliarse a solicitud del servidor público recurrente por 5 días más. Concluido el periodo probatorio, el superior jerárquico emitirá la resolución en el acto o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al interesado.

Al respecto cabe decir que, el superior jerárquico no interviene en la tramitación del recurso. La interposición del recurso va a suspender el acto reclamado, si lo solicita el recurrente y se cumplen los siguientes requisitos:

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

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

d) Título IV

d.1) Capítulo Único. Registro patrimonial de los ser-

vidores públicos.

El artículo 79 de la ley, establece que la Secretaría de la Contraloría llevará el registro de situación patrimonial de los servidores públicos.

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

En el Poder Ejecutivo Federal: Todos los funcionarios desde el nivel de jefe de departamento, hasta el Presidente de la República.

En la Administración Pública Paraestatal: Los directores generales, gerentes generales, subdirectores generales, subgerentes generales, directores, gerentes, subdirectores y servidores públicos equivalentes de los órganos descentralizados, sociedades asimiladas y fideicomisos".

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

En el Departamento del Distrito Federal, todos los funcionarios desde nivel equivalente a jefe de departamento en las dependencias del ejecutivo federal hasta el jefe de departamento administrativo.

Igualmente en la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General del Distrito Federal, todos los funcionarios, desde el nivel equivalente al de jefe de departamento hasta el Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, incluyendo a los agentes del Ministerio Público.

En el poder judicial federal los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito Jueces de Distrito, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación.

En el poder judicial del Distrito Federal los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Jueces, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación.

En los Tribunales Administrativos del Trabajo, los Magistrados, miembros de la junta y secretarios.

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

El último párrafo del artículo 80 establece: "Asimismo, deberán presentar la declaración de que se trata en este precepto los demás servidores públicos que determinen el Secretario de la Contraloría General y el Procurador General de la República mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas".

Este artículo es violatorio de la garantía individual consistente en que nadie puede ser molestado en sus papeles, pose-

siones o derechos, sino mediante mandato de la autoridad competente, puesto que la ley deja la puerta abierta para que el Secretario de la Contraloría y el Procurador General de la República determinen - quienes deben presentar la declaración patrimonial.

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

Ahora bien, el artículo 81 que comentamos establece que si transcurrido el plazo de sesenta días después de iniciado el desempeño de la función que corresponda, no se presenta la declaración patrimonial, quedará sin efectos el nombramiento que se haya expedido, lo cual consideramos que no es correcto toda vez que la Secretaría de la Contraloría no es el órgano con el que se tiene establecida la relación laboral, cuando menos en los casos de los servidores públicos que no prestan su servicio en dicha dependencia.

Asimismo el artículo 82 da facultades a la Contraloría, para expedir las normas y los formatos bajos los cuales deberá presentarse la declaración de situación patrimonial, así como todos los manuales y demás disposiciones tendientes a que se presente ésta - de manera correcta.

En las declaraciones anuales, deberá manifestarse únicamente las modificaciones que haya tenido el patrimonio en este periodo

do, con la fecha y el valor de adquisición, indicándose además el medio por el cual se adquirió.

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

Respecto a este párrafo ¿por qué no se incluyó, las características que debe tener la declaración en la ley? No encontramos razón que lo justifique.

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

Previamente a la inspección o al inicio de la auditoría, se dará cuenta al servidor público de los hechos que motiven estas acusaciones y se le presentarán las actas en que aquellos consten, para que exponga lo que a su derecho le convenga".

Asimismo el artículo 85 establece el recurso de inconformidad en contra de las visitas o auditorías que practique la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el cual deberá interponerse por escrito dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de la auditoría o visita, expresándose los motivos de inconformidad y ofreciendo las pruebas que se considere necesario acompañar, para demostrar la motivación, o mejor dicho, la proceden

cia de la inconformidad. Dichas pruebas deberán rendirse dentro de los treinta días siguientes a la presentación del recurso. Así mismo, se establecen los requisitos formales que deben guardar las actas que se levanten, mismas que deberán ir firmadas por el servidor público y los testigos que para tal efecto designe. Si alguno se negare a firmar, el visitador lo hará constar, sin que esta circunstancia afecte el valor probatorio de estos documentos.

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

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

La ley establece algunas limitaciones en relación a la adquisición de bienes por parte de los servidores públicos. Durante el desempeño del empleo, cargo o comisión de un servidor público y un año posterior a su conclusión, no podrá solicitar, ni aceptar, ni recibir, por sí o por interpósita persona cualquier tipo de donación o servicio para sí o para su cónyuge, para las personas con que tenga vínculos laborales, o en definitiva de cualquier persona con la que en razón del desempeño de su empleo, cargo o comisión, determinen un conflicto de intereses.

No se considerarán, para los efectos a que se hace alusión en el artículo que comentamos, los bienes que reciba el servidor público de cualquiera de las personas mencionadas en una o más

ocasiones, si la donación no es superior a diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. No se podrán recibir ni títulos valor, ni bienes inmuebles o bien cesiones de derechos, sobre juicios o controversias en las que se dirima la titularidad de los derechos de posesión o de propiedad, sobre bienes de cualquier clase.

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

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

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

En relación con el título cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades, si bien es cierto que el registro de situación

patrimonial de los servidores públicos, puede ser una medida positiva para vigilarlos en lo que a sus bienes se refiere, también lo es, que en la práctica no es más que un elemento que puede servir para represión y control político, la honestidad de los servidores públicos en cuanto a los bienes materiales se refiere y en general en cuanto al correcto y leal desempeño de la función pública que desarrollen, son situaciones que dependen de los valores que ellos sostengan y del patriotismo con que desempeñen la función pública encomendada.

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

TESIS PROFESIONAL  
( PROYECTO )  
TOMO II

# I N D I C E

## T O M O     I I

págs.

CAPITULO TERCERO. LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION COMO PRINCIPAL ORGANO DE CONTROL.	211
1. ASPECTOS GENERICOS SOBRE EL CONTROL.	
a) CONTROL LEGISLATIVO.	211
a.1) CONTROL DE LEGISLACION.	211
a.2) CONTROL PRESUPUESTAL.	211
a.3) CONTROL POLITICO.	211
b) CONTROL ADMINISTRATIVO.	211
b.1) ATENDIENDO A LA CLASE DE ACTO QUE SE REALIZA.	213
b.2) ATENDIENDO AL OBJETO DEL ACTO.	213
b.3) ATENDIENDO AL TIEMPO EN QUE EL ACTO SE REALIZA.	213
b.4) ATENDIENDO A LA FORMA DEL ACTO QUE SE REALIZA.	213
b.5) ATENDIENDO AL ORGANO QUE REALIZA EL ACTO.	213
b.6) ATENDIENDO A LOS EFECTOS DEL ACTO.	213
c) CONTROL JURISDICCIONAL.	213
c.1) DE CONSTITUCIONALIDAD.	213
c.2) DE LEGALIDAD.	214
2. ELEMENTOS DEL CONTROL ADMINISTRATIVO.	215
a) SUJETO.	215
b) OBJETO.	217

b. 1)	LEGALIDAD.	217
b. 2)	FISCALIZACION.	217
b. 3)	OPORTUNIDAD.	218
b. 4)	GESTION.	218
c)	FORMA.	219
d)	FINALIDAD.	222
3.	MOTIVACIONES PARA LA CREACION DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	225
a)	RECLAMO POPULAR.	226
b)	LA DISPERSION DE LOS ORGANOS DE CONTROL.	227
c)	LA EVALUACION A CARGO DEL EJECUTIVO FEDERAL.	227
d)	EVITAR QUE EXISTAN NORMAS DE CONTROL QUE SE - APLIQUEN INDISCRIMINADAMENTE EN LA ADMINISTRA CION PUBLICA.	229
e)	ADECUADO MANEJO DE LOS RECURSOS.	229
f)	DIGNIFICACION DEL SERVICIO PUBLICO A TRAVES - DE LA TRANSPARENCIA EN EL EJERCICIO DE LAS - RESPONSABILIDADES INHERENTES AL MISMO.	230
g)	CONTROL UNITARIO DEL PODER DISCIPLINARIO.	230
h)	OPTIMIZACION DE LOS RECURSOS DE LA FEDERACION.	231
i)	COMBATIR EL PROCESO INFLACIONARIO.	231
j)	MEDIO PREVENTIVO DE LA CORRUPCION.	232
k)	MODERNIZACION EN EL CONTROL.	232
4.	FACULTADES DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	
a)	FACULTADES DE NORMATIVIDAD.	
a.1)	PLANEAR, ORGANIZAR Y COORDINAR EL SISTEMA NA CIONAL DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL.	234
a.2)	EXPEDIR NORMAS DE CONTROL PARA LA ADMINISTRA CION PUBLICA FEDERAL.	234

- a.3) OPINAR PREVIAMENTE A SU EXPEDICION, SOBRE LOS PROYECTOS DE NORMAS DE CONTABILIDAD Y DE CONTROL EN MATERIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, ASI COMO SOBRE LOS PROYECTOS DE NORMAS EN MATERIA DE CONTRATACION DE DEUDA, MANEJO DE FONDOS Y VALORES QUE FORMULE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. 235
- a.4) EXPEDIR NORMAS PARA LA COOPERACION TECNICA DE INFORMES Y DATOS ENTRE LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. 235
- a.5) ESTABLECER LAS BASES GENERALES Y LOS LINEAMIENTOS PARA LA PRACTICA DE AUDITORIAS INTERNAS Y EXTERNAS. 236
- a.6) EXPEDIR LAS NORMAS NECESARIAS PARA EL FUNCIONAMIENTO Y ATENCION DE LAS OFICINAS DE QUEJAS DEL PUBLICO SOBRE LA CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE IRREGULARIDADES EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA. 236
- a.7) EXPEDIR NORMAS PARA EL CUMPLIMIENTO, POR PARTE DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, DE LA PRESENTACION OPORTUNA Y CABAL DE SUS DECLARACIONES SOBRE SITUACION PATRIMONIAL. 236
- b) NORMAS DE VIGILANCIA Y FISCALIZACION. 236
- b.1) INSPECCIONAR EL EJERCICIO DEL GASTO PUBLICO FEDERAL Y SU CONGRUENCIA PRESUPUESTAL. 236
- b.2) PRACTICAR AUDITORIAS FINANCIERAS, LEGALES, DE OPERACION, DE CONTROL DE GESTION Y DE FONDOS Y VALORES. 238
- b.3) REVISAR, INSPECCIONAR E INTERVENIR RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES Y NORMAS EN CUANTO A OBRAS PUBLICAS Y ADQUISICIONES SE REFIERE. 238
- b.4) DESIGNAR A LOS AUDITORES INTERNOS EN LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y REGULAR Y CONTROLAR SU ACTUACION. 240
- b.5) DESIGNAR Y PROPONER A LOS COMISARIOS PUBLICOS - ASI COMO COORDINAR SUS FUNCIONES PREVENTIVAS Y EN SU CASO CORRECTIVAS EN EL SECTOR PARAESTATAL. 240
- b.6) APROBAR LA DESIGNACION DE LOS TITULARES EN LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y

	VIGILAR SU FUNCIONAMIENTO AL IGUAL QUE LA ADECUACION A LAS NORMAS DE CONTROL INTERNO, QUE HUBIERE PREVIAMENTE ESTABLECIDO.	240
b.7)	VERIFICAR Y CONTROLAR LAS MANIFESTACIONES DE BIENES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	240
c)	FACULTADES DE EVALUACION.	241
c.1)	REALIZAR EVALUACIONES EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	241
c.2)	EVALUAR EL MANEJO Y APLICACION DE LOS RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS O COORDINADOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.	241
c.3)	INVESTIGAR LOS RESULTADOS DE PROGRAMAS Y ACCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL.	241
c.4)	VIGILAR Y EVALUAR LA EFICIENCIA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	242
d)	FACULTADES DE CONTROL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	242
d.1)	REVISAR Y TRAMITAR LAS QUEJAS Y DENUNCIAS QUE SE PRESENTEN SOBRE LA ACTUACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y EN SU CASO, TURNARLAS A LAS DEPENDENCIAS.	242
d.2)	INSTRUIR LOS PROCEDIMIENTOS DE SANCIONES POR IRREGULARIDADES COMETIDAS POR SERVIDORES PUBLICOS.	242
d.3)	SANCIONAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL CASO QUE LEGALMENTE LE COMPETA Y EN SU EVENTUALIDAD TURNAR LOS EXPEDIENTES A LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS DEPENDENCIAS RESPECTIVAS PARA LA APLICACION DE LAS SANCIONES.	243
d.4)	DENUNCIAR ANTE EL MINISTERIO PUBLICO LOS DELITOS EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS DE LA NACION Y EN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.	243
d.5)	FINCAR LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS QUE CORRESPONDA EN LOS TERMINOS DE LA LEY.	243

d.6)	DECLARAR QUE NO SE HA CUMPLIDO CON LA OBLIGACION DE PRESENTAR LA DECLARACION DE BIENES.	243
d.7)	DENUNCIAR ANTE EL MINISTERIO PUBLICO EL DELITO DE ENRIQUECIMIENTO ILICITO.	243
5.	ESTRUCTURA DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	245
a)	ATRIBUCIONES DE DELEGADOS Y COMISARIOS.	253
a.1)	REPRESENTAR A LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	253
a.2)	VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LA PLANEACION, ORGANIZACION Y COORDINACION DEL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL POR PARTE DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES.	253
a.3)	VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS, NORMATIVAS Y DE POLITICA GLOBAL Y SECTORIAL QUE EMITAN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Y DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	254
a.4)	VIGILAR LA COORDINACION IMPLANTACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PROGRAMACION DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES AUTORIZADAS.	254
a.5)	VIGILAR QUE LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS ORGANICEN A LAS ENTIDADES PARAESTATALES BAJO SU COORDINACION, AGRUPANDOLAS EN SUBSECTORES CUANDO CONVENGA.	254
a.6)	VIGILAR EL DESARROLLO DEL ESQUEMA Y LOS LINEAMIENTOS DE CORRESPONDENCIA SECTORIAL.	255
a.7)	VIGILAR Y PROMOVER EL ESTABLECIMIENTO POR PARTE DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE INDICES BASICOS PARA EL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL QUE LE SEAN REQUERIDOS POR LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	255
a.8)	VIGILAR LA CREACION DE LOS COMITES MIXTOS DE PRODUCTIVIDAD Y DE LOS COMITES ESPECIALIZADOS.	255

- a.9) EVALUAR EL DESEMPEÑO OPERATIVO, PRODUCTIVO, -  
FINANCIERO Y ECONOMICO SOCIAL DE LAS DEPENDEN  
CIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
FEDERAL, CUANDO EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBJET  
VOS ASI LO EXIJA. 255
- a.10) EVALUAR LOS ASPECTOS ESPECIFICOS EN PUNTOS -  
CRITICOS. 256
- a.11) EVALUAR LAS ENTIDADES PAPAESTATALES SELECCIONA  
DAS DEL SECTOR. 256
- a.12) INFORMAR PERIODICAMENTE A LA SECRETARIA DE LA  
CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, SOBRE -  
LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN SU ACTUACION. 256
- a.13) INFORMAR SOBRE LOS NIVELES DE COORDINACION IN-  
TERSECTORIALES ASI COMO LA CELEBRACION DE CON-  
VENIOS ANUALES DE COORDINACION INTERSECTORIAL. 257
- a.14) PROPONER PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA CUES-  
TION PUBLICA PARTICULAR DE LA SECRETARIA DE LA  
CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. 257
- a.15) PROPONER ELEMENTOS DE JUICIO PARA EL CONTROL Y  
SEGUIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y PRIORIDADES DEL  
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE LOS PROGRAMAS  
SECTORIALES. 257
- b) FACULTADES ESPECIFICAS PARA COMISARIOS. 257
- b.1) VIGILAR LA DEBIDA INTEGRACION Y PROGRAMACION -  
DE ACTIVIDADES Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGA  
NOS DE GOBIERNO. 258
- b.2) VIGILAR EL ESTABLECIMIENTO Y EJECUCION DEL PRO  
GRAMA INSTITUCIONAL. 258
- b.3) VIGILAR LA CONGRUENCIA DEL PROGRAMA INSTITUCIO  
NAL CON EL PROGRAMA SECTORIAL RESPECTIVO. 258
- b.4) VIGILAR QUE LAS ENTIDADES DEL SECTOR QUE COOR-  
DINAN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PU  
BLICA FEDERAL CONDUZCAN SUS ACTIVIDADES CONFOR  
ME AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PROGRAMA -  
SECTORIAL CORRESPONDIENTE Y CUMPLAN CON LO PRE  
VISTO EN EL PROGRAMA INSTITUCIONAL. 258

- b.5) VIGILAR QUE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL PROPORCIONEN A LAS DEMAS ENTIDADES DEL SECTOR DONDE SE ENCUENTRAN AGRUPADAS, LA INFORMACION Y DATOS QUE SOLICITE. 258
- b.6) INFORMAR A LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION SOBRE LA FUSION, LIQUIDACION, VENTA O CESION DE LAS ENTIDADES Y EN GENERAL SOBRE CUALQUIER CAMBIO DE SU ESTRUCTURA, NATURALEZA Y OBJETIVOS. 258
- b.7) CUMPLIR, EN EL CASO DE LAS ENTIDADES CONSTITUIDAS COMO SOCIEDADES ANONIMAS, CON LAS FUNCIONES QUE PARA LOS COMISARIOS SEÑALA LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES. 258

CAPITULO CUARTO. CONSIDERACIONES ACERCA DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	260
1. JUICIO POLITICO.	262
2. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.	273
3. CONTROL Y EVALUACION DEL GASTO PUBLICO.	280
4. PROPUESTA DE REFORMAS.	288
a) REFORMAS AL TITULO IV DE LA CONSTITUCION.	288
b) REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	290
c) REFORMAS A LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.	296
CONCLUSIONES.	299
CITAS.	304
BIBLIOGRAFIA.	312

**CAPITULO TERCERO: LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA  
FEDERACION COMO PRINCIPAL ORGANO DE CONTROL.**

### CAPITULO III. LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION COMO PRINCIPAL ORGANO DE CONTROL

A lo largo de este trabajo, hemos aludido en diversas ocasiones, al control que debe ejercerse sobre los servidores públicos, para efecto de lograr el buen desempeño de la función pública.

#### 1. Aspectos genéricos sobre el control.

Antes de pasar al análisis de las facultades y estructura de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, objeto del presente capítulo, es conveniente hacer algunas reflexiones acerca de lo que hemos de entender por la función de control que ejerce.

El Doctor Lanz Cárdenas en su texto titulado "La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos", expone de manera muy clara una clasificación en relación a las funciones de control, razón por la cual nos permitiremos seguir en esta parte de la exposición al autor citado (105).

Las funciones de control pueden clasificarse desde diversos puntos de vista. La clasificación más genérica es la que divide al control en tres grandes rubros, que coinciden con los órganos constitutivos del Estado, dentro del principio clásico de división de poderes, así como con las funciones de éstos. De manera que atendiendo a los órganos que realizan las funciones propias del control, éste puede ser legislativo, administrativo o jurisdiccional.

#### a) Control legislativo.

El control legislativo es el que corresponde al Congreso de la Unión. A su vez este control puede presentar tres manifestaciones

nes distintas:

a.1) Control de Legislación

Es el control que se establece a través de Decretos y leyes, que establecen una normatividad para regular los planes y el manejo de los recursos económicos, e inclusive, la conducta de los servidores públicos.

a.2) Control Presupuestal

Esta modalidad de control tiende a lograr el manejo correcto de los recursos económicos del Estado, e implica dos fases principales: Por un lado, la aprobación inicial del presupuesto, y por otro lado, la revisión de su correcto ejercicio.

a.3) Control Político

Este control se ejerce a través de la facultad que tiene el Congreso para llamar a los Secretarios de Estado y a los titulares de los Organismos y Empresas de participación estatal, a que comparezcan ante las Cámaras, para informar sobre los ramos que tienen a su cargo, inclusive, también se ejerce a través de la facultad de constituir una Comisión especial, para investigar las actividades y el cumplimiento de los programas por parte de las entidades de la Administración Pública Federal.

b) Control Administrativo

El control administrativo es el más extenso, y por ello puede clasificarse atendiendo a seis puntos de vista diferentes:

b.1) Atendiendo a la clase de acto que realiza, estos pueden ser: de verificación, de vigilancia, de recomendación, de decisión, de valuación, de corrección y de sanción.

b.2) Atendiendo al objeto, el acto puede ser: de legalidad, de fiscalización, de oportunidad o de gestión y eficiencia.

b.3) Atendiendo al tiempo en que el acto se realiza, estos pueden ser: preventivo, concurrente y conclusivo.

b.4) Atendiendo a la forma del acto que se realiza, este puede ser: de oficio, a petición de parte u obligatorio.

b.5) Atendiendo al órgano que realiza el acto: interno o externo.

b.6) Atendiendo a los efectos del acto: formales o constitutivos.

c) Control Jurisdiccional

El control Jurisdiccional puede ser:

c.1) De Constitucionalidad

Quando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Constitución.

c.2) De Legalidad

Cuando se trata de dirimir controversias. La función principal es definir el derecho, imprimiendo certeza jurídica a situaciones de conflicto que se sostienen con los particulares entre sí, o con el Estado, en cualquiera de sus diversas manifestaciones, así como también en planteamientos que pudieran presentar las personas de Derecho Público.

De la clasificación más genérica del control que hemos expuesto, nos interesa primordialmente el control administrativo, ya que es el que tiene que ver directamente con el tema de este trabajo; de manera tal, que a continuación haremos unas reflexiones en torno a éste.

Lo primero que debemos precisar, es el alcance del Control Administrativo.

En este sentido, el Dr. Lanz Cárdenas, citando a Manuel María Díez, afirma: "Que un concepto moderno de lo que debe entenderse por control administrativo, implica, no solamente el establecer sanciones para aquellos servidores públicos que hubieren incurrido en algún tipo de responsabilidad, sino que también deben de tener carácter preventivo, a efecto de evitar situaciones que afecten el buen funcionamiento de la administración pública". Continúa diciendo el Dr. Lanz Cárdenas que: "A la luz de estas ideas, se puede concebir una definición del control que abarca de manera integral, por una parte, a los sujetos y sus acciones, así como el objeto, los procedimientos y la finalidad, con aplicación especial al campo de la administración pública en el sector federal mexicano; de esta manera se comprende por qué por control administrativo deberán entenderse las acciones de naturaleza preventiva y de verifica-

ción posterior, que garanticen la correcta administración de los recursos humanos, materiales y financieros y la obtención de resultados adecuados de gestión en la administración pública federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido y coordinado con Estados y Municipios" (106).

De la cita anterior, se desprende que el control administrativo, abarca dos tipos de actos: preventivos, encaminados a evitar cualquier posibilidad de deterioro de la buena marcha de la administración pública; actividad de revisión, que tiene por objeto verificar que los actos realizados por los titulares de la administración se apeguen a la ley y a los programas establecidos.

## 2. Elementos del Control Administrativo

Los elementos del Control Administrativo, según el Dr. Lanz Cárdenas, son los siguientes: sujeto, objeto, forma y finalidad. A continuación analizaremos cada uno de ellos.

### a) Sujeto

El primer elemento que ha de existir para que se den los actos de control administrativo, son los sujetos del mismo, en su doble acepción: activa y pasiva.

El sujeto activo, será el órgano controlador y el sujeto pasivo, será la persona, órgano o institución controlados.

En Derecho Positivo Mexicano, podemos decir que el sujeto activo del acto de control lo constituye el llamado Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.

El primer órgano de este Sistema, es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos establecidos por el Artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la administración pública federal. Esta dependencia tiene una intervención directa, a través de su propia estructura y de sus mismos órganos especiales, constituidos por Delegados de la misma en el Sector Central y por Comisarios Públicos, en el Sector paraestatal.

El siguiente órgano integrante del Sistema a que hemos aludido, está constituido por las dependencias del Ejecutivo Federal, como cabezas de sector. Este agrupamiento sectorial, tiene su fundamento en el Acuerdo Presidencial del 17 de enero de 1977, por el cual se instituyó un mecanismo para que las entidades paraestatales quedaran agrupadas en Sectores, bajo la coordinación directa de las Secretarías de Estado correspondientes, a las que se les dotó de las facultades necesarias para vigilar y controlar a las Entidades que integran el Sector correspondiente.

El tercer órgano que integra el Sistema, son las dependencias y entidades de la administración pública, por cuanto hace a las funciones específicas que tienen asignadas, es decir, las Secretarías de Estado y las entidades de la administración pública paraestatal, son responsables de llevar a cabo sus funciones conforme a las leyes, planes y programas establecidos, lo que quiere decir, que no porque exista la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como el órgano que encabeza el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, las Secretarías de Estado o Entidades de la administración pública, quedan relevadas de su función de control, sino todo lo contrario, la exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica de la administración pública federal, señala que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no releva a las dependencias y entidades de sus facultades.

des y obligaciones de control; por ello, éstas forman parte del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.

El sujeto pasivo del acto de control administrativo, lo conforman las dependencias y entidades de la administración pública, de conformidad con el Artículo 90 de la Constitución y con la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal, que divide a la Administración Pública en centralizada y paraestatal, y que a lo largo de su contenido va describiendo las facultades de cada uno de los - órganos que conforman las ramas de la administración pública.

b) Objeto

Pasando al segundo elemento del acto de control administrativo, hemos de decir, que el objeto se puede analizar desde cuatro puntos de vista diferentes, los cuales son:

- b.1) legalidad;
- b.2) fiscalización;
- b.3) oportunidad;
- b.4) gestión o eficiencia.

b.1) Legalidad: El control de legalidad consiste en - la intervención del órgano controlador, para verificar que los actos de la administración correspondan o estén apegados a la normatividad que les es propia.

b.2) Fiscalización: Se refiere a la actividad que va a desempeñar el órgano controlador, a efecto de cerciorarse de que las dependencias y entidades de la administración pública realicen sus funciones, mismas que pueden o no apegarse a los lineamientos y programas establecidos. Esta facultad se aprecia en la fracción oc

tava del Artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la administración pública federal que dice: "A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le corresponde el despacho de los siguientes asuntos ...

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones - en materia de sistema de registro de contabilidad, contratación y - pago de personal, contratación de servicios de obra pública, adquisiciones, arrendamiento, conservación, uso, destino, afectación, - enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal".

En otras palabras, la fiscalización se refiere a la actividad que realiza el órgano controlador, tendiente a verificar - que los actos realizados estén apegados a la normatividad, pero como éstos ya fueron realizados, pueden no estar apegados a la misma, en cuyo caso corresponderá la aplicación de las sanciones correspondientes.

b.3) Oportunidad: Se refiere a que el órgano controlador, debe verificar que los actos que realicen los órganos controlados, sean llevados a cabo en el tiempo previsto en los planes y programas, para dar debido cumplimiento a los mismos.

b.4) Gestión: Consiste en verificar que existe una - congruencia entre las actividades realizadas por los órganos de la administración pública, y los fines planteados en los programas es-

tablecidos, debiendo medir los resultados obtenidos en relación con los fines propuestos. Como se ve, es uno de los elementos de control que reviste mayor importancia, puesto que de nada sirve la vigilancia y el control sobre la administración pública, si no es para mejorar.

c) Forma

En relación con el tercer elemento del acto de control, el Dr. Lanz Cárdenas afirma lo siguiente: "Un tercer elemento de control consiste en la forma, esto es, las vías, medios, sistemas o procedimientos que deben instrumentarse para un control eficiente.

En este campo resulta factible sustentar que los procedimientos o sistemas pueden variar, desde la expedición de normas a las que deben sujetarse las Dependencias y Entidades de la administración pública; los métodos o estructuras de organización interna de control; la práctica de auditorías gubernamentales, internas o externas; la solicitud de informes y la inspección de diversos actos; llegando hasta la proposición de medidas correctivas, y aún más, a la imposición de sanciones, así como en su caso, al estar frente a conductas delictivas, a la denuncia de hechos ante el Ministerio Público" (107).

La forma, como elemento del acto de control, es pues la manera como se va a realizar el acto tendiente a controlar.

En virtud de que todo acto de autoridad debe emanar de la ley, la forma de los actos de control debe estar consagrada en ella. Refiriéndose a este punto, el Dr. Lanz Cárdenas sostiene:

"Los ordenamientos relacionados con el control, ávida cuenta de que una de las fuentes principales de éste es la legalidad, y considerando además a la legislación administrativa sumamente basta (entendiéndose por ésta no sólo los dispositivos legales en su sentido formal y material como las leyes, sino también las disposiciones jurídicas que en el orden administrativo provienen de los reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y aún más de las normas), sería casi imposible contemplarla en un enlistado que de primera intención tuviese una apreciación e inteligencia adecuadas.

En tal virtud, se puede concluir que en lo que respecta al control, su marco jurídico se encuentra, por una parte, fincado en dispositivos jurídicos que en forma directa se relaciona a él en cuanto a su objeto, sujetos, forma y finalidad; y por otra, en todos aquellos preceptos y ordenamientos, prácticamente imposibles de precisar y definir que de manera específica y particular resultan involucrados de modo indirecto con el ejercicio del control administrativo según la dependencia o entidad de que se trate" (108).

Como se desprende de la cita anterior, el autor que hemos venido siguiendo, reconoce que existe una gran cantidad de disposiciones administrativas y las divide en dos grupos: por un lado las que están directamente relacionadas con las actividades de control y por otro, las que de alguna manera tienen que ver, pero ya en forma indirecta con dicha actividad; reconoce el autor citado que es prácticamente imposible determinar con exhaustividad el total de normas que en forma indirecta, se relacionan con la actividad de control, lo cual consideramos un absurdo en virtud de que el gobernado, a efecto de que exista seguridad jurídica, debe tener la posibilidad de conocer las normas que rigen un determinado aspecto de la vida del Estado, del que éste forma parte, de no ser así se vive una

plena inseguridad jurídica y el que se reconozca que es prácticamente imposible enlistar exhaustivamente, el conjunto de normas jurídico-administrativas que rigen a los actos de control, es absurdo. Mientras que exista una actitud de lo que yo llamaría "Legalitis" - será imposible hacer eficaz el control. No por tener una gran cantidad de normas jurídicas, se tiene necesariamente un control adecuado en los actos propios de la administración pública. Lo que asegura la eficacia en el manejo de las actividades que el Estado desarrolla, son normas que se pueden aplicar sin que necesariamente tengan que ser muchas. Para vigilar la aplicación de tanto dispositivo legal, se requiere de un aparato burocrático inmenso y prueba de ello es la magnitud de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que estudiaremos más adelante.

El hecho de que exista tal cantidad de disposiciones jurídicas las hace completamente inoperantes, no existe ningún órgano, ni ninguna persona que pueda cerciorarse de que todas y cada una de las disposiciones que se emiten, sea que tengan relación directa con el control o sea que no la tengan se cumplan eficazmente.

El Dr. Lanz Cárdenas cita aquellas normas que de alguna manera tienen que ver directamente con el control en orden jerárquico, comenzando por citar a la Constitución, posteriormente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Planeación, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, la Ley de Obras Públicas, la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Derechos, la Ley Federal de los Trabajadores al -

Servicio del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, el Presu puesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, para el - ejercicio fiscal correspondiente, el Código Civil Federal, el código penal federal, la ley orgánica de la contaduría mayor de Hacienda y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En cuanto a reglamentos menciona el reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el replamento de la Ley de - Obras Públicas, el reglamento sobre el Servicio de Vigilancia de - Fondos y Valores de la Federación, el reglamento interior de la Se- cretaría de la Contraloría General de la Federación y el reglamen- to de la Ley de Entidades Paraestatales. En cuanto a decretos men- ciona el Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrol- lo, el Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa que ase- gure el avance de dicho proceso. Posteriormente el autor que veni- mos siguiendo enlista catorce acuerdos presidenciales, doce acuer- dos del Secretario de la Contraloría General de la Federación, dos circulares y quince normas emitidas por diversas autoridades que - tienen que ver con el control administrativo. Conviene aclarar que este listado legislativo comprende normas hasta el año de 1987 sin lugar a dudas de 87 a 91 se han expedido un mayor número de regla- mentos de acuerdos, de circulares o de normas.

#### d) Finalidad

El último elemento del control lo constituye la finali- dad, esto es, lo que persigue el control. Hablando de los fines del control podemos decir que el principal, es conseguir la adecuada - utilización de los recursos materiales financieros y humanos del Es

tado, con el fin de que éste logre los objetivos que persigue, en última instancia el bien común. Ahora bien, para saber si existe una adecuada utilización de los recursos del Estado en relación con los fines propuestos, se lleva a cabo la evaluación, como el método que ayuda a la propia administración, a verificar la consecución de los fines que se propone. La evaluación consiste, en resumidas cuentas, en medir la repercusión de toda la actividad de la administración pública en relación con los fines, en otras palabras, determinar los aciertos y los errores tomando como parámetro los fines propuestos. En caso de que éstos no se hayan alcanzado, determinar las causas por las cuales no se alcanzaron, una vez establecidas co rregir todos aquellos métodos, sistemas y procedimientos, que por ser inadecuados no permitieron la consecución de los fines correspondientes y una vez elaborados estos cambios, determinar también si la falta de logro de los mismos es atribuible a la ineficiencia o a la falta de competencia técnica de alguno de los servidores públicos y en su caso llevar a cabo los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Hemos visto de esta manera, los aspectos conceptuales del control, enfocándonos al aspecto que nos interesa que es el control administrativo. Nos resta simplemente decir que es un todo sistemático, lo hemos separado con el fin de explicar su naturaleza.

Analizado el control en el aspecto teórico nos corresponde ahora el estudio de la estructura de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación concebida como el órgano que lo engloba.

"Por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federa-

ción el 29 de Diciembre de 1982 y vigentes a partir del 1º de enero de 1983, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la que, con fines de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la nación, se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden del control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos" (109).

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación surge como uno de los pilares fundamentales del postulado de la renovación moral del sexenio anterior. Discrepamos de la opinión del Dr. Lanz Cárdenas anteriormente transcrita, en el sentido de que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación surge como uno de los medios para que exista honestidad en el manejo de los recursos de la Federación. Ciertamente en Diciembre de 1982 existía un descontento general por la deshonestidad por parte de algunos de los servidores públicos de la administración que concluía.

Así pues, surge la Secretaría de la Contraloría para dar respuesta a ese reclamo por parte de los gobernados, en el sentido de exigir una mayor eficiencia en el desempeño de las funciones propias de los gobernantes y consideramos que es un intento serio para lograrlo; su eficacia no ha sido la esperada, pero no debemos olvidar que es un proceso, el que debe llevar a un adecuado control, de manera que la Secretaría de la Contraloría es un paso más en ese proceso evolutivo del derecho disciplinario y no solamente del derecho disciplinario sino del control en general; nos hemos dado cuenta de que la repercusión de la contraloría no ha sido muy significativa, de manera tal, que se requiere de un cambio, pero éste, no debe quedarse únicamente en el aspecto jurídico, sino que debe ir más allá, debe implicar también cambios en la educación y en la forma-

ción de la conciencia de las nuevas generaciones, para hacerlas conscientes y partícipes de una realidad que es el Estado Mexicano, realidad en la que tendrán que vivir y realidad que tendrán que mejorar, debe de inculcarse en los futuros ciudadanos un cariño hacia la patria y debe involucrarseles paulatinamente en la participación política y social, para que se sientan responsables de los acontecimientos que acaecen en la Nación porque desgraciadamente en la actualidad, existe una gran apatía por parte de los ciudadanos, nos mantenemos al margen del proceso político de nuestro país, la autoridad es un mal necesario que debemos soportar, nada nos importa con tal de que podamos comer tres veces al día, tener trabajo estable y podernos divertir o distraer. Este es el cambio verdaderamente esencial.

La opinión a que hemos aludido del Dr. Lanz Cárdenas la consideramos poco exacta, toda vez que la honestidad en cuanto al manejo de los recursos de la Federación, no se va a lograr a través de la fiscalización, a través de la creación de un órgano como la Secretaría de la Contraloría, sino que se logrará con una educación en los valores de la honestidad y de la responsabilidad. La Secretaría de la Contraloría, debe constituir un medio de apoyo para lograr este fin. A nosotros nos toca como juristas pensar y elaborar sistemas de responsabilidades y de control, adecuados y reales a la situación que vivimos en este momento.

### 3. Motivaciones para la Creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

¿Cuáles son los motivos que llevaron a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación?

Podemos agrupar en doce puntos, las principales motivaciones que dieron lugar a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

a) Reclamo popular: El Dr. Lanz Cárdenas, se refiere a este punto en los términos siguientes: "En la intensa consulta popular desarrollada durante la campaña presidencial de 1982, se re cogió como un claro reclamo popular la necesidad de instrumentar me dios adecuados, para el eficiente y honesto manejo de los recursos de la Nación. Dicha solicitud dio vida y cuerpo a la tesis de la re renovación moral de la sociedad, la que precisaba de un instrumento operativo que instituyera y ejerciera modernos sistemas de control en la administración pública federal" (110).

Este reclamo popular de una honestidad de parte de los titulares de la administración, era evidente, es decir, no era nece sario formular ninguna consulta de tipo popular para darse cuenta - si esto era un reclamo, realmente el malestar que se vivía a finales del año de 1982 era más que evidente, bastaba salir a la calle para percatarse de la protesta general que existía en cuanto a la co rrupción.

La motivación que se analiza, nos parece real, es decir, es cierto que si existía un reclamo para que se diera un manejo efi ciente y honesto a los recursos de la federación y para que se insti tuyenan medios de control, para la administración pública, ciertamente consideramos que se recogió este reclamo y que como resultado de ello, se dio como postulado fundamental del sexenio pasado la re novación moral, instrumentándose a través de una reforma jurídica im portante, dentro de la cual tuvo lugar la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

b) La dispersión de los órganos de control: Existía una clara conciencia por parte de la administración anterior, de que era necesario instrumentar medios de control que fueran más eficaces, toda vez que los existentes hasta finales de 1982 no habían sido del todo eficientes, esto se debía a que la función de control estaba encomendada a una multitud de órganos, de manera que no se podía evaluar si los mecanismos respectivos tenían la repercusión esperada dentro de la administración. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, surge como el órgano que va a dar vida y que va a dirigir la función de control. Esta idea de unidad, no se ha logrado en la práctica, toda vez que, aún cuando ha surgido la Secretaría de la Contraloría como órgano unitario de control, también siguen existiendo unidades dentro de las dependencias y entidades de la administración pública, que se encargan de esta función.

La misma ley de responsabilidades prevee, la existencia de contralorías internas dentro de las entidades y dependencias de la administración pública, que ni siquiera dependen orgánicamente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sino del secretario del ramo o de la oficialía mayor y en caso de las entidades, de la cabeza del sector correspondiente. Además, existe, como lo vimos anteriormente, una gran cantidad de normas administrativas, que tienen que ver de alguna manera con la función de control y mientras exista un gran número de disposiciones no existirá unidad.

c) La evaluación a cargo del Ejecutivo Federal: El Dr. Lanz Cárdenas se refiere a este punto en los términos siguientes: "La renovación moral, como compromiso participativo de la so-

ciudad en su conjunto, debía entenderse vinculada íntimamente con - las funciones de evaluación y control, lo que sólo podría lograrse mediante la creación de una entidad que, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, a la par que normara y vigilara el funcionamiento y operación de las unidades de control existentes, globalizara - las acciones de control en un auténtico sistema de vigilancia y evaluación, en el que sin pretender canalizar todas las tareas en este sentido en una sola dependencia del Ejecutivo, se definieran y coordinaran con precisión los ámbitos de control correspondientes a cada una de las dependencias y entidades de la administración pública" (111).

Encontramos en este punto, una contradicción, ya que - por un lado se pretende dar unidad al control administrativo mediante la creación de un órgano dependiente del Ejecutivo, pero a la vez, continúan funcionando las unidades de control existentes y esto es tanto como crear un órgano encargado de fiscalizar a toda la administración pública federal, incluyendo a los órganos de control existentes, lo cual, lo único que ocasiona es incrementar el aparato burocrático encargado de la fiscalización y por lo tanto le resta eficacia, además de que los costos que esto representa son muy grandes.

¿ Porqué no se penso en dotar a cada entidad y dependencia de la administración pública federal, de órganos de control internos, con facultades suficientes para tener una eficacia verdadera?, ¿ porqué se trató de dar uniformidad al control a través de una dependencia del Ejecutivo Federal ?. Porque esto debilitaría en cierta forma al Poder Ejecutivo al facultar a los órganos de control internos para sancionar a los servidores públicos, que fueran responsables de algún acto que lesionara la buena marcha de la administración pública.

d) Evitar que existan normas de control que se apliquen indiscriminadamente en la administración pública: Otra de las motivaciones de la creación de la Contraloría fue el hecho de que existiera una gran cantidad de normas que tenían que ver con el control y que eran expedidas por los diversos órganos encargados del mismo, que además todos ellos debían cumplir, lo cual hacía imposible que éstas tuvieran una auténtica repercusión en la administración, porque era imposible armonizar tal cantidad de disposiciones, en ocasiones eran contradictorias y en tal virtud se pensó, que si un sólo órgano emitía los diversos criterios de normas que se debían acatar habría una mayor eficacia.

Debe tenerse claro que la verdadera eficacia de los mecanismos de control no depende de la cantidad de normas que se emite. Deben establecerse sí, criterios generales, reglas generales, pero no debe pretender normarse absoluta y completamente cada actividad del órgano de control, porque esa excesiva regulación lo vuelve por sí mismo ineficaz. La autoridad debe moverse dentro de un marco legal determinado, pero también debe existir cierta discrecionalidad en la aplicación de las normas, puesto que si se pretende normar todo con excesivo detalle, no se deja a la autoridad flexibilidad para adaptar su actuación a las necesidades concretas del momento, por ello es que la excesiva regulación vuelve inoperante la actuación de cualquier órgano.

e) Adecuado manejo de los recursos: "Como una consecuencia de la necesaria renovación moral, había que esforzarse para dar legalidad, exactitud y oportunidad al manejo de los recursos patrimoniales del Estado" (112).

La fiscalización en cuanto al manejo de los recursos del erario federal resulta positiva, siempre y cuando se conciba como un apoyo para que la administración pública funcione adecuadamente, pero no debe tenerse como un fin en sí mismo, no se va a lograr que los servidores públicos se abstengan de disponer indebidamente de los fondos del Estado, ya que consideramos que para lograr este fin, deben darse dos condiciones: Por un lado, el seguimiento adecuado de los destinos que se de a las diversas partidas presupuestales, ésto puede lograrse a través de la fiscalización, por otro lado debe existir necesariamente honestidad absoluta de quienes manejan los fondos federales, si ésta no existe por más medios de fiscalización que se empleen no se tendrá un adecuado manejo de los recursos.

f) Dignificación del servicio público a través de la transparencia en el ejercicio de las responsabilidades inherentes al mismo: Esta motivación resulta muy loable. A fines de 1982 la imagen del servidor público estaba muy deteriorada y lo que en este punto se plantea es que recupere su buena imagen, realizando las tareas que le corresponden en la administración pública con transparencia, con honestidad, con responsabilidad; en otras palabras que el servidor público logre adquirir nuevamente un prestigio ante los gobernados, trabajando de manera correcta, con eficiencia y anegado a la normatividad que está obligado a cumplir.

g) Control unitario del poder disciplinario: La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, surge como el órgano que engloba las facultades disciplinarias del Estado. Por lo que respecta a la facultad disciplinaria y a la necesidad de unifi-

carla, consideramos que esta unificación, tampoco se logró, toda vez que, dicha Dependencia no es la única encargada de aplicar sanciones a los servidores públicos, puesto que también existen las contralorías internas que no dependen de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependen del secretario del ramo, en el caso de las dependencias del Ejecutivo, y de la cabeza de sector, tratándose de las entidades de la administración pública.

h) Optimización de los recursos de la Federación: La optimización de los recursos se refiere a que estos sean aprovechados de manera tal que con el mínimo de recursos y empleados se obtengan los mayores beneficios que se puedan alcanzar. Consideramos que la fiscalización no es el medio más idóneo para lograrlo. Quienes manejan los recursos del Estado deben tener la capacidad técnica suficiente para determinar en qué momento y en qué condiciones, se van a emplear. Por ejemplo, la celebración de concursos para la adquisición de bienes por parte de las entidades de la administración pública, lejos de lograr la optimización de los recursos, se han convertido en fuente de corrupción, no es a través de un concurso como se va a asegurar necesariamente la optimización del empleo de los recursos, sino que esto se logrará, cuando los órganos de dirección de las entidades tengan la capacidad técnica y la autonomía suficiente para decir que bienes se compran, a qué proveedor, después de haber comparado el mercado existente.

i) Combatir el proceso inflacionario: La inflación es un problema muy complejo que no es tema de este trabajo, sin embargo basta el sentido común para darse cuenta de que en la medida en que los titulares de la administración manejen los recursos del Estado de manera ordenada y adecuada contribuirán a que el proceso

inflacionario se detenga. Las medidas de fiscalización y de evaluación son importantes instrumentos que coadyuvarán a verificar si efectivamente se está dando el curso planeado al gasto público, no siendo ésta la solución fundamental al problema del proceso inflacionario.

j) Medio preventivo de la corrupción: La Secretaría de la Contraloría General de la Federación surge con la idea de constituirse como un órgano cuyos actos tiendan a prevenir las formas de corrupción que se estaban dando en nuestra sociedad. Esta intención es muy loable, sin embargo, consideramos que entre mayor sea el aparato burocrático en el Estado, mayor será la fuente de corrupción.

k) Modernización en el control: El sistema vigente de responsabilidades de los servidores públicos, se plantea como algo innovador que deja atrás una serie de vicios que se daban en los mecanismos de control anteriores. Indudablemente que la reforma iniciada el sexenio anterior, en materia de responsabilidad de servidores públicos, constituye un planteamiento serio sobre este punto, un planteamiento ciertamente muy bien intencionado, ha sido una reforma que indudablemente ha tenido repercusiones positivas en la administración pública. Sin embargo, éstas son escasas y no justifican el elevado costo que implica este sistema de responsabilidades.

Esta situación no es algo nuevo en nuestro país. No olvidemos que en el capítulo primero del presente trabajo, hablamos sobre el Departamento de Contraloría de la Federación, e hicimos alusión a las causas por las cuales este departamento había sido eliminado de la estructura de la administración pública. De manera

es que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no resulta tan innovadora; como el Juicio Político ha existido desde la época colonial, y durante el México Independiente, a través de las constituciones que nos han regido, ha sido estructurado básicamente en la misma forma, el código obligacional que contiene el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades es muy semejante a lo que en la ley de 1979 se consideraba como faltas oficiales, y, por último, la declaración de procedencia, que supuestamente su creación elimina el llamado fuero constitucional, ha existido también en muchas de nuestras constituciones, como lo vimos en el capítulo primero del presente trabajo. La declaración de procedencia, como lo tratamos en su oportunidad, no elimina el fuero constitucional, es un fuero constitucional con otro nombre, de manera tal que hemos de concluir que el sistema de responsabilidades vigente no es tan novedoso, no obstante que es un intento serio por lograr una "renovación moral" es también cierto que se repiten errores que ya se cometieron en el pasado, ya se probó la ineficiencia de un departamento de contraloría dependiente del Ejecutivo Federal, se probó que entorpecía el desarrollo de la administración pública, razones por las cuales se eliminó; la regulación legal no es tampoco innovadora.

#### 4. Facultades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Analizada la motivación de la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, estudiaremos ahora las facultades que tiene ésta. No ha de olvidarse que la creación de dicho órgano tiene su fundamento legal en el artículo 52 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que fue adicionado con mo-

tivo de la reforma del año de 1982 y que empezó a tener vigencia a partir del 1º de enero de 1983. Dicho dispositivo en un total de 19 fracciones, atribuye a la Secretaría de la Contraloría, una serie de facultades para el desempeño de las funciones que le son propias. Para una mejor comprensión de el artículo mencionado hemos agrupado dichas facultades en cuatro grandes grupos a saber:

- a) Facultades de normatividad.
- b) Facultades de vigilancia y fiscalización.
- c) Facultades de evaluación.
- d) Facultades de control de responsabilidades de los servidores públicos.

a) Facultades de normatividad

a.1) Planear, organizar y coordinar el sistema nacional de control y evaluación gubernamental: Hemos aludido al inicio de este capítulo, al referirnos a los sujetos activos del control administrativo, al sistema nacional de control y evaluación gubernamental. Como lo hemos mencionado la cabeza de ese sistema la constituye la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como el órgano que aglutina y unifica a los mecanismos de control.

a.2) Expedir normas de control para la administración pública federal: Nos hemos referido brevemente y en términos generales, a toda la normatividad administrativa que tiene que ver directa o indirectamente con el control y enumeramos una gran cantidad de disposiciones, lo que nos comprueba que existe una mentalidad por parte de la administración pública, que consiste en creer que a través de la creación de leyes, reglamentos, circulares, normas, etc., se van a solucionar los problemas inherentes al Estado y la realidad nos ha comprobado que esto no es cierto, por tanto lo que hace

falta no es expedir normas, sino depurar las existentes.

a.3) Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas de vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como cabeza de sector, la Comisión Nacional Bancaria como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional de Valores, por lo que respecta a la intervención que tiene la banca en dicho mercado y el Banco de México. En estos órganos presta sus servicios gente que tiene conocimiento sobre el medio financiero y está específicamente abocada a tratar los problemas relacionados con la banca. Si ya existe una estructura compleja que ejerce el control sobre las entidades bancarias, para que aumentar su fiscalización, si lo que quieren, para su cabal desarrollo es la autonomía de gestión, de manera que, la intervención de la Contraloría en estos rubros, viene a dificultar y entorpecer el desarrollo de las actividades normales de las mismas.

a.4) Expedir normas para la cooperación técnica de informes y datos entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos: No son las normas las que van a lograr que exista una información y una transmisión de datos entre las secretarías de Estado, en todo caso sería la instrumentación de unidades específicas en cada dependencia, que se encarguen específicamente de esta actividad, pero la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como órgano de control de fiscalización, de evaluación, de responsabilidades de los servidores públicos, no tiene nada que hacer expidiendo normas de cooperación técnica.

a.5) Establecer las bases generales y los lineamientos para la práctica de auditorías internas y externas: Esta facultad la consideramos adecuada ya que si la Secretaría de la Contraloría tiene como uno de los medios concretos de fiscalización y evaluación, verificar auditorías, es lógico que sea ésta la que expida los criterios que deben seguirse en la realización de dichas auditorías. Es otra cuestión, el determinar si la realización de las auditorías por parte de la Contraloría son el medio idóneo, para llevar a cabo la fiscalización y la evaluación.

a.6) Expedir las normas necesarias para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas del público, sobre la conducta de los servidores públicos e irregularidades en el ejercicio de la función pública: Realmente el funcionamiento de las oficinas debe dejarse en manos del Director de la propia oficina. Si ya existen criterios generales en cuanto a horarios de las propias oficinas; en cuanto al personal que las integran, la Secretaría de la Contraloría no debe expedir más normas.

a.7) Expedir normas para el cumplimiento por parte de los servidores públicos de la presentación oportuna y cabal de sus declaraciones sobre situación patrimonial: La Secretaría de la Contraloría está obligada por la Ley Federal de Responsabilidades, a llevar el registro de situación patrimonial de los servidores públicos, por tanto resulta conveniente que establezca, todas las normas que detallen el cumplimiento de la obligación que tienen los servidores públicos de presentar la declaración respectiva.

b) Normas de vigilancia y fiscalización.

b.1) Inspeccionar el ejercicio del gasto público fede

ral y su congruencia presupuestal: Si como vimos en las motivaciones de creación de la Secretaría de la Contraloría, ésta surge como un órgano que debe vigilar el correcto ejercicio del gasto público y que además debe evaluar los resultados obtenidos, resulta congruente que se le den facultades para inspeccionar el correcto ejercicio del gasto público. Sin embargo, en la fracción tercera del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece lo siguiente:

"A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos ...

... III Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo".

Además la fracción quince del artículo mencionado establece:

"... vigilar el cumplimiento de las obligaciones, derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como la programación, presupuestación, contabilidad y evaluación".

De las disposiciones transcritas se puede desprender perfectamente que la Secretaría de Programación y Presupuesto, tiene las facultades necesarias para verificar que el gasto público - guarde congruencia con el presupuesto establecido y con el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que la facultad que se le otorga a la Contraloría resulta completamente ociosa toda vez que existe una duplicidad de funciones.

b.2) Practicar auditorías financieras, legales, de operación, de control de gestión y de fondos y valores: Si la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es el órgano encargado de la fiscalización y la evaluación, un medio eficaz para lograr estos dos propósitos, será la realización de auditorías y en esa virtud resulta indispensable que tenga facultad para poderlas realizar. No tocaremos la naturaleza de cada una de las auditorías del presente trabajo.

b.3) Revisar, inspeccionar e intervenir respecto del cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones se refiere: En este rubro los resultados obtenidos no han sido muy buenos, toda vez que el ejercicio de esta facultad, lejos de beneficiar a las dependencias y entidades de la administración pública, ha sido fuente de corrupción, esto lo vi personalmente en la labor que desempeñé como pasante dentro de la Contraloría Interna de la Secretaría de Salud. En una ocasión el hospital Manuel Gea González iba a ser remodelado y por tal motivo se encargó al administrador de dicho Hospital, que sujetándose a la normatividad aplicable, llevara a cabo las acciones necesarias para que dicha remodelación se efectuara. El administrador contrató con empresas inexistentes, disponiendo obviamente del dinero. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, llevó a cabo una auditoría al respecto; remitió posteriormente el expediente a la Contraloría Interna de la Secretaría de Salud, para que dentro del ámbito de su competencia, aplicará las sanciones a que hubiere lugar. Cabe aclarar que se remitió el expediente dos años después de que se realizó la auditoría; para cuando se intentó llamar al presunto responsable a las diligencias de investigación y posteriormente al procedimiento disciplinario, fue difícil locu

licarlo toda vez que ya no prestaba sus servicios para la Secretaría de Salud y los domicilios que en la Secretaría se tenían registrados a nombre del servidor público en cuestión, no correspondían al lugar en que habitaba. Por información verbal de un servidor público de la propia Secretaría, obtuvimos un número telefónico que correspondía al presunto responsable. Personalmente me comuniqué con él, pidiéndole su domicilio, el presunto responsable me dio un domicilio que correspondía a un edificio que estaba deshabitado, posteriormente establecí contacto telefónico con él y haciéndole saber las consecuencias legales que podía ocasionarle su actitud, logré que se presentara de mutuo propio a declarar, evidentemente negó lo hechos consignados en la documentación que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación nos había enviado y posteriormente el servidor público al citársele, al procedimiento disciplinario alegó la prescripción de las facultades de la Secretaría de la Contraloría para aplicar la sanción y en virtud de tal prescripción y de que ya no era servidor público, nos vimos en la imposibilidad de aplicar la sanción correspondiente. El caso anterior nos demuestra que aún con la existencia de todas estas normas y con la facultad que tiene la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para vigilar el cumplimiento de las normas de adquisición a que están sujetas las entidades y las dependencias de la administración pública federal, se cometen actos en contra de dichas normas lo que pone de manifiesto que o las normas relativas no son adecuadas o bien existe una gran negligencia por parte de los servidores públicos, encargados de llevar a cabo las auditorías conducentes y por esa razón el órgano competente para aplicar la sanción que corresponde, se ve imposibilitado de hacerlo, de manera que no son las normas lo que hará que la renovación moral tenga sentido, sino es la verdadera voluntad de los titulares de la administración, para desempeñar honesta y legalmente el ejercicio -

de sus funciones.

b.4) Designar a los auditores internos en las entidades de la administración pública federal y regular y controlar su actuación: lo que se busca al establecerse que existan auditores externos en las entidades de la administración, es precisamente lograr que las auditorías que realicen tengan una objetividad, de manera -- tal que debiera dejarse que su actuación fuera completamente libre y se sujetara a las mismas normas que sirven para auditar a una persona moral privada, a efecto de que sus dictámenes tuvieran la imparcialidad que se está buscando, si se faculta a la Secretaría de la Contraloría para controlar y normar su actuación, entonces la objetividad que se persigue no se consigue.

b.5) Designar y proponer a los comisarios públicos así como coordinar sus funciones preventivas y en su caso correctivas en el sector paraestatal: De la función de los comisarios públicos y de la repercusión que su intervención ha tenido en las entidades de la administración pública nos ocuparemos posteriormente.

b.6) Aprobar la designación de los titulares en las contralorías internas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y vigilar su funcionamiento al igual que la adecuación a las normas de control interno que hubiere previamente establecido: Esta facultad no es otra cosa más que poner vigilantes a quienes vigilan y no será éste el medio para para evitar actos de corrupción.

b.7) Verificar y controlar las manifestaciones de bienes de los servidores públicos: esta es una facultad adecuada toda vez que para que el registro de situación patrimonial sea confiable, se requiere verificar los datos que en él se consignen, resulta conveniente que la Secretaría de la Contraloría tenga facultad

tades de esa naturaleza.

c) Facultades de evaluación.

c.1) Realizar evaluaciones en las dependencias y entidades de la administración pública federal: La fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a que anteriormente hemos hecho alusión, le da facultades a dicha dependencia para vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de evaluación, por lo tanto si existe un órgano que se va a encargar de vigilar que se cumplan las normas relativas a la evaluación y por otro lado tiene facultades para verificar las actividades de la administración pública federal y su congruencia con el plan nacional de desarrollo establecer una facultad de evaluación por parte de la Secretaría de la Contraloría no es más que duplicar funciones.

c.2) Evaluar el manejo y aplicación de los recursos federales transferidos o coordinados en las Entidades Federativas y Municipios: en este sentido y por la opinión de servidores públicos que forman parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hemos constatado que en este rubro se han obtenido avances significativos, toda vez que las transferencias de recursos que hace la Federación a las Entidades Federativas y Municipios están sujetas a un proceso que va siendo seguido paso a paso por la dependencia citada, lo que ha evitado que esas transferencias de recursos queden en manos de algunos servidores públicos que, aprovechando la falta de control sobre estas transferencias, se quedan con los recursos de que se trate para su beneficio personal.

c.3) Investigar los resultados de programas y acciones del gobierno federal: Evidentemente si una de las funciones primordiales de la Secretaría de la Contraloría es la evaluación y ésta -

consiste en medir los resultados entre las acciones realizadas y las metas a alcanzar, es congruente que se le den facultades para investigar los resultados de los programas y acciones del gobierno federal.

c.4) Vigilar y evaluar la eficacia de los servidores públicos: En este sentido pensamos que quien mejor va a medir y evaluar la eficacia de los servidores públicos serán sus jefes inmediatos, quienes directamente tienen el contacto con el servidor público de que se trate y quienes mejor conocen la problemática de la unidad o de la oficina correspondiente, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por mejores intenciones que tuviera de evaluar en forma objetivo a los servidores públicos, no conoce ni puede conocer a detalle la problemática de cada servidor público ni la problemática que presenta cada unidad administrativa.

d) Facultades de control de las responsabilidades de los servidores públicos:

d.1) Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten sobre la actuación de los servidores públicos y en su caso, turnarlas a las dependencias: Esta obligación es cumplida con relativa eficacia, nuestra experiencia como pasantes en la Contraloría Interna en la Secretaría de Salud nos permitió comprobar que efectivamente la secretaría de controloría siempre remitía las quejas y denuncias que presentaba el público, por presunta responsabilidad atribuible a un servidor público de la propia Secretaría. Ciertamente a veces el envío era poco oportuno, pero indudablemente siempre lo hacía.

d.2) Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas por servidores públicos: Me tocó ver personalmente, como la Secretaría de la Contraloría cumple con esta obli

gación, puesto que en varias ocasiones remití expedientes a la Secretaría de la Contraloría con este fin.

d.3) Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le compete y en su eventualidad, turnar los expedientes a las contralorías internas de las dependencias respectivas, para aplicación de las sanciones: A esto nos hemos referido al tratar el inciso a).

d.4) Denunciar ante el ministerio público los delitos en el manejo de los recursos de la nación y en el funcionamiento de los servicios públicos.

d.5) Fincar las responsabilidades administrativas que corresponden, en los términos de ley, a los servidores públicos y en su caso a terceros, tanto de orden administrativo como del tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.

d.6) Declarar que no se ha cumplido con la obligación de presentar declaraciones de bienes, para los efectos de la separación del cargo del servidor público incumplido.

d.7) Previa la investigación y en su eventualidad la práctica de las auditorías que correspondan, denunciar ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento ilícito en los casos de los servidores públicos que revelen una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos, sus gastos y bienes.

Quizá lo positivo de este grupo de facultades, estribe en que los gobernados que resultan afectados de alguna manera, por una conducta que esté fuera de las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos, encuentran un órgano concreto al cual acudir para exigir a ese servidor público, la prestación del servicio que se le ha negado.

Cuando existe una verdadera voluntad por parte de quienes laboran en estas unidades de quejas y denuncias, para aplicar la Ley como está previsto, cuando menos el particular en el caso concreto, se ve satisfecho, de que algo se esté haciendo por evitar conductas que afecten la buena marcha de los servicios de la administración pública federal, ésto es algo muy positivo, lo sé, por experiencia personal. En varios de los asuntos que tuve a mi cargo en la Contraloría Interna, observaba como los quejosos llegaban molestísimos, por una arbitrariedad cometida por un servidor público; me percaté, como muchos de esos quejosos ratificaban su queja y -- aportaban pruebas en presencia del presunto responsable, a efecto de acreditar sus extremos y cómo quedaban satisfechos de que la Contraloría Interna impusiera la sanción que conforme a derecho corresponde.

Merece la pena mencionar un asunto del que conocí, en el que se instrumentó una queja en contra de unos inspectores, que requirieron, en forma indebida, dinero al dueño de una negociación de -- agua purificada en la ciudad de Colima. El dueño de la negociación mencionada, presentó su queja ante la Contraloría Interna, misma -- que ratificó en forma personal presentándose espontáneamente a las oficinas de responsabilidades de dicho órgano y posteriormente, durante el procedimiento disciplinario, los presuntos responsables -- ofrecieron como prueba la confesional del quejoso, que compareció y ratificó el contenido de su queja y en virtud de que los presuntos -- responsables no desvirtuaron los hechos, contenidos en la queja, -- fueron sancionados con la destitución del puesto.

Lo que resalta en el asunto que refiero, es la voluntad del -- quejoso de colaborar con el órgano de control, para aplicar la sancción correspondiente; de no haber sido por esta disposición delafectado, muy probablemente hubiera resultado mucho más difícil llegar

a la aplicación de la sanción de estos servidores públicos, lo que demuestra que para que el órgano de control tenga plena eficacia, por lo menos por cuanto hace a la responsabilidad de los servidores públicos, es menester la colaboración de los gobernados; no o vemos que todo acto de corrupción requiere de dos personas, la que corrompe y la que se deja corromper, la corrupción es un fenómeno social que afecta tanto a gobernantes como a gobernados y de este fenómeno somos responsables todos los mexicanos.

5. Estructura de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Nos corresponde a continuación analizar la estructura de la Contraloría.

La estructura de la Contraloría es la siguiente: Al frente de la Dependencia, se encuentra el Secretario, inmediatamente después se encuentra el Subsecretario A y Subsecretario B, el Coordinador General de Comisarios y Delegados de la Contraloría, en el Sector Público, el Oficial Mayor y el Contralor Interno.

Secretario: Del secretario dependen directamente:

- Una dirección general
- Tres direcciones de área
- Cuatro subdirecciones de área y
- Nueve departamentos,

Subsecretario A: Del subsecretario dependen:

- Tres direcciones generales
- Diez direcciones de área
- Dieciocho subdirecciones de área

Treinta y ocho departamentos y  
Una unidad.

Subsecretario B: Del subsecretario B dependen directamente:

Tres direcciones generales  
Once direcciones de área  
Treinta y dos subdirecciones y  
Sesenta y un departamentos.

Coordinador general de comisarios y delegados de la Contraloría en el sector público: Del coordinador dependen directamente:

Una dirección general  
Cuatro direcciones de área  
Doce subdirecciones  
Veintiun departamentos y  
Cinco unidades.

Oficial mayor: Del oficial mayor dependen directamente:

Cuatro direcciones de área  
Quince subdirecciones de área  
Cuarenta departamentos y  
Dos unidades.

Contralor interno: Del contralor interno dependen directamente:

Cinco direcciones de área  
Ocho subdirecciones y  
Dos departamentos.

Como se puede observar en la estructura de la Contraloría General de la Federación existen: .

Ocho direcciones generales

Treinta y siete direcciones de área  
Ochenta y nueve subdirecciones de área  
Ciento setenta y un departamentos y  
Ocho unidades.

De lo anterior, se concluye que la Dependencia de que tratamos, está constituida por un total de 311 órganos.

Como se puede apreciar en la relación anterior, el aparato burocrático que significa la Contraloría es inmenso, estamos hablando de trescientos once empleados nada más en los distintos niveles de dirección, sin contar a los subjefes de departamento, analistas y auditores que necesariamente deben formar parte de dicha dependencia.

Evidentemente, dado la extensión del organigrama de la secretaría de la contraloría, se hace imposible analizar detalladamente las facultades y funciones de cada una de las direcciones, subdirecciones y departamentos que la integran además de que no es el aspecto medular del presente trabajo. Bastenos los datos apuntados, para apreciar la magnitud de este dependencia: Independientemente del costo que a la federación ésto le representa, pensemos en que la aplicación y la supervisión que desempeña la contraloría se vuelve lenta en virtud de su misma magnitud.

Los resultados obtenidos por la Contraloría no justifican el costo que implica. Debemos proponer un órgano de control mucho más simple y que pueda tener mayor eficacia.

A simple vista, parece que es más caro sostener el aparato de vigilancia y control que si el Estado absorbiera las cantidades de dinero que se originaron por los actos negligentes o delictuosos de los servidores públicos.

No es la magnitud de la Secretaría de la Contraloría, lo que le dará eficacia. El Departamento de Contraloría que existió anteriormente en nuestro país también era, si tomamos en cuenta la época, excesivamente grande y el éxito que tuvo fue mínimo. Tanto - las dependencias como las entidades de la administración pública, pueden tener órganos de control interno que pueden llegar a ser - más eficaces, en la medida en que estén a cargo de servidores públicos con una elevada calidad moral, con la capacidad técnica suficiente para conocer el manejo de la entidad o dependencia de que se trate y así encausar las actividades de manera correcta; con el apoyo del poder judicial, para exigir las responsabilidades a los servidores públicos, en los ámbitos de su competencia, y el ejercicio de la facultad disciplinaria a cargo de los superiores inmediatos de los empleados públicos de que se trate, el sistema de control no resultará tan costoso y podrá llegar a ser más eficaz.

Una de las formas concretas como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación lleva a cabo sus funciones de fiscalización y evaluación, es a través de los Delegados y comisarios de la propia dependencia. El Doctor Lanz Cárdenas se refiere a este punto en los siguientes términos:

"Con anterioridad, al hacer referencia al control administrativo, verdadero autocontrol aplicado al extenso campo de la administración pública federal, se hizo alusión a los sujetos activos del mismo, como uno de los principales elementos que lo constituyen. Se hizo incapié en que al instituirse el sistema nacional de control y evaluación gubernamental, quedaron integrados a éste los diversos órganos del Estado en calidad de sujetos activos encargados de la función de control, a cuyo frente y en los términos del artículo 32-Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra la Secretaría de la Contraloría General de la Fe

deración, tanto en ejercicio directo a través de su estructura reglamentaria como con los órganos especiales, que están representados por los Delegados de Contraloría, en el sector central, y los Comisarios Públicos en el paraestatal.

Estas figuras -comisarios y delegados-, fueron creadas especialmente para realizar una de las labores fundamentales de la -Secretaría de la Contraloría, consistente en la evaluación de la -gestión pública, con la que se analiza y valora tanto el efecto como la repercusión de las acciones ejecutadas por la administración pública en la consecución de las prioridades, objetivos y metas fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y subprogramas sectoriales" (113).

Nos permitimos insistir en nuestro punto de vista, en relación a que el mejor control que se puede implementar, tanto en las dependencias como en las entidades de la administración pública, -es interno; sostenemos lo anterior, en virtud de que solamente los servidores públicos que vivan a diario la problemática de cada dependencia o entidad la conocerán mejor, asimilarán sus dificultades, sus necesidades, en una palabra conocerán a fondo la problemática que cada ente de la administración pública vive, por lo que -serán los mejores evaluadores del trabajo que se desempeña.

El hecho de que la Secretaría de la Contraloría nombre delegados o comisarios, no garantiza la optimización en la realización de las funciones que le son propias a cada dependencia o a cada entidad; la intervención de dichos empleados puede ayudar a que haya mayor objetividad en la apreciación de los problemas, pero para -ello el Comisario o delegado debe conocer perfectamente bien el -funcionamiento de la entidad o dependencia de que se trate, lo cual

no es sencillo, puesto que se requiere conocer su entorno y el tipo de problemas que se pueden presentar. El Comisario o Delegado de la contraloría, no está familiarizado con la problemática de los asuntos correspondientes a cada Dependencia o Entidad, por ello se considera que no es el medio más adecuado para la fiscalización y el control.

El Doctor Lanz Cárdenas, cita en el texto que hemos referido en repetidas ocasiones, el informe rendido por el Titular de la Secretaría de la Contraloría ante el congreso de la unión por el periodo que abarca del 1º de septiembre de 1984 al 31 de agosto de 1985, en la parte relativa a el desempeño de las funciones de los delegados y comisarios. Nos llama la atención la ambigüedad con la que el Titular de la Dependencia se refiere a los logros obtenidos por el desempeño de los servidores públicos mencionados.

A continuación nos permitimos transcribir algunos párrafos del informe aludido para demostrar nuestra afirmación anterior.

El titular de la dependencia, al hablar de los objetivos de los Delegados y Comisarios afirma: "Su objetivo principal consiste en apertar elementos de juicio para el control y seguimiento del cumplimiento de los objetivos y políticas gubernamentales, así como inducir de manera permanente mejoras y apoyos a la gestión pública.

Los resultados de la evaluación se han traducido en efectos relativos a:

Un mejor desempeño de las entidades de la administración pública en términos de resultados y de recursos utilizados.

La agilización y simplificación de las relaciones de la administración pública con la población en general y entre diversas instancias internas.

Una mejor selección de los instrumentos utilizados por el gobierno para el logro de sus fines y, en términos generales, - un desempeño transparente, eficaz y eficiente de los distintos niveles de la administración pública (114).

En términos abstractos, resultan conmovedores los resultados a que alude en esta parte de su informe, el titular de la dependencia; la política de desincorporación del sector público, es prueba fehaciente de que no existe un adecuado manejo de las entidades de la administración pública.

Más adelante en el informe aludido, el Titular refiere: "Los comisarios fundamentan sus acciones en diversas disposiciones del Derecho Público y Privado. Por un lado la legislación mercantil - les establece una función de vigilancia sobre el uso y administración del patrimonio de las entidades, en este caso patrimonio del Estado, por el otro las disposiciones del sector público fortalecen su labor de vigilancia, añadiendo las funciones de evaluación de los diferentes aspectos de la gestión de las paraestatales y de las políticas sectoriales" (115).

Las funciones de los comisarios por lo que se refiere a las normas de Derecho Privado, pueden ser desarrolladas por los órganos internos de las entidades paraestatales. Las funciones de evaluación consagradas en normas de Derecho Público, pueden ser desempeñadas por auditores externos a través de la dictaminación de los estados financieros de las entidades paraestatales. Si un Contador Público independiente audita a una entidad paraestatal, estará

114. *Ibidem*, Pág. 509.

115. *Ibidem*, Pág. 510.

proporcionando una opinión imparcial acerca de los resultados obtenidos por ésta. Los comisarios de la propia entidad paraestatal, - apegándose a la legislación mercantil pueden realizar una función de control desde dentro de la misma.

Al referirse a los objetivos que se persiguen con la institución de los Comisarios afirma lo siguiente: "La conformación del grupo de comisarios ha sido diseñada para el cumplimiento de los siguientes objetivos:

Que toda entidad paraestatal cuente con un comisario.

Que se aseguren las visiones de conjunto de las entidades con objetivos afines.

Que los comisarios estudien y propongan soluciones que mejoren la gestión de la administración pública federal.

Bajo estos principios, hasta 1984 la Secretaría de la Contraloría había designado a sesenta y ocho comisarios agrupados en torno a diecinueve conjuntos paraestatales afines" (116).

El hecho de que exista en cada entidad paraestatal un comisario de la Contraloría, no garantiza la eficacia del desempeño de sus funciones. De igual manera, tampoco es posible una visión de conjunto.

Por último, el titular de la dependencia refiere: "La actuación de los Comisarios dió un nuevo impulso a los órganos de gobierno que cumplieran sus funciones y también permitió romper inercias y revitalizar el funcionamiento de los que atendían insuficientemente su responsabilidad" (117).

Llama la atención que el titular de la dependencia --

afirme, que la actuación de los Comisarios dé un nuevo impulso a los órganos de gobierno que cumplieran con sus funciones. Si los órganos de gobierno de las entidades cumplen eficazmente con sus funciones, no requieren de vigilancia externa.

Hacemos énfasis en la situación de que se han desincorporado un gran número de empresas, independientemente de que sea adecuado o inadecuado, no hubiera sucedido si la actividad de los comisarios hubiese sido tan eficaz como se plantea en el informe del titular de la Dependencia.

a) Atribuciones de Delegados y Comisarios.

Las atribuciones de Comisarios y Delegados son ennumeradas en El Prontuario de Atribuciones y de Base legal de Comisarios y Delegados de Contraloría, emitido por la Coordinación General de Comisarios y Delegados de la Contraloría en el Sector Público. Estas atribuciones las ennumeramos a continuación.

a.1) Representar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación al más alto nivel de la Dependencia o Entidad en la cual hayan sido designados. Hemos establecido que la forma práctica como la Secretaría de la Contraloría lleva a cabo sus tareas de evaluación y fiscalización es a través de los Delegados y Comisarios, por tanto dichos servidores públicos deben estar facultados para representarla.

a.2) Vigilar el cumplimiento de la planeación, organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental por parte de las dependencias y entidades.

Hemos hecho alusión anteriormente al Sistema Nacional

de Evaluación y Control Gubernamental y a las dependencias que lo integran; hemos dicho también que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es el órgano que encabeza a dicho sistema, como tal, resulta congruente que vigile el cumplimiento de dicha planeación.

a.3) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias, normativas y de política global y sectorial que emitan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como el coordinador sectorial respectivo.

Vigilar el cumplimiento de tal cantidad y tan diversas normas, debe ser sumamente complicado, toda vez, que implica el conocimiento exacto y profundo de disposiciones emitidas por las Dependencias antes aludidas, debiendo realizarse sin duda tal cantidad de actividades, para lograr este fin, que se entorpece la marcha normal de la entidad o dependencia de que se trate, por tanto, se está incurriendo en el mismo error en que se incurrió cuando existía el Departamento de Contraloría, consistente, en que era tal la cantidad de atribuciones con que contaba, que al ejercitarlas entorpecía la buena marcha de la administración. De ahí que nosotros insistamos en que el control debe ejercerse internamente para que aquellos que controlan conozcan el entorno y la situación concreta de la dependencia o entidad correspondiente.

a.4) Vigilar la coordinación, implantación y funcionamiento de los sistemas de programación de las entidades paraestatales sectorizadas.

a.5) Vigilar que las secretarías de Estado y departa-

mentos administrativos organicen a las entidades paraestatales bajo su coordinación, agrupándolas en subsectores cuando convenga, atendiendo a la naturaleza de sus actividades.

Las cabezas de sector son las que conocen y determinan la manera más conveniente, de agrupar a las entidades paraestatales. Resulta difícil que los Comisarios y Delegados tengan una visión de conjunto de todo el sector de que se trate para sugerir la manera como deben agruparse las entidades.

a.6) Vigilar el desarrollo del esquema y los lineamientos de corresponsabilidad sectorial.

La mejor manera de evaluar si cada sector está cumpliendo con las responsabilidades que le corresponden, es a través de los resultados que deben reflejarse en los estados financieros, a través de la dictaminación de éstos, puede conocerse si la empresa cumple con los objetivos planteados, no se requiere necesariamente de la Secretaría de la Contraloría, para determinar si cumplió con las responsabilidades correspondientes.

a.7) Vigilar y promover el establecimiento por parte de las dependencias y entidades de indicadores básicos para el sistema de control y evaluación gubernamental, que le sean requeridos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

a.8) Vigilar la creación de los comités mixtos de productividad y de los comités técnicos especializados.

a.9) Evaluar el desempeño operativo, productivo, financiero y económico social de las dependencias y entidades de la

administración pública federal, cuando el cumplimiento de sus objetivos así lo exija.

a.10) Evaluar los aspectos específicos en puntos críticos.

a.11) Evaluar las entidades paraestatales seleccionadas del sector.

a.12) Informar periódicamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sobre los resultados obtenidos en su actuación así como en las evaluaciones y análisis realizados a las dependencias y entidades de la administración pública federal, ante las cuales hayan sido designados.

Para el ejercicio de las facultades anteriormente numeradas, requieren los delegados y comisarios información que les permita evaluar y elaborar, las sugerencias que consideren convenientes. La elaboración de estos informes supone la inversión de muchas horas de trabajo. Estas horas de trabajo que pueden ser aprovechadas en las actividades que incrementarán la productividad de las entidades o que ayudarán al desahogo de los asuntos propios de cada dependencia. El ejercicio de las facultades de los Comisarios y Delegados supone dos posibles soluciones para las entidades y dependencias: O bien, que los empleados dediquen tiempo a la elaboración de informes, en cuyo caso la atención de los asuntos propios de la dependencia o entidad se ve afectada, o bien supone la contratación de gente que esté especialmente dedicada a elaborar informes para comisarios y delegados, en cuyo caso se incrementan los gastos de estos organismos, lo cual tampoco resulta conveniente.

a.13) Informar sobre los niveles de coordinación intersectoriales, así como la celebración de convenios anuales de coordinación intersectorial.

a.14) Proponer programas de mejoramiento de la cuestión pública particular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

a.15) Proponer elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales.

El mejoramiento de la gestión pública no se va a conseguir mediante la elaboración de un programa, lo mismo que la coordinación tampoco se conseguirá necesariamente mediante un convenio; si la coordinación no está fundada en aspectos prácticos, por más convenios que se celebren, ésta no existirá; por último el control y seguimiento de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, se verificará a través de los resultados obtenidos por las dependencias y entidades.

Hemos de tener claro que la solución de los problemas del país, no se va a lograr a través de un decreto, a través de una propuesta, a través de la elaboración de un plan, de un programa o de una sectorización. La solución a los problemas se logra en la medida de que las personas con la capacidad técnica suficiente, dentro de la administración pública y fuera de ésta, planteen soluciones prácticas que partan de la realidad que estamos viviendo.

b) Facultades específicas para Comisarios.

Además de las facultades enumeradas, los Comisarios tienen -

las siguientes atribuciones específicas:

b.1) Vigilar la debida integración y programación de actividades y el funcionamiento de los órganos de gobierno.

b.2) Vigilar el establecimiento y ejecución del programa institucional.

b.3) Vigilar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo.

b.4) Vigilar que las entidades del sector que coordinan las dependencias de la administración pública federal conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y el programa sectorial correspondiente y cumplan con lo previsto en el programa institucional.

b.5) Vigilar que las entidades de la administración pública paraestatal proporcionen a las demás entidades del sector, donde se encuentran agrupadas, la información y datos que solicite.

b.6) Informar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sobre la fusión, liquidación, venta o cesión de las entidades y en general sobre cualquier cambio de su estructura, naturaleza y objetivos.

b.7) Cumplir, en el caso de las entidades constituidas como sociedades anónimas, con las funciones que para los comisarios señala la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Según el Doctor Lanz Cárdenas la Secretaría de la Contraloría

General de la Federación, es concebida como el órgano que globaliza las funciones de control, evaluación y responsabilidad de los servidores públicos. ¿Cómo es que se puede hablar de una globalización del sistema de control, de una unificación a través del sistema nacional de control y evaluación gubernamental si esta función se encuentra a cargo de varios órganos: la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las Secretarías de Estado como cabezas de sector y las dependencias y entidades de la administración pública en los ámbitos de su respectiva competencia?

Además considerando que la cabeza de este sistema tiene una estructura que se compone, como ya lo hemos mencionado, de ocho direcciones generales, treinta y siete direcciones de área, ochenta y nueve subdirecciones, ciento setenta y un departamentos y ocho unidades, no existe la unificación.

Un planteamiento congruente sobre este aspecto es pensar que si las funciones de control se encuentran dispersas, se agrupen en pocos órganos, con atribuciones específicas, estableciendo los alcances de las medidas de control.

**CAPITULO CUARTO: CONSIDERACIONES ACERCA DE LA REFORMA DEL SISTEMA  
DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

#### CAPITULO IV. CONSIDERACIONES ACERCA DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En los capítulos anteriores hemos analizado algunos aspectos del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este tema puede estudiarse desde distintos puntos de vista y cualquiera de sus aspectos puede dar lugar a una multiplicidad de comentarios.

En virtud de lo anterior, en el presente capítulo no pretendemos elaborar un análisis exhaustivo del tema.

Estudiaremos tres aspectos que consideramos requieren de una urgente reforma en relación al tema que nos ocupa: el control y evaluación del gasto público, el Juicio Político y las responsabilidades administrativas.

En relación al Juicio Político, estimamos que para fortalecer el federalismo que nos rige, resulta conveniente reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de que las Legislaturas locales conozcan y lleven a cabo la substanciación del mismo, cuando se encuentren implicados servidores públicos de dichas entidades, sin que intervenga por tanto el Congreso de la Unión.

Los sistemas de control implementados por el Estado, no deben representar un costo excesivo para el mismo, ni tampoco debe ser excesivo el número de estructuras encargadas de ejercerlo, puesto que se entorpece el ejercicio de esta función.

En este orden de ideas, proponemos en el presente capítulo, que el control y evaluación del gasto público sea ejercido por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, a través de

Unidades de Contraloría y Auditoría Internas que formen parte de la estructura de cada uno de los Organos del Estado.

La determinación de la Responsabilidad Administrativa y la aplicación de las sanciones derivadas de la misma, se encomienda a través de una Reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al Jefe inmediato del servidor público de que se trate, por considerar que aquél es quien se encuentra en contacto directo con el infractor y, por ende, puede contar con elementos suficientes para determinar si existe o no un incumplimiento de las obligaciones a que se encuentran sujetos los trabajadores del Estado, además de evitar trámites costosos e innecesarios.

Asimismo, se propone que las sanciones que afecten los derechos laborales del trabajador, se impongan directamente por la Autridad Laboral competente.

Por lo que se refiere a la sanción económica, proponemos que ésta se suprima, y que los daños y perjuicios que se ocasionen al Estado por el incumplimiento de las obligaciones a que hemos hecho referencia, se exijan por la vía que corresponda.

Se mantiene la existencia de Unidades a las que el público tenga acceso, para presentar quejas y denuncias en contra de los Servidores Públicos que incumplen con sus obligaciones, con el único fin de que dichas Unidades canalicen al Jefe inmediato del presunto responsable, las quejas y denuncias presentadas.

A continuación trataremos cada uno de los puntos a que hemos hecho alusión:

## 1. JUICIO POLITICO

El Artículo 110 Constitucional establece las bases que habrán de regir al Juicio Político.

El Primer párrafo de dicho precepto, según se dijo en el capítulo segundo de este trabajo, se ocupa de definir quiénes son sujetos de dicho procedimiento.

El segundo párrafo del dispositivo multicitado establece: "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 procedan como corresponda".

De la transcripción anterior se desprende que los Servidores Públicos a que se alude, sólo podrán sujetarse al Juicio Político en tres casos:

- Por violaciones graves a la Constitución.
- Por violaciones graves a las Leyes Federales.
- Por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Asimismo, la fracción Primera del Artículo 109 establece que se impondrán mediante Juicio Político las sanciones a que alude el Artículo 110, a los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Independientemente de la subjetividad con que se encuentra redactada la disposición comentada, hemos de afirmar que la violación a cualquier norma jurídica, perjudica los intereses públicos fundamentales, toda vez que supone una alteración del orden jurídico de un Estado, y el imperio del Derecho dentro de una sociedad es fundamental, independientemente de que la norma sea Constitucional, Federal o tenga que ver con el manejo de fondos y valores. Ciertamente las consecuencias que se sigan de la violación de una norma, serán de diversa trascendencia para el Estado; no es lo mismo atentar contra la forma de gobierno, caso en el que se estará violando una norma constitucional, que no acatar una circular que se refiere al manejo de fondos públicos. En el primer caso se lesiona uno de los aspectos fundamentales del Estado, como es su forma de gobierno, - mientras que en el segundo caso dicha violación puede ocasionar la disminución en el patrimonio del Estado.

Como se ve, las consecuencias son distintas, pero ambas afectan de alguna manera la estabilidad del orden jurídico y no podemos afirmar que esto no es lesionar un interés público fundamental; en consecuencia es un error que se limite la procedencia del Juicio Político, tratándose de Gobernadores, Diputados locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia locales, que tengan que ver con el manejo de fondos y recursos federales, puesto que aún la violación de ordenamientos de menor jerarquía suponen una lesión al Estado de Derecho.

En este orden de ideas, se propone una reforma suprimiendo esa limitante en cuanto a la procedencia del Juicio Político, por cuanto hace a los Servidores Públicos de los Estados.

Al tratar el aspecto constitucional de las responsabilidades

de los Servidores Públicos, comentamos que en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al título IV de la Norma Fundamental, se expresaba que a fin de salvaguardar la soberanía de los Estados, se establecía en la mencionada iniciativa que la resolución de la Cámara de Senadores en el Juicio Político, tendrá únicamente efectos declarativos y que deberá comunicarse a las Legislaturas locales, para que en uso de sus atribuciones procedan como corresponda.

El respeto a la soberanía de los Estados, no se consigue si se permite que el Congreso de la Unión intervenga en el procedimiento del Juicio Político de los Servidores Públicos de las entidades federativas, aún cuando la resolución que se dicte sólo tenga efectos declarativos.

En aras de que exista un mayor fortalecimiento de los principios democráticos en México, lo más conveniente es que la Constitución Federal establezca que las legislaturas locales conocerán y substanciarán los procedimientos de Juicio Político que se instauran en contra de los Servidores Públicos de las Entidades de que se trate, toda vez que dichas legislaturas son las representantes del pueblo, quien a su vez elige a sus gobernantes y por tanto, el pueblo a través de quienes lo representan debe exigir a los servidores públicos, por medio de los mecanismos que la Ley establece, el cumplimiento de sus obligaciones.

Al ordenar la Constitución que las Legislaturas Locales expedirán sus propias Leyes de Responsabilidades, se establece la posibilidad de que cada una de ellas regule el procedimiento del Juicio Político de manera libre, lo que contribuye al fortalecimiento del federalismo.

En cuanto al procedimiento del Juicio Político establecido en el título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, proponemos también algunas reformas.

En la Fracción Primera del Artículo tercero se establece expresamente, cosa que no hace la Ley, que la Cámara de Diputados y la de Senadores son competentes para aplicar la Ley de Responsabilidades en materia de Juicio Político.

El Artículo 6 de la Ley establece que el Juicio Político procederá cuando los actos u omisiones de los Servidores Públicos, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. A su vez el Artículo séptimo establece los casos en los que los actos u omisiones referidos redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

Como se dijo en su oportunidad, los dos Artículos a que hicimos referencia sensumamente subjetivos y ambiguos, por lo que se hace necesario que las causas de procedencia del Juicio Político sean redactadas de manera más precisa.

Con anterioridad también afirmamos que no tiene sentido hablar de "interés público fundamental", porque no existe un criterio claro que nos ayude a distinguir entre el interés público y el interés privado.

Por todo lo anterior, proponemos que se derogue el Artículo séptimo y se establezcan en el Artículo sexto las siguientes causas de procedencia del Juicio Político.

a) Las violaciones a la Ley Federal Electoral: En vir-

tud de que supone un ataque a la vida democrática del Estado Mexicano, y toda vez que la democracia es algo fundamental en la vida nacional, resulta adecuado que se instaure Juicio Político a quien atenta en contra de la democracia.

b) Las violaciones a la Constitución Federal o a las Constituciones Locales: Al ser la Constitución la Norma fundamental de un Estado, la base del sistema jurídico, la responsabilidad que deriva de su violación por parte de quienes deben vigilar que ésta se cumpla, debe ser exigida por el pueblo a través de sus representantes.

c) El ataque a la libertad de sufragio: Puesto que es el sufragio el modo como el pueblo manifiesta su voluntad, y ésta debe respetarse, ya que todo Gobierno se instituye para beneficio de aquél.

d) La usurpación de atribuciones: Implica que un servidor público ejercite una facultad que se le ha conferido a un servidor público distinto. La esfera de competencias debe respetarse para que el gobernado conozca lo que el titular de cada órgano debe y puede hacer.

e) Las violaciones a las leyes que determinen el manejo de recursos económicos federales o locales.

Hemos tenido la experiencia de que algunos servidores públicos se han hecho de grandes fortunas durante el ejercicio de sus encargos, un medio para evitar que esta situación se repita, es establecer medios jurídicos adecuados, para exigir al servidor público la responsabilidad que conlleva el uso indebido de los recursos del erario, es necesario que se eduque a las futuras generacio-

nes en un mínimo de valores éticos. Este hecho queda probado históricamente, ya que muy diversos mecanismos de control no han logrado erradicar la corrupción.

El Artículo doce de la Ley, establece la posibilidad de que cualquier ciudadano podrá formular una denuncia en contra del servidor público, que incurra en los actos a que se refiere el Artículo séptimo.

Al respecto, consideramos más adecuado que los ciudadanos formulen sus denuncias, y las turnen al Diputado de su distrito, toda vez, que dicho Diputado debe tomar conocimiento de los planteamientos que le hagan los ciudadanos que lo eligieron y resolverlos conforme a la Ley proceda. En otras palabras, no tiene sentido que el gobernador acuda a la Cámara de Diputados a presentar una denuncia si en la Cámara existe un Diputado que lo represente. Resulta más funcional que sean los propios Diputados, en su carácter de representantes, los que presenten las denuncias ante la Cámara.

En este orden de ideas, los ciudadanos continúan teniendo el derecho de formular denuncias, lo único que cambia es el medio a través del cual se canalizan.

Se propone que los servidores públicos presenten sus denuncias directamente ante la Cámara de Diputados, en virtud de que conviene que éstos pongan el ejemplo en la utilización de los medios jurídicos establecidos, para exigir a los demás servidores públicos el cumplimiento de sus obligaciones.

Por lo que se refiere a los sujetos de Juicio Político de las Entidades Federativas, el Artículo doce de la Ley, establece que podrán ser denunciados por los actos a que se refiere el Artículo quinto. Por su parte el Artículo citado menciona que los servidores públicos a los que aludimos, podrán ser enjuiciados por violaciones graves

a la Contraloría Federal, a las leyes que de ella emanen y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por lo que hace al artículo quinto de la ley, hemos dicho anteriormente, las razones por las que consideramos inadecuado limitar la procedencia del Juicio Político a los tres casos antes mencionados.

Esta limitación obedece al aparente respeto de la soberanía de las Entidades Federativas. Decimos que es aparente, porque al intervenir el Congreso de la Unión en el Juicio Político de los Servidores Públicos de las Entidades Federativas, está limitando la soberanía de los Estados, aún cuando la declaración que resulte del Juicio, únicamente tenga efectos declarativos.

En consecuencia y a fin de que las Entidades Federativas gocen de más plena soberanía, proponemos, por un lado, eliminar esta parte del Artículo quinto y por otro lado, adicionar un dispositivo, el 12 A, que establece que las Legislaturas de los Estados expedirán sus propias Leyes de Responsabilidades en las que reglamentarán el procedimiento del Juicio Político.

Cabe aclarar que según la reforma que proponemos en el Artículo 109 Constitucional, se establecen los lineamientos generales conforme a los cuales las Legislaturas Estatales deberán dictar las Leyes de la materia.

Finalmente, en el referido Artículo 12 A, se prevé el carácter supletorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Mediante la adición del Artículo 12 B, se propone de manera más ordenada el resto del contenido del Artículo doce.

Se propone sea reformado el Artículo 16, en el sentido de suprimir la obligación de la Comisión Instructora de la Cámara de Diputados, consistente en analizar clara y metódicamente los elemen

tos con que cuenta para dictar sus conclusiones puesto que consideramos que no es necesario que la Ley señale que dicho análisis deberá ser claro y metódico; poco importa como se realice el estudio de los hechos, siempre que se estructuren de manera lógica las conclusiones y éstas se fundamenten y motiven debidamente.

En cuanto al Artículo 23, se propone eliminar la facultad de la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores, para disponer la práctica de las diligencias que juzgue convenientes, para formular sus conclusiones. Lo anterior con el fin de abreviar el procedimiento. Esta medida no deja en estado de indefensión al enjuiciado, toda vez que ha tenido la oportunidad de defenderse ante la Cámara de Diputados y la tendrá también cuando la Cámara de Senadores se erija en Gran Jurado.

Por otro lado, la Cámara de Senadores debe contar con todos los elementos necesarios para formular sus conclusiones y es obligación de la Cámara de Diputados, en su carácter de Jurado de Acusación, reunirlos, siendo en consecuencia innecesaria la facultad de la Cámara de Senadores a que hemos hecho referencia.

El Artículo 24 de la Ley establece, según se analizó oportunamente, el procedimiento que deberá seguir la Cámara de Senadores al erigirse en Jurado de Sentencia.

En el último párrafo del Artículo citado se establece: "Por lo que toca a Gobernadores, Diputados a las Legislaturas locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones; en este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura local respectiva, para -

que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda".

Por las razones que expusimos al referirnos al Artículo doce de la Ley, se recomienda eliminar el párrafo transcrito.

Conviene analizar ahora en este punto, lo relativo a la declaración de procedencia; en relación a esta Institución, la iniciativa de Ley señala: "Artículo 111: Propone establecer los -- principios reguladores de las responsabilidades penales de los servidores públicos. En consecuencia, con el espíritu de la reforma al título, elimina las prerrogativas de los servidores públicos - frente al resto de la población para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran manteniendo solamente el procedimiento previo de procedencia ante la cámara de diputados para aquellos casos en los que el mismo debe prevenir que la acción penal no se deforme utilizándose con fines políticos, tal y como lo previene el texto constitucional vigente" (118).

En relación con la cita anterior, conviene señalar que con la declaración de procedencia se mantiene una situación de privilegio para algunos servidores públicos en relación con el ejercicio de la acción penal. El argumento justificativo de esta institución, es el temor de que el ejercicio de la acción penal sea instrumento de represión política. Es una realidad que en muchos casos el - ejercicio de la acción penal es un medio de represión, en general, no sólo represión política. Para evitar esta situación se cuenta con el Ministerio Público, quien a través del uso adecuado de sus atribuciones determinará si existen o no elementos para el ejercicio de la acción penal, eliminándose así la posibilidad de que se use como mecanismo de represión.

Estamos concientes de que para lograr ésto se requiere que -

el Ministerio Público actúe con diligencia e imparcialidad.

No debe olvidarse que los servidores públicos viven en un Estado de Derecho y que son también los que lo encarnan. Por estas razones, lejos de obstaculizarse el ejercicio de la acción penal, tratándose de los servidores públicos, deben cumplirse escrupulosamente los términos de la ley penal, puesto que resulta sumamente peligroso que un delincuente se encuentre en el ejercicio del servicio público.

En este orden de ideas se propone lo siguiente:

1. Establecer expresamente en la fracción segunda del Artículo 109 Constitucional la prohibición del fuero.
2. Derogar el Artículo 111 Constitucional que establece la Declaración de Procedencia.
3. Derogar el Capítulo III del Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece el procedimiento conforme al cual se lleva a cabo la Declaración de Procedencia.
4. Como consecuencia del punto anterior, incluir en el Capítulo II del Título II de la citada Ley, los Artículos que contiene el Capítulo IV de la misma que se denomina "Disposiciones comunes para los Capítulos III y IV del Título II".

## 2. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Son dos los objetivos principales que busca nuestra propuesta en este punto: Por una parte, promover una auténtica simplificación de las estructuras encargadas de la aplicación del sistema de

responsabilidades administrativas, y por otra, lograr un respeto absoluto de los derechos laborales del trabajador, encomendando a la autoridad competente la determinación y aplicación de las sanciones que afectan dichos derechos.

Debe quedar claro que con esta reforma no pretendemos minimizar la importancia del control administrativo, tan es así, que no propugnamos por su desaparición, únicamente intentamos depurarlo para aumentar su eficacia logrando así que tenga una mayor repercusión en la vida del Estado de Derecho, en el entendido de que el problema de la corrupción no se remediará a través de las funciones del control. en virtud de que no es un fenómeno exclusivo del Gobierno, sino que abarca a toda la sociedad en su conjunto por deficiencias de carácter educacional; en la medida en que se inculquen sólidos valores éticos junto con un celo por las Instituciones del Estado y su problemática, en esa medida se evitará la corrupción. Ha de ser el control tan sólo un instrumento de apoyo para lograr este fin.

A continuación analizaremos concretamente las reformas que proponemos.

Se elimina de la Fracción III del Artículo 109 Constitucional la mención de que no procede sancionar dos veces por una misma conducta, porque este principio lo consagra la Constitución como garantía individual.

El Artículo 113 Constitucional dispone: "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, -

empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en las sanciones económicas, y deberán de establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la Fracción III del Artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

Nosotros proponemos una redacción más sencilla de este Artículo, señalando en una forma más genérica los lineamientos que habrán de seguir el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en la creación de sus leyes de responsabilidades, así, se señala únicamente que dichas leyes deberán de establecer las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos, las sanciones que se deriven de su incumplimiento y las autoridades competentes para determinarlas y aplicarlas.

Hemos eliminado la mención que hace el Artículo, en el sentido de que el Código obligacional de los Servidores Públicos tiene por objeto salvaguardar la honradez, legalidad, etc., en virtud de que la Fracción III del Artículo 109 de la Constitución menciona que quienes incurrir en actos u omisiones que afecten los principios a que se ha hecho referencia, se les impondrán las sanciones administrativas correspondientes.

Omitimos también, la mención expresa de las sanciones que se van a aplicar por incurrir en responsabilidad administrativa, con el fin de que exista una más amplia libertad por parte de las Entidades Federativas, a efecto de que determinen las sanciones que -

consideren convenientes.

En la Fracción III del Artículo 1º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se señala como uno de los aspectos a reglamentar en la materia, las responsabilidades administrativas y las sanciones que de ésta se deriven.

Optamos por modificar la redacción de esta Fracción, a efecto de que en el Artículo en comento, se establecieran de manera más sencilla los aspectos que regula la Ley, siendo estos: El procedimiento del Juicio Político, las obligaciones de los Servidores Públicos y la responsabilidad administrativa, quedando en consecuencia, derogadas las Fracciones II y V de dicho Artículo, que se refieren respectivamente a los sujetos de Responsabilidad, los cuales son mencionados ya en el Artículo 108 Constitucional, y a las autoridades competentes para efectuar la declaración de procedencia, institución que a nuestro juicio debe suprimirse.

El Artículo 47 de la ley, determina las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos, no obstante que tales obligaciones se encuentran redactadas en forma muy amplia, conviene que existan en Ley, en virtud de que se inspiran en principios generales del Derecho. En la medida que dichos Principios dirijan la actividad de los Servidores Públicos, se tendrá una administración más eficaz y, por ende, se lograrán las condiciones necesarias para conseguir el bien común.

Nos corresponde tocar ahora un punto medular en nuestro trabajo.

En el Capítulo Tercero, en el que hablamos acerca de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, nos referi-

mos a que la mencionada Dependencia fue concebida como el Órgano - que encabeza, da unidad y congruencia al Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

En efecto, la exposición de motivos de la iniciativa que adiciona el Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la administración pública federal, establece: "Para armonizar el Sistema de Control de la administración pública federal, se requiere integrar en una Secretaría de Estado, como se propone en el Artículo 32 Bis, facultades para normar y vigilar el funcionamiento de operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal y sancionar, o en su caso, denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público" (119).

A nuestro juicio, existe una contradicción, puesto que, por un lado, se pretende dar unidad al Sistema de Control, y por otro lado, se mantiene la función de control de las unidades internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, lo que propicia la dispersión de tan importante función. En otra parte, la exposición de motivos antes referida señala: "Es importante resaltar que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no releva a las Dependencias y Entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan los recursos económicos del Estado ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que estará a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación será precisamente establecer la regulación que asegure el funcionamiento de sus respectivos sistemas de control y, que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la administración pública federal" (120).

119. *Ibidem*, Tomo III, Pág. 124.

120. *Ibidem*, Pág. 124.

A mayor abundamiento, estimamos que en una dependencia de la magnitud de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no se puede dar unidad al sistema de control, ya que una estructura tan grande y tan compleja propicia que exista una diversidad de criterios en la realización de sus funciones.

En el Capítulo correspondiente de este trabajo, mencionamos que las Facultades de la Contraloría eran sumamente amplias. Esta amplitud hace inoperante a la Dependencia, en virtud de que los Titulares de los diversos Organos que la componen, sin dudar de su capacidad técnica, no pueden conocer a fondo el entorno de la problemática de cada dependencia o entidad que vigilen. Esta problemática se puede conocer únicamente desde dentro de la dependencia o entidad de que se trate.

En cuanto a las facultades disciplinarias de la Contraloría hemos de decir, que este aspecto del control también se encuentra disperso, en virtud de que el Artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos establece: "La Contraloría Interna de cada Dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal. Las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al Titular de la dependencia o entidad. En este último caso, la Contraloría Interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría".

El sólo hecho de diseminar la función disciplinaria en Contralorías Internas, anula la posibilidad de dar unidad al Sistema Nacional de Control y Evaluación.

El error de todo esto, consiste en que se pretendió dar uni-

dad al Sistema de Control, creando una Dependencia que tiene ocho - direcciones generales, treinta y siete direcciones de área, ochenta y nueve direcciones y ciento setenta y un departamentos.

La unidad en el control no se consigue con la creación de una Dependencia de tal magnitud.

La eficacia en el control se conseguirá en la medida en que - los órganos encargados de éste realicen su función de manera diligente y oportuna en un ámbito estructural más simple.

Por cuanto a las sanciones contenidas en la ley de responsabilidades, nos preguntamos si se justifica el costo que representa - llevar a cabo un procedimiento disciplinario que implica reunir documentación, la realización de audiencias para la ratificación de - la denuncia y para reunir los elementos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, citarlo a la audiencia del procedimiento, desahogarla y dictar la resolución correspondiente para imponer tan sólo una amonestación o apercibimiento público o privado, sanciones que podrían ser impuestas por el jefe inmediato del infractor.

En virtud de que no se han implementado en todas las entidades federativas las unidades de contraloría interna, en muchas ocasiones los trabajadores de la dependencia de que se trate deben acudir al Distrito Federal para la substanciación de los procedimientos disciplinarios en que se encuentran implicados, realizando erogaciones por encima de sus posibilidades económicas.

En cuanto a la suspensión y la destitución, la exposición de motivos de la iniciativa de ley precisa: "Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo - servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo,

en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses sin perjuicio, de lo que otras leyes dispongan" (121).

Por lo que hace a los trabajadores de base, la destitución debe ejercitarse demandando la terminación de los efectos del nombramiento ante la autoridad competente, de conformidad con el Artículo 75 de la ley de responsabilidades.

La ley reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional, prevee las causales de cese de los trabajadores al servicio del Estado, en cuyo caso se podrá demandar dicho cese ante la autoridad competente, sin importar si existe una resolución de la Contraloría que imponga la destitución, de donde se concluye que estas resoluciones son irrelevantes.

Lo que se ha propiciado con esta facultad de las contralorías internas, es que en la práctica los servidores públicos que se ven afectados con una resolución que impone la destitución son dados de baja inmediatamente, violándose así, de manera flagrante, los derechos del trabajador de base.

Por cuanto hace a los trabajadores de confianza, tampoco tiene caso la intervención de la Contraloría, en virtud de que dichos trabajadores pueden ser destituidos sin necesidad de procedimiento alguno.

En cuanto a la suspensión temporal, puesto que también se

afectan los derechos del trabajador de base, deberá de encomendarse su imposición y ejecución a la autoridad laboral. Por lo que toca a los trabajadores de confianza es aplicable lo que dijimos anteriormente, en el sentido de no requerirse procedimiento especial para la suspensión.

La sanción económica debe suprimirse, toda vez que los daños causados al Estado en su patrimonio por el incumplimiento de las obligaciones a que están sujetos los Servidores Públicos, pueden exigirse por la vía que corresponda, según se trate de una responsabilidad penal, civil o de la disposición indebida de recursos federales, en cuyo caso, la Contaduría Mayor de Hacienda podrá imponer la sanción que corresponda de acuerdo con su Ley Orgánica.

En cuanto a la inhabilitación, consideramos que prácticamente resulta poco eficaz, porque el registro de inhabilitación de que habla la Ley de la materia, no se ha podido implementar de manera que tenga la publicidad suficiente, ciertamente se realizan esfuerzos para remediar este problema, prueba de ello son los convenios celebrados por los Estados de Colima, Chiapas, Tamaulipas y Tlaxcala, con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para implementar acciones tendientes a evitar que se contrate para el desempeño de un empleo, cargo o comisión a quien haya sido inhabilitado. En estos convenios se establece que las partes están de acuerdo en implementar las acciones necesarias para cumplir con la finalidad que persiguen, estipulándose además, que las partes se intercambiarán los registros de inhabilitación correspondientes.

Son loables los esfuerzos que se realizan para lograr la eficacia de las sanciones que se prevén en la Ley, no obstante, consideramos que la inhabilitación se aplica poco en la práctica.

Por todo lo expuesto anteriormente, proponemos que se suprima la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

De acuerdo con nuestra propuesta de reformas, continúan existiendo las unidades receptoras de quejas y denuncias a que se refiere el Artículo 49 d e la Ley, con el único propósito de que se turnen al Jefe inmediato del presunto responsable, para que proceda conforme a la Ley.

El apercibimiento y la amonestación serán aplicados por el Jefe inmediato del posible infractor, después de haberlo escuchado.

La destitución y la suspensión, tratándose de trabajadores de base, serán aplicadas por las Autoridades Laborales competentes. Tratándose de los trabajadores de confianza, serán aplicadas por jefe inmediato.

La destitución como consecuencia de la comisión de algún delito, será aplicada por el órgano jurisdiccional competente en materia penal, tanto para los trabajadores de base, como para los de confianza.

La inhabilitación, como punibilidad aplicable por la realización de algún tipo penal, por parte del Servidor Público, será impuesta también por el órgano jurisdiccional competente en materia penal, por lo que se propone suprimir la inhabilitación como una sanción puramente administrativa.

### 3. CONTROL Y EVALUACION DEL GASTO PUBLICO

El Artículo 30. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de

Hacienda, establece que revisará la cuenta pública del Gobierno Federal, ejerciendo funciones de Contraloría, mientras que la fracción I del Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Contraloría para planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental y para inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de ingresos.

Al confrontarse los preceptos de referencia, se llega a la conclusión de que existe duplicidad de funciones en cuanto a la revisión del gasto público Federal, entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La Fracción I del Artículo tercero de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, establece que deberá verificarse si las Entidades a que se refiere el Artículo segundo de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, realizaron sus operaciones de acuerdo con las leyes, ejercieron correctamente su presupuesto, se ajustaron a los Programas de Inversión y aplicaron los recursos de financiamiento con periodicidad y legalidad.

Al respecto, el Artículo segundo de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público prescribe: "El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública que realizan:

- I. El Poder Legislativo.
- II. El Poder Judicial.
- III. La Presidencia de la República.
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V. El Departamento del Distrito Federal.

VI. Los Organismos Descentralizados.

VII. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

VIII. Los Fideicomisos en las que el Fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las Entidades mencionadas en las Fracciones VI y VII".

Así pues, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene facultades para verificar el gasto público de los tres Poderes de la Unión, mientras que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación solo puede intervenir en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Se destaca que la Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano de la Cámara de Diputados, por lo que su participación en la revisión de la cuenta pública resulta ser significativamente jurídica ya que representa al poder a través del cual se expresa la voluntad del pueblo en donde radica la soberanía, fortaleciéndose el equilibrio que debe existir entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como un órgano facultado para controlar el gasto público que realicen las dependencias y entidades paraestatales, y no como un organismo, como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que se encuentra dentro de la Administración Pública Federal, conjuntamente con las dependencias y entidades sujetas a su inspección por lo que bien podría dudarse de su imparcialidad y, en consecuencia, concluimos que, además de una duplicidad de funciones, resulta jurídicamente necesario que la Contaduría Mayor de Hacienda sea el único órgano facultado para realizar la actividad de contraloría respecto del gasto público de todos los Poderes de la Unión y, en lo particular, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por estar fuera de dicha administración.

Lo anterior se corrobora mediante la obligación que tiene la Contaduría Mayor de Hacienda de informar y proporcionar sus observaciones sobre la cuenta pública a la Cámara de Diputados, de conformidad al Artículo tercero Fracción II de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y la que tiene la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre la evaluación de las dependencias y entidades de acuerdo al Artículo 32 Bis, Fracción XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; destaca la duplicidad de funciones ya que, de conformidad al Artículo 3º Fracciones IV y V de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ésta tiene la facultad de practicar visitas, inspecciones, auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos en sus actos de revisión de la cuenta pública, para comprobar la recaudación de ingresos y los gastos e inversiones, mientras que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación puede realizar sus funciones mediante las mismas actividades que lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo al Artículo 32 Bis Fracciones IV y VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En términos del Artículo tercero Fracción VI de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ésta puede solicitar a los auditores externos de las entidades copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones que, en su caso, se estimen pertinentes, mientras que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de conformidad al Artículo 32 Bis, Fracciones X, XI y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puede designar a los Auditores Externos de las entidades e incluso, a los comisarios. Al respecto, somos de la opinión de que las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda respetan la autonomía de gestión de las entidades, sin menoscabo del control que ejerce sobre las mismas, considerando que las -

facultades de la Secretaría de la Contraloría coartan la referida autonomía de gestión, y además, puede ser una medida que fomente la corrupción, por poderse designar como auditores externos o comisarios a personas poco capacitadas y que, al mismo tiempo, representen altos costos para las Entidades, por lo que no se garantiza la eficiencia en el control de las propias Entidades, por el solo hecho de designarse a los auditores externos y comisarios.

Aunque la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pueden coordinarse para uniformar normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad, normas de auditoría gubernamental y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobantes, del ingreso y gasto público, en términos del Artículo Tercero, Fracción VII de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y Treinta y dos Bis, Fracciones IX y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se estima que dicha coordinación es el resultado de la duplicidad de funciones, ya que, de no existir funciones semejantes o similares entre ambos organismos, no habría necesidad de dicha coordinación.

De acuerdo a los Artículos 5º Fracción IX, 20 y 27 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ésta puede promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades por daños o perjuicios causados intencional o imprudencialmente a la Hacienda Pública Federal, sin perjuicio de las que procedan por otras leyes. En este sentido, consideramos que las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda son más transparentes a las que tiene la Secretaría de la Contraloría, por limitarse a promover lo necesario ante las autoridades competentes, sin establecerse procedimientos adicionales a los que ya existen, para de-

terminar responsabilidades laborales, penales o civiles.

Como consecuencia de lo expresado en este apartado, concluimos que se presenta una duplicidad de funciones entre las de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda; que se debe eliminar a la Secretaría de la Contraloría por considerarse que la Contaduría Mayor puede desarrollar sus funciones en forma imparcial y fortalecer el equilibrio que debe existir entre los tres poderes de la unión y, adicionalmente, porque favorece la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y fomenta la simplificación administrativa.

Al analizar en el apartado anterior lo concerniente a las responsabilidades administrativas, afirmamos que nuestra propuesta de reforma no pretende minimizar la importancia de la función del control sino por el contrario, promover la auténtica simplificación administrativa.

El control interno en los órganos del Estado es recomendable, pero no debe ser excesivo puesto que se vuelve inoperante, toda vez que da lugar a la duplicidad de funciones y a limitar la autonomía de gestión de las entidades, entorpeciendo así el alcance de sus objetivos.

El control interno referido debe abarcar dos actividades: las actividades de contraloría y las actividades de auditoría. Las primeras tienen un carácter preventivo puesto que buscan reducir al máximo la posibilidad de que se cometan irregularidades, mediante la denuración y perfeccionamiento de los métodos y sistemas conforme a los cuales los órganos del Estado realizan sus funciones.

Las segundas tienen como finalidad detectar la comisión de irregularidades, revisando las actividades que han realizado los organismos del Estado.

En la medida en que se desempeñen con eficiencia y honestidad estas dos actividades, el control interno de las estructuras que conforman al Estado, será un instrumento que contribuya a aumentar su eficiencia y productividad.

En este orden de ideas, proponemos que el control y evaluación del gasto público, como uno de los aspectos fundamentales del control, se lleve a cabo a través de unidades de contraloría y auditoría internas como parte integrante de las estructuras que conforman a los tres poderes de la unión. Dichas unidades serán competentes para revisar los métodos y sistemas conforme a los cuales los órganos del Estado realizan sus funciones, proponiendo los medios correctivos que estimen convenientes, a fin de prevenir la comisión de irregularidades en el ejercicio de sus funciones. Serán competentes también para realizar auditorías o llevar a cabo cualquier otro procedimiento contable, con el objeto de detectar las irregularidades cometidas en relación al manejo de los recursos del Estado.

Asimismo, se propone que las unidades de contraloría y auditoría interna remitan semestralmente un informe a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, acerca de los resultados obtenidos como consecuencia del ejercicio de sus facultades, precisando las medidas correctivas que hayan determinado en cuanto a los sistemas y métodos conforme a los cuales los órganos del Estado realizan sus funciones, y las irregularidades detectadas en el desarrollo de sus actividades de auditoría, para el efecto de que la mencionada Contaduría Mayor promueva ante las autoridades -

competentes el fincamiento de las responsabilidades a que hubiere lugar, de conformidad con los Artículos 3º Fracción IX, 20 y 27 - de su Ley Orgánica.

Para finalizar el presente capítulo, se incluye a continuación un anexo que contiene la redacción de las diversas disposiciones legales en las que se plasma nuestra propuesta de reforma.

4. Propuesta de Reformas.

a) Reformas al Título Cuarto de la Constitución.

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

Las constituciones de los Estados de la República precisarán en los mismos términos del párrafo anterior y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleos, cargos o comisiones en los Estados y en los Municipios.

Artículo 109: El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las Leyes de Responsabilidades de los servidores públicos que reglamenten este Título de conformidad con las siguientes bases:

I: Se impondrán mediante Juicio Político, las sanciones indicadas en el Artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto.

II: La comisión de los delitos por parte de cualquier Servidor Público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, quedando prohibida la existencia del fuero.

III: Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad y eficacia que deberán observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente.

Artículo 110: Podrán ser sujetos de Juicio Político los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, los Miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes en los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán también sujetos de Juicio Político por las Legislaturas Locales, en los términos de sus Leyes de Responsabilidades.

- Artículo 111: Derogado.

- Artículo 112: Derogado.

- Artículo 113: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que expida el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, en los ámbitos de sus respectivas competencias, determinarán las obligaciones a que se encuentran sujetos los servidores públicos y las sanciones que se aplicarán como consecuen---

cia de su incumplimiento, además de reglamentar el procedimiento del Juicio Político.

- b) Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## TITULO PRIMERO

### CAPITULO UNICO

#### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º: Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I. Procedimiento de Juicio Político.
- II. Obligaciones de los servidores públicos.
- III. Sanciones por incumplimiento de las obligaciones a que se refiere la fracción anterior, y las autoridades competentes para aplicarlas.

Artículo 2º: Derogado.

Artículo 3º: Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

- I. La Cámara de Diputados y de Senadores en materia de Juicio Político.
- II. El superior inmediato en los términos del Título Tercero de esta Ley.

TITULO SEGUNDO  
PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLITICO

Artículo 5. En los términos de los dos primeros párrafos del Artículo 110 Constitucional, son sujetos de Juicio Político los servidores públicos que en él se mencionan.

Artículo 6. Son causas de procedencia del Juicio Político:

- I. Las violaciones a la Ley Electoral;
- II. Las violaciones a la Constitución Federal o a las Constituciones locales.
- III. El ataque a la libertad de sufragio.
- IV. La usurpación de atribuciones.
- V. Las violaciones a las Leyes que determinen el manejo de recursos económicos federales o locales.

Artículo 7. Derogado.

Artículo 12. Cualquier servidor público podrá presentar denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, o ante las Legislaturas locales, en los ámbitos de sus respectivas competencias por los actos a que se refiere el Artículo sexto de esta Ley.

Quienes no tengan el carácter de Servidor Público, podrán formular la denuncia a que alude este precepto a través del distrito electoral que les corresponda.

Artículo 12.A. Las Legislaturas locales, en los térmi

nos de la Fracción I del Artículo 109 de la Constitución Federal, deberán expedir sus propias Leyes de la materia en las que reclamen tarán el procedimiento del Juicio Político. En lo no previsto en dichas leyes, deberán estar a lo dispuesto por esta Ley.

Artículo 12 B. Presentada la denuncia a que alude el - Artículo doce de esta ley, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, deberá ratificarse en forma personal, dentro de los - tres días siguientes a los de su presentación.

Ratificada la denuncia, deberá turnarse a la Comisión - de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, la cual debe rá comprobar:

I. Si la conducta que se atribuye al denunciado se ajus ta a alguna de las causales de procedencia del Juicio Político.

II. Si el sujeto a quien se atribuye el hecho tiene el carácter de servidor público.

Una vez que se compruebe que la denuncia reúne los requisitos anteriores, se turnará a la Sección Instructora de la Cámara.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

Artículo 16. Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no presentado, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento, haciendo las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Artículo 23. Transcurrido el plazo que se señala en el Artículo anterior, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto debe imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

La sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostiene la acusación, el acusado y a su defensor, - si así lo estima conveniente la misma Sección, o si lo solicitan - los interesados.

Emitidas las Conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Artículo 24. Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Gran Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión a que se refiere el Artículo 21 de esta Ley, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la Audiencia el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes reglas:

I. La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento.

II. Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público, a su defensor, o a ambos:

III. Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión, se procederá a discutir y a votar las conclusiones, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Artículo 25. Derogado.

Artículo 26. Derogado.

Artículo 27. Derogado.

Artículo 28. Derogado.

Artículo 29. Derogado.

Artículo 32. Derogado.

Artículo 42. Cuando en el curso del procedimiento a un servidor público de los mencionados en el Artículo 110 de la Constitución se presentare nueva denuncia en su contra, se procederá respecto de ella con arreglo a esta ley, hasta agotar la instrucción - de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal.

Si la acumulación fuese procedente, la Sección formulará en un sólo documento sus conclusiones, que comprenderán el resultado de los diversos procedimientos.

Artículo 48. Derogado.

Artículo 49. En las dependencias y entidades de la administración pública federal, existirán unidades a las que el público tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Artículo 47 de esta Ley, las que serán turnadas al Jefe inmediato del presunto responsable a efecto de que proceda en términos de la misma.

En caso de que la queja o denuncia sea presentada

en contra de quien resulte responsable, ésta deberá turnarse al responsable del área en que aconteció la irregularidad.

Artículo 50. Todos los servidores públicos tienen la - obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el Artículo anterior y evitar que con motivo de éstas se cause molestias indebidas al quejoso.

Incurre en Responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhíba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las - formulen o presenten.

Artículo 52. Derogado.

Artículo 53. Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público.
- II. Amonestación privada o pública.
- III. Suspensión.
- IV. Destitución del puesto.

Artículo 56. Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el Artículo 53, se observarán las siguientes reglas:

- I. El apercibimiento y la amonestación se aplicarán por el jefe inmediato discrecionalmente y escuchado previamente al infractor.
- II. La suspensión y la destitución se aplicarán de conformidad con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, si se trata de trabajadores de base.

Tratándose de los trabajadores de confianza, la ejecutará directamente el jefe inmediato.

III. Cuando por el incumplimiento de las obligaciones a que alude este Título se ocasionen daños y perjuicios en el patrimonio

nio del Estado, tal responsabilidad se exigirá ante la autoridad competente.

Artículo 57. Derogado.

Artículo 58. Derogado.

Artículo 59. Incurrirá en responsabilidad administrativa - el servidor público que se abstenga de sancionar injustificadamente a los infractores o que al hacerlo no se ajuste a lo previsto en esta ley.

Artículo 60 al 79 Derogados.

- c) Reformas a la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Capítulo V Bis.

Artículo 45 A. Para los efectos del control y evaluación del gasto público, se estará a lo dispuesto por este Capítulo y por la -- Ley Organica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Artículo 45 B. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados será el Organó competente para llevar a cabo la evaluación y control del gasto público.

Artículo 45 C. En los organos a que se refiere el artículo segundo de esta ley, existirán unidades internas de contraloría y auditoría las que tendrán el carácter de auxiliares del organo mencionado en el artículo anterior en sus funciones de control y evaluación del gasto público.

Artículo 45 D. Las unidades a que se refiere el artículo anterior podrán revisar los procedimientos, métodos y sistemas de operación conforme a los cuales los organos a que se refiere el artícu-

lo segundo de esta ley realizan sus funciones para el efecto de determinar las correcciones o mejoras que se puedan hacer a los mismos, - para que los citados organos aumenten su eficiencia y productividad.

Asimismo, las unidades citadas podrán llevar a cabo la realización de auditorías o cualquier otro procedimiento contable conveniente, con el objeto de detectar las irregularidades que se cometan en el manejo de los recursos de la Federación.

Artículo 45 E. Las Unidades de Contraloría y Auditoría Internas deberán presentar semestralmente un informe a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que contengan los resultados obtenidos con motivo del ejercicio de sus atribuciones, en el que deberán precisar las medidas correctivas que hayan determinado en cuanto a los sistemas y métodos, conforme a los cuales los órganos que controlan realizan sus funciones, y las irregularidades detectadas en el desarrollo de sus actividades de auditoría para el efecto de que la mencionada Contaduría Mayor, promueva ante las autoridades competentes el fincamiento de las Responsabilidades a que hubiere lugar, en los términos de su Ley Orgánica.

## C O N C L U S I O N E S

1. Del análisis histórico realizado en este trabajo, se puede apreciar que durante el México Independiente, la regulación de la responsabilidad de los servidores públicos se ha concretado al aspecto penal mediante el Juicio Político, que tenía como finalidad determinar si existía o no la responsabilidad penal a cargo del servidor público, en base a tipos penales redactados en forma tan amplia y genérica que en ellos podría encuadrarse cualquier conducta.

2. Por cuanto hace al análisis del Título IV Constitucional, señala los aspectos genéricos de la responsabilidad política, penal y administrativa.

La Responsabilidad Política es la que se exige mediante el Juicio Político a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal y los Directores y sus equivalentes en los Organismos Descentralizados.

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal, se establece la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados para poder iniciar un procedimiento penal en contra de los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de --

Departamentos Administrativos los Representantes a la Asamblea del - Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y el Presidente de la República.

La Responsabilidad Administrativa se da como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos.

3. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula el procedimiento del Juicio Político, estableciendo las causas por las que procede, las cuales son tan vagas e imprecisas que se ha propiciado que dicho Juicio se convierta en un instrumento de represión política.

Asimismo, el ordenamiento citado regula el procedimiento conforme al cual se llevará a cabo la Declaración de Procedencia, Institución que no tiene razón de ser en virtud de que el servidor público es también ciudadano y como tal, debe ser sujeto de la ley neral en los mismos términos que cualquier otra persona.

Del análisis de las responsabilidades administrativas que regula la ley, se concluye que las contralorías internas como órgano sancionador no tienen razón de ser, puesto que existen procedimientos previstos en otras leyes para que las autoridades competentes las apliquen.

4. Del estudio de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de sus funciones principales se concluye, que lejos de ser un Órgano que dé unidad al Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, su magnitud y la amplitud de sus facultades

hace dispersa la función de control.

5. Por lo expresado en los cuatro puntos anteriores, proponemos en el Capítulo Cuarto de este trabajo que el control se enfoque a tres aspectos: el Juicio Político, las Responsabilidades Administrativas y el Control y Evaluación del Gasto Público.

En cuanto al Juicio Político, proponemos que las Legislaturas locales lleven a cabo la substanciación de dicho Juicio, de conformidad con lo que establezcan en sus Leyes de Responsabilidades, para fortalecer el federalismo que nos rige.

En cuanto a las responsabilidades administrativas, se sugiere que las sanciones que deriven de dicha responsabilidad sean aplicadas por las autoridades competentes.

En cuanto al control y evaluación del gasto público, proponemos que existan unidades de contraloría y auditoría internas en cada uno de los órganos que conformen los Poderes de la Unión, a efecto de que lleven a cabo las funciones de control y auditoría.

6. Las unidades mencionadas en el punto anterior, informarán los resultados obtenidos como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones, a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en virtud de que dicho Organismo revisor de la cuenta pública, fortalece el equilibrio entre los Poderes de la Unión, gozando además de imparcialidad al ejercer sus facultades en relación a las dependencias y entidades de la administración pública federal, puesto que no forma parte de ellas.

7. Estamos conscientes de que el tema que tratamos es sumamente amplio y puede dar lugar a múltiples consideraciones. No hemos

agotado el tema del presente trabajo, únicamente nos concretamos a los aspectos ya señalados por considerar que son los que requieren de una reforma urgente, toda vez que el Juicio Político es un instrumento que resulta muy efectivo para exigir las responsabilidades de los gobernantes, en la medida en que el sistema federal que nos rige sea fortalecido.

El control en cuanto al manejo de los recursos del Estado, será más imparcial si se encomienda a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, por ser un Organó colegiado y que no depende del Poder Ejecutivo Federal, evitándose además la duplicidad de funciones entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la referida Contaduría Mayor de Hacienda.

El sistema de responsabilidades administrativas vigente representa, un alto costo para el Estado. Las sanciones que aplican las contralorías internas, pueden ser aplicadas por las autoridades judiciales, en el caso de la sanción económica por daños y perjuicios causados al Estado o por enriquecimiento ilícito. por las autoridades laborales, en el caso de la destitución, suspensión o inhabilitación de los trabajadores de base y por el jefe inmediato del infractor, en el caso del apercibimiento y la amonestación de los trabajadores de base y de confianza, e igualmente en el caso de la destitución, suspensión e inhabilitación de éstos últimos.

8. El problema de la corrupción se solucionará, en la medida en que se eduque a los mexicanos en sólidos valores éticos, siendo los órganos de control, un instrumento jurídico de apoyo para combatirla, pero nunca solucionarla.

9. La propuesta de reformas legislativas contenida en este -

trabajo, indudablemente puede ser superada, no siendo la única so  
lución a las deficiencias que existen en nuestro Derecho Positivo,  
en lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos.  
Constituye únicamente una modesta aportación

C I T A S

1. Costa Emilio. Historia del Derecho Romano Público y Privado. Madrid. Ed. Reus. 1930. Pág. 32.
2. Burdese Georges. Manual de Derecho Público Romano. Barcelona. Bosch Casa Editorial. 1972. Pág. 81.
3. Ibidem. Pág. 89.
4. Ibidem. Pág. 90.
5. Ibidem. Pág. 97.
6. Bezzi Osvaldo Máximo. "El Poder Disciplinario de la Administración Pública: Naturaleza, Procedimiento y Control Jurisdiccional." Buenos Aires Argentina. Revista del Colegio de Abogados de la Plata. Julio-Diciembre de 1982. Año XXIV - No. 43. Pág. 36.
7. García Marín José María. El Oficio Público en Castilla Durante la Baja Edad Media. Sevilla. Universidad de Sevilla. 1974.
8. Ibidem. Pág. 308.
9. Ibidem. Pág. 310.
10. Ibidem. Pág. 314.
11. Ibidem. Pág. 326.
12. Ibidem. Pág. 328.
13. Ibidem. Pág. 328.
14. Ibidem. Pág. 338.

15. Ibidem. Pág. 351.
16. Mariluz Urquijo José María. Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos. Sevilla. Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla. 1952. Pág. 3.
17. Ibidem. Pág. 3.
18. Ibidem. Pág. 5.
19. Ibidem. Pág. 143.
20. Pérez Galaz Juan de Dios. Derecho y Organización Social de los Mayas. Campeche. Gobierno Constitucional del Estado de Campeche. 1943. Pág. 65.
21. Ibidem. Pág. 67.
22. Ibidem. Pág. 93.
23. López Austin Alfredo . La Constitución Real de México-Tenochtitlan. México. U.N.A.M. 1961. Pág. 87.
24. Ibidem. Pág. 89.
25. Ibidem. Pág. 89.
26. Ibidem. Pág. 90.
27. Ibidem. Pág. 90.
28. Ots y Capdequi José María. Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano. Madrid. Ed. Biblioteca Jurídica Aguilar, S.A. - 1969. Pág. 188-189.

29. Ibidem. Pág. 190.
30. Ibidem. Pág. 191.
31. Ibidem. Pág. 191.
32. Solórzano y Pereyra Juan. Política Indiana. México. Secretaría de -  
Programación y Presupuesto. 1979. Vol. II. Pág. 364.
33. Ots y Capdequí José María. Op. Cit. Pág. 194.
34. Ibidem. Pág. 194.
35. Ibidem. Pág. 195.
36. Ibidem. Pág. 195.
37. Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México 1908-1989. México.  
Ed. Porrúa. 1989. Pág. 35.
38. Ibidem. Pág. 38.
39. Ibidem. Pág. 54 y 55.
40. Ibidem. Pág. 172.
41. Ibidem. Pág. 172.
42. Ibidem. Pág. 173.
43. Ibidem. Pág. 173.
44. Idem. Pág. 212.
45. Idem. Pág. 220.

46. Idem. Pág. 220.
47. Idem. Pág. 220.
48. Idem. Pág. 232.
49. Idem. Pág. 228.
50. Idem. Pág. 229.
51. Idem. Pág. 237.
52. Idem. Pág. 416 y 55.
53. Idem. Pág. 420.
54. Idem. Pág. 473.
55. Idem. Pág. 473.
56. Idem. Pág. 474.
57. Idem. Pág. 474.
58. Idem. Pág. 624.
59. Idem. Pág. 624.
60. Idem. Pág. 624 y 625.
61. Idem. Pág. 625.
62. Idem. Pág. 625.
63. Idem. Pág. 625.

64. Lanz Cárdenas José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. México. Fondo de Cultura Económica. 1987. Pág. 159.
65. Cárdenas Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. México. Ed. Porrúa. 1982. Pág. 37.
66. Idem. Pág. 36.
67. Idém. Pag. 36.
68. Idem. Pág. 38.
69. Idem. Pág. 30.
70. Idem. Pág. 30.
71. Lanz Cárdenas José Trinidad. Op. Cit. Pág. 161 a 163.
72. Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. Pág. 865.
73. Idem. Pág. 865.
74. Lanz Cárdenas José Trinidad. Op. Cit. Pág. 168-169.
75. Idem. Pág. 196 y ss.
76. Idem. Pág. 198.
77. Idem. Pág. 207.
78. Idem. Pág. 213.
79. Idem. Pág. 216.
80. Idem. Pág. 281-282.

81. Cárdenas Raúl. Op. Cit. Pág. 67.
82. Nieto Alejandro. Problemas Capitales del Derecho Disciplinario. Madrid. Revista de Administración Pública. No. 63. Instituto de Estudios Políticos. 1970. Pág. 39.
83. Burgoa Orihuela Ignacio. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. México. Revista Mexicana de Justicia. Procuraduría General de la República. 1980. Pág. 85 y 88.
84. Idem. Pág. 86.
85. Idem. Pág. 87.
86. Idem. Pág. 87.
87. De la Madrid Hurtado Miguel. El Marco Legislativo Para el Cambio. México. Presidencia de la República. Tomo I. 1983. Pág. 19.
88. Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Madrid. - Ed. Espasa-Calpe. Tomo II. 1984. Pág. 743.
89. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Diccionario Jurídico Mexicano. México. Tomo III. 1988. Pág. 1941.
90. Real Academia Española. Op. Cit. Pág. 819.
91. Ibidem. Pág. 758.
92. De la Madrid Hurtado Miguel. Op. Cit. Pág. 19.
93. Idem. Pág. 81.
94. Idem. Pág. 87.
95. Idem. Pág. 20.

96. Idem. Pág. 20-21.
97. Idem. Pág. 123.
98. Idem. Pág. 123-124.
99. Idem. Pág. 125.
100. Idem. Pág. 126.
101. Idem. Págs. 126-127.
102. Idem. Pág. 128.
103. Idem. Pág. 129.
104. Idem. Pág. 127.
105. Lanz Cárdenas José Trinidad. Op. Cit. Págs. 465 y ss.
106. Idem. Pág. 472 y 473.
107. Ibidem. Pág. 485.
108. Ibidem. Pág. 489 y 490.
109. Ibidem. Pág. 494 y 495.
110. Ibidem. Pág. 496.
111. Ibidem. Pág. 496.
112. Ibidem. Pág. 496.
113. Ibidem. Pág. 508.

114. Ibidem. Pág. 509.

115. Ibidem. Pág. 510.

116. Ibidem. Pág. 510.

117. Ibidem. Pág. 510.

118. De la Madrid Hurtado Miguel. Op. Cit. Pág. 20.

119. Ibidem. Tomo III. Pág. 124.

120. Ibidem. Pág. 124.

121. Ibidem. Tomo I. Pág. 127.

BIBLIOGRAFIA

TEXTOS

1. BURDESE GEORGES.  
MANUAL DE DERECHO PUBLICO ROMANO. Barcelona. Bosch Casa Editorial.  
1972.
2. COSTA EMILIO.  
HISTORIA DEL DERECHO ROMANO, PUBLICO Y PRIVADO. Madrid. Ed. Reus.  
1930.
3. CARDENAS RAUL.  
LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. México. Ed. Po---  
rrúa. 1982.
4. DE LA MADRID HURTADO MIGUEL.  
EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO. México. Editado por Presiden-  
cia de la Republica. Tomos I y III. 1983.
5. GARCIA MARIN JOSE MARIA.  
EL OFICIO PUBLICO EN CASTILLA DURANTE LA BAJA EDAD MEDIA. Sevilla.  
Editado por la Universidad de Sevilla. 1974.
6. LANZ CARDENAS JOSE TRINIDAD.  
LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO. ANTECEDENTES HISTORI-  
COS Y LEGISLATIVOS. México. Fondo de Cultura Económica. 1987.
7. LOPEZ AUSTIN ALFREDO.  
LA CONSTITUCION REAL DE MEXICO-TENOCHTITLAN. México. Universidad --  
Autónoma de México. 1961.
8. MARILUZ URQUIJO JOSE MARIA.  
ENSAYOS SOBRE LOS JUICIOS DE RESIDENCIA INDIANOS. Sevilla. Editado  
por la Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla. 1952.
9. OTS Y CAPDEQUI JOSE MARIA.  
HISTORIA DEL DERECHO ESPANOL EN AMERICA Y DEL DERECHO INDIANO. Ma-  
drid. Editado por Biblioteca Jurídica Aguilar, S.A. 1969.
10. PEREZ GALAZ JUAN DE DIOS.  
DERECHO Y ORGANIZACION SOCIAL DE LOS MAYAS. México. Editado por el  
Gobierno Constitucional del Estado de Campeche. 1943.
11. SOLORZANO Y PEREYRA JUAN.  
POLITICA INDIANA. México. Editado por La Secretaría de Programa---  
ción y Presupuesto. Volumen II. 1979.
12. TENA RAMIREZ FELIPE.  
LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, 1808-1989. México. Editorial Po---  
rrúa. 1989.

13. BEZZI OSVALDO MAXIMO.  
"EL PODER DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. NATURALEZA, PROCEDIMIENTO Y CONTROL JURISDICCIONAL." Revista del Colegio de Abogados de la Plata. Buenos Aires. Julio-Diciembre, -- 1982. Año XXIV. Número 43.
14. BURGOA ORIHUELA IGNACIO.  
"LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS". Revista Mexicana de Justicia. México. Procuraduría General de la República. Número especial. Septiembre 1980.
15. NIETO ALEJANDRO.  
"PROBLEMAS CAPITALES DEL DERECHO DISCIPLINARIO." Revista de Administración Pública. Madrid. Instituto de Estudios Políticos de Madrid. Número 63. 1970.