

HEMEROTECA Y DOCUMENTACION

Universidad Nacional Autónoma de México



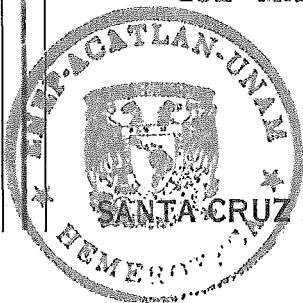
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS

T E S I S

Que para obtener al Título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

LUZ MARIA DE JESUS RUIZ MOLINA



M-0030900



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX. 1985

7858303-4



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.



DEDICATORIAS.

A mis padres.,

NORBERTO RUIZ ESCOBEDO

y LUZ MARIA MOLINA DE RUIZ.

Con mi amor, gratitud y admiración.

A mis hermanos.,

NORBERTO ALEJANDRO,

JUAN MANDEL,

FRANCISCO OSCAR.

Con el mismo cariño que nos tiene unidos.

Al sr.Lic.

Marcelo Guerrero Olivares.

Respetuosamente.

Al sr.Lic.

Ruben Ruiz Leal.

con sincero afecto.

A la srta.

Nora Margarita Ruiz Escobedo.

Por su valiosa colaboración para
el feliz término de este trabajo.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.	
I. ANTECEDENTES HISTORICOS.	
A).- Constitución de 1917	1
B).- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, expedida bajo el mandato del Presidente Lázaro Cárdenas.	12
C).- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos de 1980.	19
II. ANALISIS COMPARATIVO: ENTRE LA LEY VIGENTE Y LAS LEYES ANTERIORES.	
A).- Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación del 3 de noviembre de 1870.	25
B).- Preceptos Constitucionales de 1814, 1857 y 1917.	30
C).- Faltas cometidas por los Altos Funcionarios y Empleados.	42
III. EL JUICIO POLITICO.	
A).- Importancia del Juicio Político	48
B).- El Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios.	57
C).- Sistema de Enjuiciamiento para los Delitos Cometidos por los Altos Funcionarios.	62
IV. DECLARACION DE PROCEDENCIA.	
A).- Cámara de Diputados.	70
B).- Comisión Legislativa y Puntos Constitucionales.	78
C).- Sistema de Declaración de Procedencia (Gran Jurado).	82
D).- Autoridad Judicial Competente (Juicio Común).	86

M-0030900

	Pág.
V. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA IMPONER SANCIONES.	
A).- La Centralización y Descentralización.	99
B).- Jerarquía y Poder Disciplinario.	107
C).- Faltas y Sanciones.	112
VI. SECRETARÍA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.	
A).- Decreto que la creó.	118
B).- Ley Orgánica	122
C).- Funciones y Competencia.	138
VII. LEY DE RESPONSABILIDADES FRENTE A LOS PODERES JUDICIAL, LEGISLATIVO Y EJECUTIVO.	
A).- Responsabilidad de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	133
B).- Responsabilidad de los Secretarios de Estado.	136
C).- Responsabilidad de los gobernadores	142
D).- Responsabilidad de los Diputados y Senadores.	149
E). Responsabilidad del Presidente de la República.	155
CONCLUSIONES.	158
BIBLIOGRAFÍA (obras consultadas).	162
LEGISLACIÓN.	164

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

El fundamento de la Ley Penal es, no cabe duda, la Constitución Política del país, Ley Suprema y primaria que contiene los principios esenciales que habrán de servir de pauta a los demás ordenamientos jurídicos que regulan la vida en sociedad.

Numerosos y profundos han sido los ensayos realizados, dedicados al tema de la responsabilidad de los Funcionarios Públicos, es por ello, que el presente trabajo tiene como objeto, señalar las etapas por las que han pasado las leyes de responsabilidades y por supuesto la que esta en vigor.

Es de nuestro interés destacar la importancia del Derecho Penal dentro de este aspecto, ya que éste funciona como instrumento para desterrar la violencia, evitar la anarquía en las relaciones humanas, por lo que debe ser observada por la totalidad de los miembros de la sociedad, es decir, que debemos tener en cuenta que todos los hombres son iguales ante la ley. Sin embargo esta situación no siempre ha existido, pues los privilegios han prevalecido.

Uno de los sectores que por mucho tiempo contó con una situación favorecida frente a la ley, especialmente la penal, fue el de los funcionarios públicos, siendo este privilegio mayor en medida en que mas elevada era la posición de un funcionario dentro de los órganos del gobierno.

Es por lo anterior, nuestro interés de señalar los ilícitos penales en que puedan incurrir los Servidores Públicos y el procedimiento para sancionarlos.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

A).- CONSTITUCION DE 1917

La revolución de 1910 tuvo en sus primeros días como objeto fundamental la conquista de las libertades. Había entre los revolucionarios algunos que intuían la necesidad de dar solución a urgentes problemas de carácter social, como la cuestión obrera y la agraria. Los siete años de guerra civil que se aproximaban iban a constituir una lucha por la tierra y por la justicia social.

El primer Jefe del Ejercito Constitucionalista era un hombre de temple dictatorial, tal y como el momento lo requería, Venustiano Carranza hizo al país el servicio de haber unificado muchas tendencias dispersas y el de dar coherencia a multitud de anhelos de carácter social.

Carranza desde el 4 de octubre de 1914 había dado a conocer su pensamiento político al proclamar el Plan de Guadalupe, y ante la convención de generales reunidos en el recinto de la Cámara de diputados, el Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista declaró que la revolución triunfante, iba a discutir el programa político del gobierno provisional. Un pensamiento debía unificar a todos los revolucionarios, debían implantarse tanto reformas sociales como reformas políticas. " Se Lucharía por la libertad municipal, base de un sistema democrático. El problema agrario debía ser resuelto para lo cual era necesario repartir tierras propiedad de la Nación, adquirir otras y expropiar las que se creyeran convenientes. Se limitaría la jornada de trabajo y se cuidaría -

por el mejoramiento de la condición del obrero. Bajarían -- los aranceles de importación en favor de aquellos productos que beneficiasen a las clases media y popular ". (1)

Carranza durante su estancia en Veracruz y de acuerdo con las promesas que había hecho en sus adiciones al Plan de Guadalupe expidió varias leyes de las cuales 3 de ellas sobresalieron; como la del 25 de diciembre de 1914 sobre el municipio libre, la del 6 de enero de 1915 para resolver la -- cuestión agraria y la del 29 del mismo mes y año para regir las relaciones obrero patronales.

Carranza entendía que la Constitución de 1857 de ninguna manera correspondía satisfactoriamente a las necesidades del momento, precisaba entonces crear una nueva Constitución, consintió Carranza en convocar a un Congreso Constituyente.

El Constituyente tuvo su primera sesión ordinaria el día primero de diciembre de 1916 y clausuró sus sesiones el 31 de enero de 1917, fecha en que se firmó la Constitución. Por la tarde rindieron la protesta de guardarla, primero los diputados y después el Primer Jefe del Ejército Constitucio--nalista.

" La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de -- 1917 y entró en vigor el 10. de mayo del mismo año. Promul--gada y jurada la Constitución de 1917, pudo convertirse Ca--rranza en Presidente Constitucional." (2)

(1). Quirarte, Martín. Visión Panorámica de la Historia de México, Editorial Porrúa Hermanos. México 1967. Pág. 228.

(2). Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1975. Editio--rial Porrúa. México 1975. Pág. 816.

La necesidad de mejorar socialmente fue lo que originó que hubiera cambios en todos los aspectos, fue así como en la sesión ordinaria del jueves 18 de enero de 1917 se presentó en el Congreso Constituyente de Querétaro el dictámen --- acerca del título IV, relativo a la responsabilidad de los funcionarios.

Antecediendo a los siete artículos que componen dicho título, contenía una breve exposición de motivos la cual mencionaba lo siguiente: " La Responsabilidad de los Funcionarios, es la garantía del cumplimiento de su deber, y por tal motivo, todo sistema legislativo que vea la manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos, es de capital importancia en el sistema constitucional.

Debe establecerse en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios, en segundo, el procedimiento para juzgarlos y en tercero la penalidad respectiva..

Respecto al primer punto, se establece por el proyecto la responsabilidad del Presidente de la República, de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, de los Magistrados de la Suprema Corte, de los Secretarios del Despacho y del Procurador General de la República; así como también de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados a las legislaturas locales.

La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria y a los de carácter grave del

orden común.

Los miembros del Congreso de la Unión y de la Corte Suprema, los Secretarios de Estado y el Procurador, son responsables de todas las faltas, omisiones y delitos en que incurran, ya que respecto a ellos no operan las razones que para la limitación de los cargos pueden ser hechos, respecto al Presidente de la República.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales asumen, además de su carácter de funcionarios genuinos de cada Estado, el de auxiliares de la Federación y pueden incurrir con ese carácter en responsabilidad de carácter federal.

El procedimiento para juzgar a los altos funcionarios y a las autoridades competentes para ello, son distintas según se trate de delitos del orden común o delitos oficiales.

Respecto a los primeros el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común, como a cualquier otro ciudadano, por lo que se ha establecido que para quedar un alto funcionario a disposición del fuero común, debe antes hacerse una declaratoria por la Cámara de Diputados para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración pública.

Solamente el Presidente será juzgado siempre por el procedimiento instaurado para los delitos oficiales.

Estos últimos son juzgados no por los tribunales del orden común, porque evidentemente salen fuera de la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, y se ha establecido que los juzgue el Senado, mediante el siguiente procedimiento:

La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores; ésta dicta la sentencia, previos los trámites ordinarios de todo proceso como son: oir al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad o inocencia.

Los actos indebidos de un funcionario pueden estar previstos o no por una ley especial que fije una penalidad del orden común; es decir prisión, multa, etc., en este caso se prevee una penalidad general, que consiste en la privación del empleo o en la inhabilitación para obtener otro, según establezca la ley secundaria respectiva.

Como un gran paso en el sistema de responsabilidad de los funcionarios, se concede acción a toda persona para que ante la Cámara de Diputados presente denuncia formal de los delitos o faltas de los funcionarios, a fin de que dicha Cámara proceda a iniciar el procedimiento.

La Comisión, comprendiendo la gran importancia que tiene el problema de la responsabilidad de los funcionarios y la necesidad de cambiar por completo las bases del sistema actual, que ha venido a nulificar radicalmente la responsabilidad de los funcionarios y empleados, ha creído que para juzgar nadie mejor que el pueblo mismo, el cual por experiencia propia conoce el manejo de dichos empleados y puede a ciencia cierta, dar su resolución. Por este motivo se establece que los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea -

la pena en que incurren, serán juzgados por el Jurado Popular".⁽³⁾

A continuación, la Comisión compuesta por los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilarario Medina, presentó a la Asamblea el proyecto por ella elaborado sobre responsabilidades de los funcionarios públicos. Sin discusión fue aprobada y se llevó a efecto tres días después, o sea el 21 de enero del mismo año.

El primer artículo de este título, que es el 108, decía: " Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su gestión y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y las leyes federales.

El Presidente de la República durante el tiempo de su mandato, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común "⁽⁴⁾

Como un resumen al debate que se suscitó al rededor de este artículo, entre sus principales impugnadores y defensores, consideramos en primer lugar la objeción que le hizo el Diputado Céspedes, al preguntar los motivos por los que la Comisión no había juzgado procedente considerar responsable ---

(3) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo II. Imprenta de la Cámara de Diputados. México 1922. Pág. 424.

(4) Idem. Pág. 425.

al Presidente de la República, por violaciones a la Constitución de la República, inquietud a la que se retiró el General Jara, afirmando que ello daría lugar a que tuviera que juzgar al Presidente, por los otros poderes y en estas condiciones se establecería un conflicto. No satisfecho el primero con esta respuesta, insistió en su petición e hizo referencia a que en la Constitución de 1857 se disponía que el Presidente era responsable por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

El Diputado Lizardi trató de justificar las dudas de Céspedes, afirmando que el Presidente no podía violar la Constitución, en cuanto a todos sus actos debían ser refrendados por los Secretarios de Estado, y así éstos responderían de los actos indebidos ejecutados, sin perjuicio de exigir al Presidente, aquellos en que hubiera incurrido, una vez que dejare el ejercicio de su encargo.

Esta opinión de Lizardi motivó otras intervenciones como la del Constituyente Pintado Sánchez, que insistió en la necesidad de sancionar al Presidente por los actos que ejecutare con los Secretarios; El Diputado Ugarte apoyó lo dicho por Lizardi y una vez concluida la discusión, el proyecto, hoy ley, fue aprobado por 101 votos contra 51.

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

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado

de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su comisión y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos de 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 " . (5)

Puesto a discusión, el Diputado Manjarrez interpeleó a la Comisión para que le explicara como debe entenderse esa " mayoría absoluta del número total de los miembros que constituyen la cámara de Diputados ", si debe considerarse que esa mayoría absoluta estará constituida por las dos terceras partes del total de los miembros que componga la Cámara o por las dos terceras partes de los miembros que concurren cuando se presente el caso. El Diputado Rodríguez González dijo -- que la mayoría absoluta la venía a constituir la mitad mas -- uno. El Diputado Lizardi expuso sus razones, sobre el por -- que debe exigirse la mayoría de votos de la asamblea para de -- cidir si un representante popular es o no es responsable por los delitos de que se le acusa, pues esto tiene como base el evitar que el acusado caiga en las redes de las intrigas o -- maquinaciones que sus enemigos políticos puedan tenderle. Por último el Diputado Rivera Cabrera dijo que debe decirse " por las dos terceras partes de los Diputados que se encuen -- tren en la Cámara en los momentos en que ésta conozca de los casos que se sujeten a su deliberación. De ese modo queda -- rán satisfechas las exigencias de la justicia de una parte y de otra los intereses del acusado que quedará fuera de las -- intrigas de que pudiera ser víctima".

(5). Idem, Pág. 425.

Puesto a votación fue aprobado por 85 votos contra 69.

Artículo 110 "No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hubieren aceptado durante el período en que, conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto de los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión.

Para que la causa pueda iniciarse, cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior".⁽⁶⁾ El presente artículo fue aprobado por unanimidad.

El dictamen del artículo 111 decía así: " De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarare por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros que, el acusado es culpable, después de oírlo y de practicar las diligencias que estime convenientes, éste quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere 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.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

(6) Idem. Pág. 426.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que no ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará -- una comisión de su seno para que sostenga ante éste la acusación de que se trata.

El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una ley sobre las responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación determinando como faltas oficiales los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho aunque hasta la fecha no hayan tenido el carácter de delitos.

Estos serán siempre juzgados por un Jurado Popular en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20".⁽⁷⁾

Salvo la rectificación que hizo un Diputado sobre la sílaba que estaba de mas, con lo cual estuvo de acuerdo la Comisión, por lo que este artículo fue aprobado por unanimidad.

Como se ve, la intención del Constituyente fue la de deslindar los delitos oficiales de los comunes, ordenando la creación de una ley que los agrupara, con la particularidad de que los infractores deben ser juzgados por un jurado popular.

De manera que al elaborarse la referida ley especial,-

(7). Idem. Pág. 426.

se concentraron en la misma todas las figuras que el legislador estimó eran descriptivas de delitos y faltas oficiales. No cabe duda que cualquier norma dispersa en algún otro ordenamiento relativa a transgresiones de funcionarios y empleados públicos, quedó sin efecto a partir de la entrada en vigor de aquella ley.

A continuación se pasó a los dictámenes relativos a -- los artículos 112, 113 y 114, los cuales también fueron aprobados por unanimidad y decían lo siguiente:

Artículo 112 " Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la -- gracia del indulto ". (8)

Artículo 113 " La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrán exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su cargo y un año después ". (9)

Artículo 114 " En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público ". (10)

B).- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS
EXPEDIDA BAJO EL MANDATO DEL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS.

El General de División, Lázaro Cárdenas desde muy joven se interesó por la vida política del país, ya que desde los 18 años se unió a la revolución, fue carrancista y combatió el villismo y al terminar la revolución alcanzó el grado de Coronel. Se encargó de capturar al General Rodolfo Herrero asesino de Carranza. Fue muy estimado por Obregón y Calles, combatió en las rebeliones de De la Huerta y de Escobar, fue Gobernador de Michoacán, Secretario de Gobernación durante el sexenio del Ingeniero Pascual Ortíz Rubio y Secretario de Guerra y Marina del entonces Presidente General Abelardo L. Rodríguez.

Al iniciarse los trabajos de la campaña presidencial, aparecen en la competencia política el General Lázaro Cárdenas; el candidato de los Izquierdistas, Coronel Adalberto Tejada; el General Antonio I. Villareal; el líder Hernán Laborde, sostenido por el partido comunista y el Licenciado Román Badillo, apoyado por el partido antirreleccionista. Así como el Presidente del Partido Nacional Revolucionario, General Manuel Pérez Treviño.

La convención de Querétaro proclama la candidatura para la Presidencia de la República del divisionario michocano General Lázaro Cárdenas, para el período 1934 - 1940 (desde la sexta reelección del General Porfirio Díaz para el período 1904 - 1910. y luego el de 1910 - 1916, que no llegó a concluir, hasta el año de 1933, se vuelven a establecer los sexenios). Así es como el candidato oficial, inicia su gira política a través de la República, se interna por las más apartadas regiones del país, con el objeto de conocer directamente los problemas y las necesidades de los campesinos.

El primer domingo de julio de 1934 se verifican las -- elecciones para la renovación de los poderes de la Unión, -- triunfando los candidatos del Partido Nacional Revolucionario.

El Congreso de la Unión declara que son válidas las elecciones efectuadas el primer domingo de julio de 1934 y -- que es Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para el sexenio 1934-1940, el General de División --- Lázaro Cárdenas.

El gabinete presidencial esta formado por una mitad de ministros callistas y por la otra mitad, de cardenistas; uno de los primeros actos de gobierno fue el de clausurar lujos-- sas casas de juego; el Casino de la Selva y el Foreign Club.

Para el indígena y el trabajador del campo, el General Lázaro Cárdenas fue un apóstol, todo lo que le pedían se los concedía, dentro de la ley. Lo mas sobresaliente de sus primeros años de gobierno fue el reparto ejidal de la Laguna.

El 13 de junio de 1935, el Presidente Lázaro Cárdenas hace algunas declaraciones y menciona que los problemas de - trabajo son consecuencia del acomodo de los factores de la - producción y agrega que cree tener derecho a que la nación - tenga plena confianza en él. Al día siguiente, el Presiden-- te pide la renuncia a todos los ministros y jefes de Departamento para reorganizar su gabinete.

En abril de 1936 es expulsado del país el Ex-Presidente Plutarco Elías Calles, quien protestara y se manifestara en contra, por la separación de algunos funcionarios públi-- cos; el desafuero de ciertos Senadores y Diputados; la desaparición de poderes de los Estados de Sonora, Durango, ----

Guanajuato y Sinaloa. Fue así como el Partido Nacional Revolucionario expulsó al General Calles y a sus amigos, ya que se hablaba mucho de conspiraciones y complots callistas en contra del Gobierno. (11)

Estos son algunos puntos que en su política interna desarrolló el General Lázaro Cárdenas, teniendo para nosotros una gran importancia que a fines de su período presidencial se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

El Congreso de la Unión expidió el 29 de diciembre de 1939, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

La presente ley menciona la importancia de establecer la responsabilidad de los funcionarios al afirmar en su exposición de motivos lo siguiente: "El ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, deberá aprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

El Estado, por su parte, debe preveer las medidas efi-

(11). Casasola, Gustavo. Historia Gráfica de la Revolución Mexicana 1900-1970. Tomo 6, Editorial Trillas. México 1973. Pags. XIII - XIV.

caces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza en que ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que asimismo sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia.

La actuación criminal de los malos funcionarios cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para liberarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia " o bien, produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver al Gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico concupiscente que solo lo oprime y explota " (12)

Esta Ley se expidió como ya mencionamos, durante el mandato del General de División Lázaro Cárdenas y en base a las facultades que le fueron concedidas para legislar en materia penal y procesal, según decreto del 31 de diciembre de 1936.

(12).Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, México 1982, Pags. 11-12.

La Ley de Responsabilidades de referencia contiene --- seis títulos, con un total de 111 artículos y seis transitorios. En esta ley se distinguen a los altos funcionarios de la Federación, de los demás funcionarios y empleados y señala como tales a: El Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado los Jefes de Departamento autónomo y al Procurador General de la República. Los no mencionados en esta lista quedan incluidos en la otra categoría, (cabe mencionar que en esta -- ley quedan comprendidos los Gobernadores y los Diputados a -- legislatura de los Estados).

El Título segundo precisa cuales son los delitos y faltas oficiales. El capítulo I, se ocupa de describir los delitos en que pueden incurrir los altos funcionarios de la Federación, los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las legislaturas locales, que no son sino los mismos a que -- se refería en su artículo 1059 el Código Martínez de Castro, de 1871; aunque con justicia puede decirse que la presentación es mejor en la citada ley, ya que, en el código se encontraban amontonados y en ésta se encuentran claramente separados en fracciones. El capítulo II, prevé cuales son los delitos y faltas oficiales en que pueden incurrir los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Sin embargo esta ley confunde entre delitos oficiales y los del orden común, ya que de manera casual señala los diferentes delitos que pueden cometer los funcionarios y em---pleados públicos, tanto de la Federación como del Distrito Federal con motivo del desempeño de su cargo (artículo 18. Son delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y em---pleados de la Federación y del Distrito y Territorios -----

Federales, comprendidos en el artículo 2o. de esta Ley). Por virtud de una indebida apreciación de lo que es propiamente un delito o falta oficial, con el que es un delito del orden común, se rompe el principio de igualdad ante la ley al dar un tratamiento jurídico distinto y preferencial a los altos funcionarios en relación a los funcionarios y empleados propiamente dichos.

En cuanto a los altos funcionarios de la Federación se continuó distinguiendo los delitos oficiales de los delitos del orden común, quedando comprendidos dentro de los primeros todos aquellos actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o del buen despacho, conociendo de dichos delitos, llamados políticos, el Congreso de la Unión, siguiendo el procedimiento básicamente de las leyes anteriores, es decir, la Cámara de Diputados como Cámara de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. Por lo que se refiere a los delitos del orden común dichos, altos funcionarios gozaban de fuero constitucional, de suerte que, para que dar sometidos a los tribunales ordinarios tenían que ser previamente desahorados por la Cámara de Diputados.

Trátandose de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, que cometieron delitos o faltas oficiales (artículo 18) remitía en cuanto al procedimiento a lo señalado en el Código de Procedimientos penales, sea el Federal o del Distrito Federal, según sea el caso, pero previniendo que en tales casos se juzgaría por un jurado de responsabilidades oficiales, sea Federal o del Distrito Federal, según el funcionario o empleado, dependiera de la Federación o del Distrito Federal. Si se trataba de delitos no comprendidos en el artículo 18, quedaban sujetos a los tribunales ordinarios.

Dicha ley tuvo una vigencia de 40 años, la cual fue --
abrogada por la Ley de Responsabilidades de 1980.

C). - LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DE 1980.

Durante el sexenio de 1976 - 1982 el Presidente de la República fue el Licenciado José López Portillo, el cual nació y creció dentro de una familia conservadora, su abuelo fue porfirista, al terminar su carrera de Licenciado en Derecho se va becado a Argentina junto con el Licenciado Luis Echeverría Alvarez, al regresar instala su despacho como abogado y se dedica a la docencia en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Durante el gobierno del Licenciado Adolfo López Mateos, se le nombra encargado de la Junta Federal de Mejoras Materiales. Y ya en el régimen del Licenciado Luis Echeverría Alvarez es nombrado Director de la Comisión Federal de Electricidad; Secretario de Hacienda y Crédito Público y de ahí candidato a la Presidencia de la República.

El Partido Acción Nacional no presentó Candidato y después de llevarse las elecciones se decidió por José López Portillo.

Existía una crisis de credibilidad, pues el pueblo desconfiaba del sistema, debido a la política que llevó el Licenciado Luis Echeverría. En su toma de posesión el Licenciado López Portillo, pidió tiempo y confianza, convocando a una alianza entre Gobierno, trabajadores y empresarios (alianza para la producción). su bandera política fue " La solución somos todos ". Su comunicación con el pueblo fue abierta, franca y efectiva, al inicio de su régimen intento combatir la corrupción enviando a la cárcel a Félix Barra García, Ex-Secretario de la Reforma Agraria, y a Eugenio Méndez Docurro, Ex-Secretario de Comunicaciones y Transportes.

Dió lugar a la Ley de Organizaciones Políticas, Partidos Políticos y Procesos electorales (L O P P), conocida generalmente como reforma política y que permitió la entrada a la Cámara de 100 Diputados de la oposición sin circunscripción, también se permitió la entrada a varios nuevos partidos como son:

- El Partido Socialista Unificado de México (P S U M) de izquierda.
- Partido Revolucionario de los Trabajadores (P R T) de izquierda.
- Partido Demócrata Mexicano (P D M). de derecha.
- Partido Social Demócrata (P S D). centrista.

Sin embargo no todo fue positivo durante la vigencia de este período presidencial, nuestra deuda externa llegó a --- 80,000 millones de dolares, se devaluó nuestra moneda hasta un 500 %, y por basar todo el sistema económico en el petróleo se llegó a la crisis actual.

Y por lo que se refiere al Tema, materia de nuestro trabajo, debemos decir que fue en este régimen, cuando se expide la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios, que --viene a abrogar a la de 1940.

En el Diario Oficial, del viernes 4 de enero de 1980, - se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979.

Esta Ley deroga en forma expresa (Artículo transitorio

segundo), la Ley de Responsabilidades que estaba en vigor - desde 1940, que en esencia, siguió los lineamientos de la -- Ley anterior. con la diferencia importante, de que la Ley de Responsabilidades de 1980 sigue los principios de las leyes de Responsabilidades de Juárez y la de 1896 para distinguir claramente los delitos oficiales de los delitos del orden co mún, siendo los primeros aquellos que de una u otra manera - alteran o vulneran la Constitución y los segundos aquellos - cuya conducta queda tipificada como delito propiamente dicho.

Los delitos o faltas oficiales, para aquellos que te-- nián la categoría de altos funcionarios, seguían siendo juz-- gados por el Congreso de la Unión, en tanto que los segundos por un Jurado de Responsabilidades oficiales. Por un error inexplicable el capítulo correspondiente del Código Penal de 1931, bajo el título de los Delitos de los funcionarios pú-- blicós quedó derogado por la Ley de Responsabilidades de 1940 no siendo establecida su vigencia con motivo de la Ley de -- Responsabilidades de 1980, ya que esta Ley abrogó lisa y lla-- namente la Ley de Responsabilidades de 1940.⁽¹³⁾

Esta Ley consta de 92 artículos, contenidos en cinco - títulos, que se subdividen a su vez en varios capítulos y -- dos artículos transitorios el título primero de la Ley com-- prende 18 artículos y es el único que no se subdivide en ca-- pítulos; el título segundo, denominado " Del procedimiento - respecto de los funcionarios que gocen de fuero ", se subdi-- vide en cinco capítulos: El Capítulo I, se denomina "De las secciones instructoras "; el Capítulo II, "Del procedimiento en los casos de delitos comunes"; el Capítulo III, " Del ju-

(13) Revista de investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, año 7, número 7, México 1983, Pág. 240.

rado de Acusacion", el Capítulo IV, " Del jurado de senten--
cia ", y el Capítulo V. " Disposiciones Generales ". El Ti-
tulo Tercero denominado " Del procedimiento en los delitos y
faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no go-
cen de fuero ", se subdivide en dos capítulos: el Capítulo I
se intitula " De la Incoacción del procedimiento ", y el Ca-
pítulo II "Disposiciones Generales". El Título Cuarto, deno-
minado " Del jurado de Responsabilidades Oficiales de los --
funcionarios y empleados públicos por delitos y faltas ofi-
ciales ", comprende dos Capítulos: el Capítulo I se denomina:
" De la integración del jurado ", y el Capítulo II, " De la
competencia del jurado ".

Finalmente el Título quinto, que contiene las llamadas
" Disposiciones complementarias ", consta de dos capítulos:
el I, " De la remoción de los funcionarios judiciales " y el
Capítulo II, " Investigaciones del enriquecimiento inexplica-
ble de los funcionarios y empleados públicos ".

En su exposición de motivos contiene declaraciones im-
portantes que tienden a justificar algunos conceptos que ins-
piraron la presente Ley de Responsabilidades:

" Es principio general del Derecho, el que la Ley otor-
gue idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurí-
dica. Todos los funcionarios y empleados públicos son servi-
dores del pueblo mexicano. Desde los depositarios de los -
Poderes de la Unión hasta el mas modesto empleado de oficina
pública, deben ser consignados como sucede en el caso de un
particular, cuando cometan hechos delictuosos.

La igualdad ante la ley es un imperativo para la reali-
zación de la justicia. Con este propósito desaparece en la
tipificación, el distingo establecido por el ordenamiento en

vigor, entre los "Delitos de los altos funcionarios de la Federación" y los cometidos por los "demás funcionarios y empleados de la Federación y del distrito y Territorios Federales", para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables.

En lo que respecta a los delitos oficiales, se precisa su tipificación. Se definen como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados referidos, los cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio del buen despacho. Para evitar conflictos normativos, se preceptúa que estos delitos serán considerados oficiales, siempre que no sean tipificados en el Código Penal o en otra ley, pues en tal caso, serán considerados como delitos comunes y sujetos al ordenamiento correspondiente, así como a los tribunales penales competentes.

En este caso, la iniciativa puntualiza la responsabilidad de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, por los delitos comunes, los delitos oficiales, las faltas u omisiones que cometieren en su encargo o en ejercicio del mismo.

El fuero constitucional recibe tal nombre, por cuanto su destinatario tiene inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, más no es en forma alguna prerrogativa de impunidad. Constituye un requisito de procedibilidad para perseguir los actos punibles cometidos por funcionarios aforados, previa autorización de la Cámara Federal correspondiente. Bajo esta perspectiva, la presente iniciativa señala cuáles funcionarios gozan de fuero, así como los términos de su ejercicio.

Naturalmente, la consecuencia del delito debe ser la misma en uno y en otro caso, llegados a este punto del examen del sistema establecido por los preceptos constitucionales, de ponerse de relieve que tratándose de funcionarios -- con fuero, la sanción consiste en privación del puesto que se desempeña e inhabilitación para obtener otro por el tiempo que determine la Ley; así como el párrafo 2o. del artículo 111 era categórico al preceptuar que " Cuando el mismo hecho 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 ". Congruentemente al tratarse de funcionarios o empleados que no gocen de fuero, por el -- delito oficial sólo podrán ser sancionados con destitución e inhabilitación, para mantener el principio de igualdad ante la Ley.

visto desde el ángulo del proceso, se tendrá que concluir que en cuanto a los funcionarios con fuero, es requisito de procedibilidad el fallo del Senado como Gran Jurado de Sentencia, que sólo resuelve si existió o no delito oficial y, en el primer caso, sobre la destitución del funcionario, pero dejando abierta la posibilidad de proceso, que se ventilará conforme a las Leyes del orden común. Tratándose de -- funcionarios y empleados sin fuero, no se establece requisito alguno de procedibilidad, por lo cual directamente podrá abrirseles proceso para que sean juzgados conforme a la legislación común ".⁽¹⁴⁾

(14) Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, México 1982, Pág. 500-501

CAPITULO II

ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LA LEY VIGENTE Y LAS LEYES ANTERIORES.

A).- LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DEL 3 DE NOV. DE 1870

El 3 de noviembre de 1870 se publicó en el Diario Oficial, por el Presidente Juárez, el Decreto del Congreso General sobre " Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios".

"Esta Ley, es la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema y sin duda por su sencillez, es la mejor, aún cuando no abarcó los numerosos problemas que se desprenden, de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partidos, y con la sociedad en general".⁽¹⁾

- El decreto del 3 de noviembre de 1870, establece lo siguiente:
- El Congreso de la Unión decreta:

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

(1) Cárdenas. Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, México 1982. Pag. 36

El artículo mencionado hace referencia a delitos oficiales y las conductas que menciona son tan vagas que no pueden configurar delitos propiamente dichos, tal parece que esta era la intención; los delitos oficiales, no son tales, sino situaciones políticas que hacen factible la separación de sus cargos a los altos funcionarios que hubieran perdido la confianza del pueblo.

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

Artículo 3o. 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.

Los dos artículos anteriores nos definen las faltas u omisiones en que incurren los funcionarios.

Artículo 4o. El delito oficial se castigará con la destitución del encargo en cuyo desempeño se haya cometido y con la inhabilidad para obtener el mismo u otra comisión de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años.

En el anterior artículo se mencionan las sanciones que corresponden a los autores de delitos oficiales.

El Artículo 5o. menciona las faltas oficiales, con la suspensión del encargo e inhabilitación por un plazo, mínimo

de un año, y máximo de cinco,

El Artículo 6o. sanciona las omisiones con seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

El artículo 7o. menciona que los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberán juzgarse o castigarse conforme a la misma ley, son los enumerados en el artículo 103 constitucional y el tiempo para que se les pueda exigir responsabilidad expresa según el artículo 107 constitucional -- que es de un año.

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

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

En cuanto al procedimiento, considerará el artículo 10 -- que la acción del Gran Jurado terminará con dos proposiciones: Una que corresponda a los delitos oficiales, pidiendo se declare que es o no culpable el acusado; y la otra ----

relativa a los delitos comunes, consultando si hay o no lugar a proceder.

El artículo anterior menciona al Gran Jurado el cual se integraba para conocer de los delitos oficiales según lo mencionado por el artículo 105 constitucional, por el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta en tribunal Pleno, y erigida en jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

De los delitos comunes el artículo 104 constitucional menciona lo siguiente:

El Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o nó 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.

Es importante mencionar que cuando se expidió la presente ley, no se había expedido aún ni el Código Penal ni los Códigos procesales, ni existía el sistema bicameral.

El 13 de noviembre de 1874 se reformó la Constitución y se creó la Cámara de Senadores para que, junto con la de

Diputados. integrara el Congreso y actuará como jurado de -
sentencia, en lugar de la Suprema Corte de Justicia.

En 1896 se expidió una nueva ley de responsabilidades, la cual confirió al congreso la competencia para conocer de la llamada responsabilidad oficial. A diferencia de la Ley de Juárez, ésta no define ni señala cuáles son los delitos - oficiales, pero tienen el mérito dicha ley de distinguir entre los delitos oficiales y los delitos del orden común, conociendo de estos últimos los tribunales comunes y de los -- primeros el Congreso de la Unión.⁽²⁾

(2) Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho.
año 7, número 7. México 1983. pág. 239.

B).- PRECEPTOS CONSTITUCIONALES 1814, 1857 y 1917
 CONSTITUCION DE 1814.

Durante la guerra de independencia Don José María Morelos y Pavón quien dirigía el movimiento insurgente convocó a un Congreso instalado en Chilpancingo, el cual declaró el 6 de noviembre de 1813 la independencia absoluta de México con respecto a España.

Morelos de ideas innovadoras, defiende el principio de la soberanía popular y recomienda que el gobierno sea ejercido por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; -- conoció Morelos la condición inferior de mestizos, indios y casta, se rebeló contra aquella injusta clasificación étnica. Declaró que no debían subsistir los nombres de indios, mulatos y castas, ya que todos debían de ser considerados americanos.

Fue así como después de varios meses de labores el --- Congreso preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el Título de Decreto --- Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Sus autores, según lo manifestado por Morelos en su proceso, fueron: Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Berduzco y Argandar. Desde la declaración de Independencia, Rayón se --- había opuesto expresamente al desconocimiento de Fernando --- VII, que ahora ratificaba la Constitución al postular la emancipación plena. Lo que hay que lamentar es que no tuviera una vigencia práctica.

Por lo que se refiere a la materia de Responsabilidades la Constitución de 1814, establece en su artículo 59 que los Diputados serían inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podría hacerseles cargo de ellas; pero se

sujetaría al juicio de residencia (Institución que existió durante la época colonial, para fincar responsabilidad a los funcionarios de cualquier jerarquía como eran los Virreyes, Capitanes, Generales, Gobernadores, etc., por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones), por la parte que les toca en la Administración Pública y además podrían ser acusados durante el tiempo de su gestión y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de -- apostasía, así como los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Mas adelante, en el artículo 149 se disponía que los Secretarios (que eran tres de Guerra, de Hacienda y de Gobierno) se sujetarían indispensablemente al juicio de residencia y a cualquier otro que en el tiempo de su ministerio se promoviera legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.

En el artículo siguiente se declaraba que los individuos del Gobierno se sujetarían asimismo al juicio de residencia, pero en el tiempo de su administración sólo podrían ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59, (para los Diputados) y por la infracción del artículo 166 -- (arresto ilegal de un ciudadano).

Vale la pena transcribir algunos de los principales -- preceptos ligados por la materia:

Artículo 28. Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.

Artículo 29. El Magistrado que incurriere en este delito será depuesto y castigado con la severidad que mande la ley.

Artículo 37. A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.

Capítulo XVIII. del Tribunal de Residencia.

Artículo 212. El Tribunal de Residencia se compondrá de siete jueces, que el Supremo Congreso ha de elegir, por suerte, de entre individuos que para este efecto se nombren, uno por cada provincia.

Artículo 213. El nombramiento de estos individuos se hará por las juntas provinciales de que se trata el capítulo VII, a otro día de haber elegido los Diputados, guardando la forma que prescriben los artículos 87 y 83 y remitiendo al Congreso testimonio del nombramiento, autorizando por la solemnidad que expresa el artículo 90. Por las provincias en donde se celebren dichas juntas, el mismo Congreso nombrará por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos. los individuos correspondientes.

Artículo 215. La mesa de estos individuos se renovará cada dos años, saliendo sucesivamente en la misma forma que los diputados del Contreso; y no podrán reelegirse ninguno de los que salgan, a menos que no hayan pasado dos años.

El Capítulo XIX se refiere a las funciones del Tribunal de residencia.

CONSTITUCION DE 1857.

Avanzando en nuestro estudio sobre responsabilidad de los altos funcionarios llegamos a la Constitución de 1857, - que es el antecedente inmediato de la vigente, la cual fue - discutida y promulgada en una época de graves desavenencias políticas y fuertes contiendas entre los partidos, Liberal y Conservador.

Por lo tanto amerita un estudio de los preceptos relativos al presente tema, por lo cual seguiremos el desarrollo de los debates que se suscitaron en el seno del Constituyente y que dieron los siguientes resultados:

Fue en la sesión del 31 de octubre de 1856 cuando se - inició la discusión sobre el título relativo al Juicio Polí-- tico del proyecto de Constitución. El artículo 105 de ese -- proyecto decía: "Estan sujetos al juicio político por cual-- quier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo: Los Secretarios del Despacho, los individuos de la Suprema -- Corte de Justicia, los jueces de Circuito y Distrito y los de más funcionarios públicos de la federación, cuyo nombramiento sea popular. El Presidente de la República esta sujeto al -- mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común.⁽³⁾

El Diputado Cerqueda se opuso a que el juicio político se extendiera a los jueces de Distrito y de Circuito, que de ben estar sujetos a una responsabilidad bien determinada.

(3) Zarco, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857), Colegio de México 1956. Pag. 1000.

El Diputado Mata contesta a esto, diciendo que como --- ellos han de ser agentes del gobierno general de los Estados es claro que estèn como los demás sujetos al juicio político. El Diputado Ocampo consideraba, demasiado exigir responsabilidades por toda clase de faltas. Ha estado siempre por la -- responsabilidad ministerial pero cree que no debe exigirse -- simultáneamente a los jueces y ministros.

En la sesión posterior se continuó el debate, tocando al jurista potosino Don Ponciano Arriaga, fungir como Presidente del Congreso, por su parte se refirió en concreto a la responsabilidad del Presidente, afirma que es difícil fijar un lindero entre el Presidente y sus ministros, por lo que -- todos deben ser responsables; por esta razón, la comisión -- cuidó de establecer garantías para el juicio político.

Después de numerosas intervenciones, entre otras la -- del Diputado Ruíz, se reconoce que en el proyecto no está -- precisado el juicio político; por lo que existen temores por parte de los oponentes, de que haya abundancia de acusaciones.

Finalmente terminados los debates que se suscitaron en -- el constituyente de 1856, alrededor del capítulo relativo a responsabilidad de los funcionarios públicos, quedando integrado con 7 artículos que a continuación se mencionan.

Artículo 103. Los Diputados al 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 en el ejercicio de -- ese misma comisión. Los Gobernadores de los Estados, lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes fede-

rales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Artículo 104. Si el delito fuese 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.

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 por 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 encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en Jurado de sentencia con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos la pena que la ley designe.

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

Artículo 107. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el

funcionario ejerza su mandato y un año después.

Artículo 108. En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

De lo mencionado podemos decir que los preceptos anteriormente señalados casi coinciden con los artículos 108 a 114 del texto original de la Constitución de Querétaro.

Los Artículos 103, 104 y 105 fueron reformados bajo la Presidencia de Don Sebastian Lerdo de Tejada el 6 de noviembre de 1874.

Con la implantación del bicammarismo, el artículo 103 - fue reformado en su primera parte para incluir a los Senadores dentro de la enumeración de los altos funcionarios, que el texto anterior contenía, además fue adicionado para limitar la extensión del fuero, prescribiendo que este no abarcará los casos en que el funcionario cometa un delito oficial o común en el desempeño de empleos o comisiones ajenos a sus cargos.

Esta adición fue integralmente trasplantada a la Constitución de 1917 convirtiéndose en el artículo 110.

El Artículo 104, a consecuencia también de la implantación del bicammarismo fue reformado en el sentido de asignar a la Cámara de Representantes, ya no al Congreso como decía el texto anterior, la función de erigirse en Gran Jurado para declarar en los casos de delitos comunes, si ha o no lugar a proceder.

El Artículo 105, fue igualmente reformado por las mismas razones que los anteriores, estatuyéndose en él, que el

Jurado de acusación sería la Cámara de Diputados y la de Senadores el de sentencia ; ya no la Suprema Corte como lo establecía el precepto substituído.

Para concluir podemos decir a modo de resumen que la Constitución de 1857 establece la responsabilidad política de los Diputados al Congreso de la Unión (En ese entonces no existía la Cámara de Senadores), los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Estado, atribuyéndoles responsabilidades por los delitos del orden común que cometan durante el tiempo de su cargo y por los delitos y faltas que incurran en el ejercicio de su misma función -- (delitos oficiales). También se hace extensiva dicha responsabilidad a los Gobernadores de los Estados por infracción a la Constitución y a las Leyes Federales y por lo que se refiere al Presidente de la República, se establece la inmunidad especial de que durante el desempeño de su encargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la patria, violación a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

CONSTITUCION DE 1917.

En el capítulo anterior hicimos referencia, a la obligación que impuso el Constituyente de 1917 al Legislador, de dictar una ley que aglutinara las faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación.

En esa época estaba vigente el Código Penal de 1871, - conocido como " Código Martínez de Castro ", el cual contenía en el título Undécimo, bajo el rubro de " Delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones ", -- los siguientes capítulos:

Capítulo I.- Anticipación o prolongación de funciones públicas.- Ejercicio de las que no competen a un funcionario abandono de comisión, cargo o empleo.(Artículos del 993-998).

Capítulo II.- Abuso de autoridad.(Artículos del 999- - 1010).

Capítulo III.- Coalición de Funcionarios.(Artículos del 1011-1013).

Capítulo IV.- Cohecho.(Artículos del 1014-1025).

Capítulo V.- Peculado y concusión.(Artículos del 1026- 1034).

Capítulo VI.- Delitos cometidos en materia penal y civil.(Artículos del 1035-1058).

Capítulo VII.- Sobre algunos delitos de los altos funcionarios de la Federación (Artículo 1059). Aquí se aludía cualquier ataque a las instituciones democráticas, a la ----

forma de gobierno o a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna garantía individual y cualquier otra infracción de la Constitución y Leyes Federales que en el desempeño de su encargo cometieran estos altos funcionarios, así como a las omisiones en que incurrieran los mismos, de las mencionadas en el artículo 103 de la Constitución, en suma, a los llamados propiamente delitos políticos y se precisaban que se les impondría las penas señaladas en la Ley organica del 3 de noviembre de 1870.

Por último, en el artículo 1060 decía que cualquier otro delito de dichos altos funcionarios, que no fuera de los enumerados en el artículo anterior, se castigarían con arreglo a las prevenciones de ese código.

Como el legislador guardó silencio durante 22 años, no obstante que la Constitución le ordenaba elaborar la ley de responsabilidades " a la mayor brevedad ", debemos entender que durante la vigencia del Código de 1871, se aplicaron los delitos comunes señalados en el título Undécimo (a excepción de los mencionados en el artículo 1059 a los que se dió el tratamiento de políticos), que por cierto son extraordinariamente parecidos a los que recogió el Código de 1931, actualmente reformado.

En 1928 se produce una reforma a este artículo y su parte conducente quedó como sigue: " El Congreso de la Unión expedira a la mayor brevedad una Ley de Responsabilidades de todos los Funcionarios y Empleados de la Federacion y del Distrito y Territorios Federales, determinando 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. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un

Jurado Popular, en los términos que, para los delitos de imprenta, establece el artículo 20 ".

En esencia, la reforma se contrajo a incluir como destinatario de esa ley a los funcionarios y empleados del Distrito y Territorios Federales, además de los de la Federación, y ha precisar que en dicha ley se determinarían los delitos o faltas oficiales, antes se decía únicamente faltas oficiales.

En 1929, se abroga el Código Penal de 1871 y entró en vigor el Código " Almaráz ", este nuevo ordenamiento prevee en su Título noveno, bajo el rubro " De los delitos cometidos por funcionarios públicos ", los siguientes:

Capítulo I.- De la anticipación o prolongación de funciones públicas.- Del ejercicio de las que no competen a un funcionario.- Del abandono de comision, cargo, empleo (Artículo del 560 al 565).

Capítulo II.- Del abuso de autoridad. (Artículos del 566 al 578).

Capítulo III.- de la coalición de funcionarios (Artículos del 579 al 581).

Capítulo IV.- Del cohecho. (Artículos del 582 al 592).

Hasta aquí se describen como delitos comunes los ya señalados que cometan funcionarios públicos. En el capítulo siguiente, describe el Código delitos u omisiones oficiales y precisa que cualquier otro delito de los altos funcionarios de la federación, que no sean de los comprendidos en ese apartado, se sancionarán con arreglo a las disposiciones

de ese Código, es decir, que los considera comunes.

Capítulo V.- De los delitos cometidos por los altos funcionarios de la Federación (artículos del 593 al 601).

Mas adelante en el título Vigésimo Primero, en su capítulo I, se describen (Artículos 1219 al 1228), el peculado y a la concusión.

Todavía habría de dictarse otro Código Penal antes de que viera la luz la Ley de Responsabilidades, el de 1931. Este al igual que los anteriores, se ocupa de los delitos cometidos por funcionarios públicos. Dedicó el título Décimo a esta categoría de delitos y otros artículos dispersos (considerados comunes) mediante la siguiente distribución:

Capítulo I.- Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas (Artículo 212).

Capítulo II.- Abuso de autoridad (artículo 213 y 214).

Capítulo III.- Cohecho (Artículo 217 y 218).

Capítulo IV.- Peculado y Concusión (Artículos 219-224).

Por fin, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 111 constitucional, el Congreso de la Unión expide el 29 de diciembre de 1939, la " Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados ", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

C).- FALTAS COMETIDAS POR LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS.

Atendiendo a las reformas del Título IV de nuestra Constitución promulgada en diciembre de 1982, nos encontramos con el término de " servidores públicos ". O sea que en lugar de referirse a las " responsabilidades de los funcionarios públicos ", ahora se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos ", desapareciendo la antigua y tradicional diferencia entre funcionarios y empleados y altos funcionarios a efecto de establecer, la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 108 Constitucional, vigente, incluye como sujetos de responsabilidades " 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". De esta manera nos encontramos con el principio de igualdad ante la Ley, donde se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión, sin embargo se omitió incluir como --servidores públicos a los trabajadores y empleados del órgano legislativo..

" La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos, origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la Administración pública y terceros.

El funcionario y el empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por esto, están o--

bligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad en la función pública, es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta o ha causado una pérdida o un daño.

El trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su cargo, puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administración. Esto provoca diversos tipos de responsabilidades como la Administrativa, la Política, la Penal, la Civil, que aseguran una eficaz actuación de los organismos públicos ".⁽⁴⁾

La Constitución en su título IV, Artículo 109, distingue diversos tipos de responsabilidades y sus respectivos procedimientos y sanciones.

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 y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el Artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

(4).Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa México 1983, Pág. 459.

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

II. La comisión de los delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradéz, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargo o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autonomamente, no podrán imponerse dos veces por una sóla conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento flicito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interposita persona, aumente sustancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia licita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionaran con el docomiso y con la privación de la propiedad dichos bienes, además de las otras personas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su mas estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrán formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Esta disposición se refiere a varios temas:

En primer lugar, establece una obligación a cargo del - Congreso Federal y de las legislaturas locales, cada uno dentro de su respectiva competencia: Legislar sobre las responsabilidades de los servidores públicos y las sanciones a que se hagan acreedores. O sea, deben elaborar las leyes reglamentarias del título IV de la Constitución de la República o de -- las disposiciones respectivas de las Constituciones locales. El Congreso de la Unión la expidió ya, y apareció publicada - en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de - 1982, bajo el nombre de " Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ".

En segundo término, clasifica las responsabilidades que pueden cometer los servidores públicos en tres categorías:

I. Políticas, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos y omisiones que redunden en perjuicio de - los altos intereses públicos e incidan en forma sustancial, en la buena marcha de los asuntos o cargo (Artículo 76 fracción VII y artículo 110). Este ejercicio no procede por la mera expresión de ideas, pues de lo contrario se violaría el artículo 6o. y en materia de política la libertad de expresión debe ser irrestricta.

II. Penales, cuando cometan delitos previstos en las leyes penales, en cuyo caso quedarán sometidos a sus disposiciones.

III. Administrativas, cuando en el ejercicio de su cargo procedan sin apoyo en la ley o contraviniendo sus preceptos, o sea, cuando sus actos u omisiones carezcan de legalidad, pues en nuestro régimen todo acto gubernamental tiene -

apoyo en una disposición legislativa, obren contra el recto cumplimiento del deber, es decir, violen la honradez a la -- que estan obligados a desempeñar el empleo, cargo o comisión actúan sin la lealtad debida al trabajo que desempeñen o lo realicen sin la eficacia e imparcialidad que estan obligados a guardar. Estos actos u omisiones no son tan graves como para constituir un delito, ni tan serios como para hacer materia de juicio político.

Los procedimientos a que se verán sometidos quienes incurran en alguno de los tres tipos de responsabilidad serán también diversos entre sí y autónomos. Sin embargo, como es principio de derecho que nadie puede ser juzgado dos veces - por el mismo acto, en juicio de la misma naturaleza, principio de la cosa juzgada cuando un servidor público es condenado o absuelto en el juicio político, puede quedar sometido a proceso penal o juzgado por responsabilidad administrativa.

Los resultados a que se llegue en cada uno de ellos -- son independientes entre sí y ninguno prejuzga sobre los otros, pues son tres juicios de distinta naturaleza. Asimismo, y como se dice en la iniciativa: " Ofrece la garantía - de que no podrá imponerse dos veces a una misma conducta -- sanciones de la misma naturaleza por los procedimientos autónomos, facultados para aplicarlas ".

En tercer lugar, se refiere al enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, es decir, aquellos casos en que - adquirieron por si mismos o por intermedio de otras, bienes que aumenten su patrimonio, riqueza cuyo origen no puedan justificar. En tales casos, la legislación penal configura los delitos y establecerá las sanciones o las conductas ilegales y los servidores infieles quedarán sujetos a los procedimientos penales, en virtud de los cuales, de ser declarados ----

culpables, se les podrá imponer penas, entre ellas el decomi
so de sus propiedades.

Por último establece que cualquier persona bajo su ex-
clusiva responsabilidad y aportando las pruebas necesarias -
podrá denunciar ante la Cámara de Diputados las conductas a
su entender ilícitas de cualquier servidor público ".⁽⁵⁾

(5).Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Dipu-
tados del Congreso de la Unión LII. Legislatura. Edición 1984.

CAPITULO III

EL JUICIO POLITICO.

A).- IMPORTANCIA DEL JUICIO POLITICO.

Inegablemente el antecedente mas remoto del Juicio de responsabilidad, que de alguna manera ha influido en el Derecho Mexicano, lo constituye el " Impeachment " Inglés y Americano. En efecto, podemos decir que la mayoría, de las --- Constituciones modernas establecen un sistema para exigir -- responsabilidad política a los altos funcionarios de los órganos del poder, cuando rebasan las facultades que les son -- atribuídas por la Ley Suprema, incurriendo en arbitrariedad, abuso o exceso de poder y ésta responsabilidad debe considerarse como una garantía constitucional, puesto que tiene por objeto reprimir y sancionar la violación de las disposiciones fundamentales, que son las que señalan los límites de autoridad de los titulares de los órganos supremos del poder y ésto a través de un verdadero proceso jurisdiccional, con independencia del órgano al cual se encomiende el enjuiciamiento, en el que aparece como acusado el funcionario a quien -- atribuye la extralimitación de sus funciones establecidas en la Constitución.

El Impeachment inglés, que en esencia consiste en el enjuiciamiento de los miembros del Gobierno, y excepcionalmente del Monarca, tratándose de delitos políticos, comenzó a aplicarse en el año de 1376 precisamente durante el reinado de Eduardo III y con motivo del juicio que se le intruyó al Lord Latimer, consejero privado y camarero mayor del Rey y la del comerciante Richar Layons, bajo la acusación de --

malversación de fondos públicos y fraudes financieros colosales, habiéndose concluido dicho procedimiento con la condena de estos personajes.⁽¹⁾

De acuerdo con la práctica consagrada, la culpabilidad de los acusados fue decidida por la mayoría de la Cámara de los Lores, ante la acusación formulada por la Cámara de los Comunes, a fines del reinado de Carlos II, el Impeachment fue frecuentemente empleado para separar de sus cargos a los ministros de la Corona, por conductas opuestas al bien del Estado, es decir, se trataba de un procedimiento de carácter estrictamente político; así en el caso de Lord Stanley en 1459, el sistema Impeachment hasta entonces vigente fue reemplazado por el llamado Bil of Attainder, sistema que duró hasta la época de Jacobo I; con éste monarca, en 1621 fueron condenados Sir Hey Monpessou, un monopolista y Lord Bacon y en 1624 el tercero Middlesex; en el caso Warren Hasting, se dictó una ley especial, estableciendo que la prorroga o resolución del Parlamento no podía poner fin al Impeachment y una ley similar fue aprobada en el caso Melvill en 1805.

Aparece pues, que en el Derecho Inglés, el Impeachment es el procedimiento de acusación, iniciado por la Cámara de los Comunes y tramitado por la cámara de los Lores, actuando como tribunal; se ha utilizado fundamentalmente contra los servidores de la Corona y ha sido históricamente uno de los medios de control que el parlamento ha tenido sobre la administración. La característica principal del Impeachment inglés, es el de no basarse en un delito del orden común, sino en una culpa de origen político.

(1).Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Edit. Porrúa, México 1982. pág. 334.

El impeachment Americano como lo mencionamos anteriormente constituye el antecedente inmediato de nuestro Juicio Político, este procedimiento se transmitió a los Estados Unidos y fué consagrado en el artículo primero, sección tercera inciso 6 y 7 de la Constitución Federal de 1787, disposiciones que atribuyen al senado de la República el procedimiento de los altos funcionarios de la Federación, tratándose de delitos oficiales, pero cuando el acusado fuere el Presidente del país, debe presidir la sesión el Presidente de la Corte Suprema Federal; requiriéndose en todos los casos, el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes.⁽²⁾

La diferencia con el sistema de Inglaterra consiste en que mientras el Parlamento Inglés no sólo impone, en caso de culpabilidad, la sanción política de destitución e inhabilitación del cargo, sino también la pena establecida en la legislación criminal, en los Estados Unidos el Congreso sólo puede determinar la sanción política, pues la pena por el delito ordinario corresponde a los jueces comunes, distinción que fue recogida en nuestro ordenamiento.⁽³⁾

En esencia este es el régimen que adoptamos en nuestro país, a partir del 5 de febrero de 1857, no sin antes haber motivado interesantes debates entre los Constituyentes de 1856 y de los cuales sobresalen las tesis de los Diputados Mata, Castañeda, Ocampo, Zarco, Olvera, Guzmán, etc., los cuales entendieron al Juicio Político, como un juicio en el

(2). Fix Zamudio, Hector. El Juicio Político de Responsabilidad de los Altos Funcionarios. Anuario Jurídico, UNAM 1976-1977. pág. 74

(3). Idem.

cual no se sigue proceso de carácter judicial por delito alguno, sino que son juicios que se relacionan con la confianza y con la opinión. El Diputado Guzmán por ejemplo, afirma que es menester distinguir la diferencia que hay entre la -- separación del cargo y un verdadero juicio. La Comisión, di ce, no consulta un juicio que corresponde a los tribunales sino a un procedimiento político para separar de sus puestos públicos a los funcionarios que hayan desmerecido la confian za del país; Ocampo al referirse al proyecto presentado por el Diputado Castañeda, reafirma la tésis de Guzmán y agrega " El antiguo sistema de responsabilidades no abraza los ca-- sos del Juicio Político o del Impeachment, como le llaman en Inglaterra "(4) La comisión se propuso mejorar este sistema facilitando el medio de destituir al funcionario cuando ya - no merece la confianza pública, evitando así los males inmen sos que origina, por ejemplo, un ministro que tiene en su -- contra la opinión; pero en estos casos, la corte de Justicia no puede ser jurado de sentencia, encargado de aplicar la -- pena, porque no hay ni puede haber, ley escrita que determi- ne grados de confianza; Don Guillermo Prieto, define al jui cio político como medio pacífico de remover a los funciona- rios impopulares, como recurso para evitar las revoluciones a mano armada; contra la opinión de Olvera, así como la de - Otero, que sostienen que el juicio político además de ser un simple medio de remover a los funcionarios, es una peligrosa arma de partido. (5)

Después de haberse celebrado dichos debates quedó aprobado - el artículo 105 de la Constitución de 1857, antecedente inme diato del artículo 111 de la Constitución de 17, el cual ---

(4) Cárdenas, Raúl F. Ob. Cit. pág. 318

(5) Idem.

quedó bajo los siguientes términos.

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 por objeto declarar por 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 cargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. La cual constituida en tribunal pleno y erigida en gran jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe ".⁽⁶⁾

Ahora bien, en el mencionado artículo, no se define -- que debe entenderse por delitos oficiales y la pena que deba aplicarse en su caso. Sin embargo, la Ley Orgánica de 1870 y el Código Penal de 1871, señalaban ya como sanción tratándose de los delitos oficiales de los altos funcionarios, la separación del encargo y la inhabilitación.

El juicio político, en el orden de prioridades y de importancia, desde el punto de vista constitucional, tiene una máxima relevancia, pues de hecho, todo el procedimiento relacionado con responsabilidades, queda sujeto a este instituto.

(6) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1975. Editorial Porrúa. México 1975. pág. 624-625.

Así como mencionamos anteriormente algunas opiniones de nuestros constituyentes sobre el juicio político, en los inicios del México Independiente, el Doctor Don José Ma. Luis Mora, se ha ocupado del problema y con base en esas opiniones y en los antecedentes del artículo 111 de la Constitución de 1917 y artículo 105 de la Constitución de 1857, nos precisa la naturaleza jurídica de esta institución, al afirmar lo siguiente:

" Cuando hablamos de responsabilidad, no es nuestro intento tratar de la que se contrae, por delitos comunes, tales como el robo, el asesinato y otros de su clase, los funcionarios públicos deben en estos casos responder como cualquier ciudadano ante el tribunal ordinario, sin otro requisito respecto de los diputados, senadores, ministros del despacho y gobernadores de los Estados, que la previa declaración de los cuerpos legislativos o de alguna de sus cámaras, de haber lugar a la formación de causa; mas como no siempre los Congresos estan en sesiones y estos delitos pueden cometerse todos los días, es necesario declarar que para este sólo efecto podrán reunirse siempre que ocurra un suceso semejante, autorizado, aunque no hubiere número competente, a los que se hallaren en él, para que procedan a hacerlo "(7)

" Viniendo ya a la responsabilidad constitucional, ella puede prevenir, o de un verdadero delito o una simple falta, según sea de perversidad o malicia, o de simple ineptitud, -

(7.) Luis Mora, José María, Discurso sobre las variaciones constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los funcionarios. Revista Mexicana de Justicia No. 7, Vol. II. Julio-agosto 1980, Págs. 130-131.

pues así lo uno como lo otro puede causar grandes males a la nación y al Estado, son pues dos juicios los que tienen que establecerse, y dos decisiones las que deben seguirse cuando se trata de calificar la conducta de un funcionario público, el primero sobre su aptitud para continuar desempeñando el puesto que ocupa, y el segundo para fallar sobre su criminalidad o inocencia; conviene pues distinguir estos dos actos procediendo de un modo diverso en cada uno de ellos; pues no se puede hacer lo mismo para separar un inepto, que para castigar a un delincuente, el primer juicio es necesariamente -- discrecionario, el segundo debe ser ajustado a las leyes; el primero no le debe parar perjuicio al acusado, y debe quedar en la simple separación de su puesto, el segundo debe hacer sentir al reo todo el rigor de las penas impuestas por las leyes; por último, del primero debe conocer el senado, sin atenerse a otras reglas, que las de la crítica y equidad natural, y el segundo debe estar sujeto al fallo de los tribunales par los trámites comunes".⁽⁸⁾

En la presente opinión del Doctor Mora se encuentran los dos tipos de procedimientos que después se fijaron en -- nuestras constituciones y ha estos dos procedimientos deben -- ajustarse las leyes de responsabilidad de los funcionarios, o sea el antejuicio y el Juicio Político.

El artículo 111 constitucional, fue objeto de varias -- reformas, una en agosto de 1928, la segunda en el año de -- 1944, la tercera en 1974, la cuarta el 29 de diciembre de -- 1980 que fué la penúltima, la cual quedó redactada de la siguiente manera:

(8) Luis Mora, José María. Discurso sobre las variaciones constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los funcionarios. Revista Mexicana de Justicia, No. 7, Vol. II, julio-agosto 1980, págs. 130-131.

Artículo 111. " De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, -- después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

Cuando el mismo hecho tubiere señalada otra pena en la Ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que juzguen y castiguen con arreglo a ella "

El presente artículo fué una copia de la Ley de 1896, a través de la de 1a de 1939. Por lo que se refiere a la última reforma del 28 de diciembre de 1982, publicada en el -- Diario Oficial de la Federación, en el cual se adicionaron y reformaron preceptos de la Constitución Federal, fundamental el Título IV, así como los demás artículos relacionados con el mismo, el artículo 109 Constitucional se refiere en la -- fracción I a la responsabilidad política, establece la procedencia del Juicio Político, para aquellos servidores públicos de alta jerarquía, quedando redactado de la siguiente manera:

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

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos -

señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de --
sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en
perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su --
buen despacho,

Aquí podemos mencionar que corresponde a la Ley Regla
mentaria del título IV establecer las causales respectivas.

B).- EL FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS

La palabra fuero evoca los antiguos privilegios que algunas personas tenían para ser juzgadas por Tribunales de su clase y no por la justicia común, pues aún cuando esta palabra o este término tuvo diversos significados, tales como --- conjunto de leyes, privilegios en razón del rango y del linaje de las personas, concesiones graciosas otorgadas por los Reyes, etc., en el sentido de jurisdicción especial con que se prolonga hasta nuestros días.

Los fueros constituyeron una herencia de la legislación colonial, cuya abolición fué consumada por la Constitución de 1857; sólo subsisten en la actualidad el fuero militar, que se justifica en razón de disciplina mas estricta -- que impone la carrera de las armas y el fuero constitucional cuya justificación se encuentra en la necesidad de " preservar las delicadas funciones encomendadas a los altos funcionarios de la Federación".⁽⁹⁾

Sin embargo a la palabra fuero se le han dado distintas acepciones, según aparece del Diccionario del Licenciado Eduardo Pallares, para el cual este término significa:

Fuero: Esta palabra tiene muchos significados, de los cuales los mas importantes son los siguientes: a).- Compilación de leyes (fuero real, fuero Juzgo, etc.); b).- Derecho - Consuetudinario o sean los usos y costumbres consagrados por una observancia general; c).- Cartas o instrumentos en los -- que se hacía constar las excepciones de gabelas, mercedes, -- franquicias o libertades; d).- Cartas pueblas, o sean los --

(9) González Bustamante, José. Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional, Ediciones Botas. Perú 1946. Pag. 51.

contratos celebrados entre las autoridades y los pobladores - de alguna región; e).- Instrumentos o escrituras de donación otorgados por señor o propietario a favor de los particulares o de instituciones de beneficencia o religiosa; f).- Declaraciones de los magistrados sobre los términos y actos de los - consejos, sobre las penas y multas en que incurrieran los que - las quebrantaban".⁽¹⁰⁾

El fuero además tiene otros significados como son:

1o. El lugar del juicio, esto es, el lugar o sitio en - que se hace o administra justicia.

2o. El juicio, la jurisdicción o potestad de juzgar; en cuyo sentido se dice que tal o cual causa pertenece al fuero eclesiástico, si corresponde al juicio, a la jurisdicción o - potestad eclesiástica; que pertenece al fuero secular si co- rresponde al juicio; a la jurisdicción o potestad secular u - ordinaria y que es de mixto fuero, mixtifori, si pertenece a entre ambas jurisdicciones o potestades.

3o. El tribunal del juez a cuya jurisdicción está suje- to el reo o demandado; bien en este sentido se llame fuero -- competente.

4o. El distrito o territorio dentro del cual puede cada juez ejercer su jurisdicción.⁽¹¹⁾

El maestro Tena Ramírez, señala algunas diferencias -- entre los antiguos fueros que constituían verdaderos privile-

(10) Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, México 1979, págs. 377-378.

(11) Cárdenas Raúl P. Ob. Cit. pág. 165.

gios en favor de las clases beneficiarias y el fuero constitucional:

a).- El privilegio de los antiguos fueros se extendía a la totalidad de la jurisdicción es decir, que el proceso debía iniciarse y concluirse dentro de la jurisdicción especial. En cambio el fuero Constitucional no excluye el conocimiento del caso por la jurisdicción ordinaria.

b).- Mas que el Derecho Español, el fuero constitucional tiene su antecedente en el Derecho Inglés, cuando en el siglo XIV los miembros del parlamento arrancaron al Rey la concesión de ser juzgados por sus propios Pares, a fin de asegurarse su independencia.

c).- En su mayoría los Tribunales Especiales, podían conocer también de materias civiles, lo que no se da en el fuero constitucional, por disposición expresa del artículo 114.⁽¹²⁾

Así pues, el fuero constitucional no constituye un privilegio otorgado al funcionario, ya que este estaría en contradicción con la igualdad del régimen democrático, en realidad lo que hace es proteger la función pública de las amenazas de la fuerza o del poder. El fuero constitucional por lo tanto, es un atributo de la función pública y no un privilegio de su titular.

De esta manera, por virtud del fuero constitucional,

(12) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México 1984. Pág. 559-560.

los servidores públicos de mayor jerarquía tienen inmunidad. La importancia de esta protección se apoya en la división -- del Estado en tres distintos poderes, pues la inmunidad opera como instrumento necesario para garantizar la independencia de criterio y actuación de los titulares de cada uno de ellos.

En la legislación actual y con base en las reformas -- mencionadas anteriormente, el artículo 111 constitucional en vigor, conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal anteriormente llamada fuero constitucional y que ahora se denomina declaración de procedencia. Protegiendo asimismo a los Senadores y Diputados al congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República.

El artículo 111 extiende esta prerrogativa a los Jefes de Departamento Administrativo, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y al procurador General de Justicia del Distrito Federal. Sin embargo no deja de llamara la atención - que no se haya otorgado esta inmunidad procesal a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pero sí se les haya concedido a los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

Agregando a lo anterior, se establece que el Presidente de la República , durante el tiempo de su encargo, sólo - podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la Patria o delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores.

Lo importante es resaltar que en nuestro ordenamiento, el fuero Constitucional de que gozan los servidores públicos

anteriormente mencionados, se reduce básicamente a que no se podrá proceder contra los mismos penalmente, sin previa declaración de Procedencia, que haga la Cámara de Diputados.

CJ.- SISTEMA DE ENJUICIAMIENTO PARA LOS DELITOS COMETIDOS
POR LOS ALTOS FUNCIONARIOS.

El delito es reconocidamente, conducta humana típica, - antijurídica y culpable; cuando este ilícito es ejecutado por un funcionario público, en su calidad de tal y en uso de autoridad, o más bien en abuso de ella, debe tratarse de un delito oficial, aún cuando esta denominación es inadecuada (ya - que los delitos oficiales, no son propiamente tales, sino situaciones políticas que hacen factible la separación, de sus cargos a los altos funcionarios que hubieran perdido la confianza del pueblo), las penas para esta especie de delitos, deben contemplar además de la suspensión, destitución o inhabilitación para la función pública de la que el funcionario - se ha prevalido para delinquir, sino que en muchos casos se - debe llegar a las penas corporales o pecuniarias. Tanto mas cuando se trata de personas que tienen de hecho, mayor responsabilidad moral y jurídica frente a la sociedad, precisamente por ser autoridad. Los delitos comunes, en realidad ordinarios, tanto del fuero federal como del local, que cometen los funcionarios públicos, estan sujetos en el caso de que pertenezcan a altas esferas, ha sanción política de desafuero, como requisito previo de procedibilidad de la acción penal y -- además, a la penalización legal específicamente prevista, según el principio general de que no hay delito sin ley, ni pena sin ley. Se trata en estos casos, de los delitos que todo hombre es capaz de cometer, independientemente de que sea titular o de una función de autoridad. Ameritan penas propiamente tales, incluida la reparación del daño.⁽¹³⁾

(13) Estrada Samano, José Antonio, Reflexiones sobre responsabilidad de - los funcionarios, Revista de Investigaciones Jurídicas, año 7 No. 7 México 1983. págs. 190 - 191.

La existencia del Derecho Penal tiene su raíz en la ne-
cesidad de señalar los comportamientos antisociales y de im-
poner sanciones mas drásticas a quienes violan normas que pro-
tegen bienes jurídicos de mayor jerarquía e importancia para
la convivencia armónica y ordenada de la sociedad.

Las consideraciones anteriores destacan la importancia
que el derecho Penal tiene en la vida de la sociedad como ins-
trumento para desterrar la violencia, evitar la anarquía en -
las relaciones humanas y establecer un clima social de seguri-
dad y paz.

Estas normas, como todas las normas jurídicas, deben -
ser observadas por la totalidad de los miembros de la socie--
dad que las ha dictado, es decir, que todos los hombres son -
iguales ante la ley. Este concepto no ha existido siempre en
la sociedad, pues los privilegios han prevalecido por distin--
tas consideraciones sociales, familiares, económicas, etc.

Uno de los sectores que por mucho tiempo contó con una
situación privilegiada frente a la ley, especialmente a la pe-
nal, fue el de los funcionarios públicos, siendo este privile-
gio mayor, en la medida en que más elevada era la posición de
un funcionario dentro de los órganos del gobierno.

Antiguamente los funcionarios, los gobernantes, actua-
ban arbitrariamente obedeciendo fundamentalmente a los princi-
pios y a los dictados de su voluntad y capricho y no respon-
dían de sus obligaciones que tenían con la sociedad.

Asimismo podemos decir que el desarrollo del Estado es
tá vinculado al proceso de su autolimitación y a su mejora--
miento como instrumento de servicios de la colectividad, so--
bre todo a partir del momento en que se consideró que la ---

existencia misma de éste, tenía su origen en la voluntad popular, en la soberanía del pueblo. De ahí que los actos ilícitos de quienes tienen la obligación de servir al pueblo -- realizando la función pública, no deben quedar impunes y deben recibir las sanciones que el derecho mismo determina, sobre todo los ilícitos penales, pues no se justifica que quienes reciben el honor de ser titulares de algún órgano administrativo cometan actos contrarios al hombre y a la sociedad que les ha otorgado esa confianza para servirlos con -- lealtad y eficacia.

García Oviedo, señala que la responsabilidad penal so breviene en los casos en que los funcionarios, en el desempeño de sus funciones, cometen verdaderos actos delictivos y -- agrega que un funcionario puede realizar: a) Delitos comunes, sin mas circunstancias (robo, homicidio); b) Delitos comunes, prevaleciendo de su carácter (allanamiento de morada, detención personal en los casos no autorizados por las leyes); -- c) Delitos Especiales.⁽¹⁴⁾

Así pues en las sociedades modernas los servidores de la Administración Pública son responsables de los actos ilícitos penales en que incurran y deben estar sujetos a las -- disposiciones jurídicas comunes que castigan la realización de esa conducta.

Por otra parte los servidores de la Administración -- Pública están sujetos al mismo tiempo, a disposiciones especiales que imponen castigos por la realización de actos contrarios a la sociedad en el ejercicio de sus funciones. Es decir, que se aplican a ellos, las leyes comunes en su calidad de ciudadanos y al mismo tiempo disposiciones especiales

(14) García Oviedo. Derecho Administrativo. Pág. 100.

por virtud de su calidad de funcionarios.

Ahora bien, los sistemas de enjuiciamiento para los delitos cometidos por los altos funcionarios son:

- a).- Juicio político.
- b).- Declaración de procedencia.

En cuanto al segundo se hará referencia en paginas --- posteriores.

Los servidores públicos a que alude el artículo 110 -- Constitucional vigente, son los considerados sujetos a Juicio Político y quedarán sometidos a jurisdicción especial, ante el Congreso de la Unión, por los actos y omisiones que se mencionan en el artículo 7 de la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual expresa:

Artículo 7.- Redundan en perjuicio de los intereses -- públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas.
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio.
- V.- La usurpación de atribuciones.
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o -

de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos - de la fracción anterior y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos Federales y del Distrito Federal.

Los actos u omisiones descritos, son básicamente los - mismos que en las anteriores leyes de responsabilidades y han sido calificados como delitos o faltas oficiales.

Los actos que dan lugar a Juicio Político, no son los que se encuentran tipificados dentro de los llamados delitos comunes, sino aquellos actos de la más alta responsabilidad - constitucional, sin perjuicio de que si por tales actos y omisiones, a la vez, se comete un delito de los llamados comunes quede el servidor público sujeto a la jurisdicción de los tribunales ordinarios. El Juicio Político se refiere a la aptitud para continuar o no desempeñando el puesto público, que - por razones del cargo y de la importancia de la función pública, debe ser juzgado a conciencia por un órgano jurisdiccional especial. Asimismo, se le llama juicio político, porque juzga a aquellos servidores públicos que están colocados en - la mas alta jerarquía de los organos estatales y por su misma posición, están en posibilidades de decidir con sus actos las situaciones mas trascendentales e importantes de la vida nacional.

El Artículo 9 de la mencionada ley de responsabilidades, señala que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo que el servidor público se encuentre en el desem

peño de su cargo, empleo o comisión y dentro de un año después de concluidas sus funciones. La explicación que pudiera tener esta disposición, es que el servidor público por medio del juicio político dejara de tener este carácter y además -- sancionario con la inhabilitación de un nuevo cargo o comisión.

El procedimiento a seguir en un juicio político se contempla en el capítulo II del título segundo de la Ley de Responsabilidades, el cual sigue siendo básicamente el mismo que el procedimiento instituido por las anteriores leyes de responsabilidades. Las resoluciones y declaraciones de las Cámaras por su parte continúan considerándose inatacables.

Para realizar el procedimiento respecto de los delitos oficiales, la Ley de Responsabilidades establece que en cada Cámara de Congreso de la Unión se constituyan comisiones para el despacho de los asuntos, designando estas últimas, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora, en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Las acusaciones o denuncias por responsabilidades oficiales de los servidores públicos, puede hacerlas cualquier ciudadano, de acuerdo con el artículo 109 constitucional, con la aclaración de que será bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba.

Una vez recibidas éstas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las mandará pasar con los documentos -- que las acompañen, a la Sección Instructora. Esta Sección deberá realizar todas las diligencias necesarias para comprobar la conducta o hecho, materia de aquella, precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

La Sección Instructora dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, por lo que dentro de los siete días naturales siguientes deberá comparecer o informar por escrito como garantía de defensa el denunciado.

La Sección Instructora abrirá un período de pruebas de 30 días naturales en los cuales tanto el servidor público como el denunciante podrán ofrecerlas, la Sección Instructora las estudiará y calificará desechando las que a su juicio serán improcedentes. Se recibirán alegatos durante los siguientes seis días naturales, transcurrido este plazo, se hayan o no entregado los alegatos, se procederá a analizar la conducta o los hechos imputados y se harán las consideraciones jurídicas pertinentes para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

" Si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

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

II.- Que existe probable responsabilidad del encausado.

III.- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 80, de esta Ley, y

IV.- 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 "

Estas conclusiones serán puestas en conocimiento de la Cámara de Diputados eregida en junta de acusación mediante ---

declaracion del Presidente, y después de escuchar al denunciante y al Servidor público, se procederá a discutir y a votar - las conclusiones. Si la Cámara declara que no hay lugar a proceder, el servidor publico seguirá en el ejercicio de su cargo pero en caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores para que lo juzgue y sentencie.

Si la Camara de Diputados ha declarado que hay lugar a proceder en contra del servidor público acusado, deberá enviar su veredicto a la Camara de Senadores, quien lo turnará a la - Sección de Enjuiciamiento para que continúe el procedimiento; esta Sección deberá formular sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusacion y en los alegatos formulados. La Cámara de Senadores sera declarada por su Presidente, Jurado de Sentencia, el que volverá a escuchar al servidor público, a su defensor y a la Comisión de Diputados (acusador), y aplicará la sancion correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una - vez practicadas las diligencias correspondientes.

Hemos mencionado los lineamientos generales del procedimiento seguido respecto a los delitos y faltas oficiales, el que concluye con el veredicto del Jurado de Sentencia, tanto - este como el del Jurado de acusación son inatacables por disposición expresa del artículo 111 constitucional.

Quien ha sido declarado culpable de la comisión de delitos o faltas oficiales, se hace acreedor a la imposición de - las sanciones determinadas por el artículo 80. de la Ley de -- Responsabilidades, que consistiran en la destitución del cargo pero también se le podrá imponer la inhabilitación para el ejercicio de empleo, cargos o comisiones en el servicio público, - desde uno a veinte años.

C A P I T U L O I V

LA DECLARACION DE PROCEDENCIA

A).- CAMARA DE DIPUTADOS.

El Artículo 50 de nuestra Constitución dice " El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores ".

Como parte esencial del Poder Legislativo, la Cámara de Diputados conserva sus antecedentes históricos, así tenemos que la primera representación popular, de carácter constitucional, se otorgó en la época del México Colonial conforme a la Constitución de Cádiz de 1812. Concedió a la Nueva España representación de Diputados a las cortes de España, que fueron electos mediante el sistema de juntas parroquiales, de partido y de provincia.

Posteriormente en septiembre 14 de 1813, Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso el cual fue instalado en Chilpancingo, en el que se aprobaron los 23 puntos, que con el nombre de Sentimiento de la Nación preparó Morelos, para la Constitución. En el punto número 5o. se estableció que la soberanía emanaba del pueblo para ser depositada en sus representantes, dividiéndose para su ejercicio en Legislativo, ejecutivo y Judicial.

El 22 de octubre de 1814, el Supremo Congreso Mexicano emitió la Constitución de Apatzingan, en dicha Constitución, se reiteró el principio de que la soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio se deposita exclusivamente en el Supremo Congreso Mexicano, integrado por un diputado en cada provincia, elegidos a través de las juntas electorales -----

de parroquia, de partido y de provincia.

En México la Constitución de 1824 consagró el bicamari-
simo, al establecer la Cámara de diputados sobre la base de
la representación proporcional al número de habitantes y el
senado compuesto por dos representantes de cada estado. La
elección de los Diputados se hacía por los ciudadanos y la de
Senadores por las legislaturas de los estados.

En 1836 se estableció una Constitución Centralista, la
cual conservó el bicamari- simo por lo que el ejercicio del po-
der Legislativo recayó en un Congreso General de la Nación -
compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores. Los
Diputados se elegían en forma directa y los senadores por --
elección indirecta de sus miembros, que debían hacer las jun-
tas departamentales de acuerdo con tres listas de candidatos
formadas respectivamente por la Cámara de Diputados, el go-
bierno de la Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justi-
cia, así lo mencionaba el artículo 8 de la Ley tercera de la
mencionada Constitución.

Las Bases de Organización Política de la República Me-
xicana de 1843, conservaron el sistema centralista. El po-
der Legislaivo lo ejerció un Congreso Nacional dividido en
Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Así vemos que el
Senado adquirió un matiz de representante de clases, ya que
el tercio del total de Senadores era designado por la Cámara
de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Cor-
te de Justicia, eligiendo a personas que se hubieran distin-
guido en el desempeño de un cargo alto como Presidente o Vi-
cepresidente, Gobernador, Secretario de Estado, etc., Los
otros dos tercios de los senadores eran elegidos por las a-
sambleas departamentales ya que debían pertenecer a alguna -
clase como mineros, comerciantes, fabricantes, etc., como lo

cual se pretendía igualar la representación de todas las clases sociales.

La Constitución Política de 1857, ratificó el principio de la soberanía nacional y constituyó a la nación en una República representativa, democrática y federal, aboliendo el sistema centralista, así como también depositó el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión y suprimió la Cámara de Senadores.

Posteriormente en las reformas de 1874 se expidió el decreto de reformas a la Constitución, consagrandose el bicammarismo de tipo norteamericano, con la Cámara de diputados elegidos proporcionalmente a la población y el senado compuesto por dos representantes de cada Estado y del Distrito Federal.⁽¹⁾

La Constitución de 1917 después de una serie de reforma que ha sufrido, deposita el poder Legislativo en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores (Artículo 50 Constitucional), La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado propietario, se elegirá un suplente (Artículo 51)

La Cámara de Diputados, está compuesta por cuatrocientos miembros, de los cuales trescientos son elegidos según el principio de votación mayoritaria en distritos uninominales y los cien restantes según el principio de representación

(1) Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1975, Editorial Porrúa, México, 1975, págs. 28 en adelante.

proporcional en circunscripciones plurinominales (Artículo - 52).

Los requisitos para ser Diputado, según lo dispuesto por el artículo 55, son los siguientes:

I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II.- Tener veintinueve años cumplidos el día de la elección.

III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de mas de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a Diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de mas de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV.- No estar en servicio activo en el Ejercicio Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a

menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI.- No ser Ministro de algún culto religioso

VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.⁽²⁾

Quando en 1874 se implantó el bicamariamo se tuvo la necesidad de seleccionar algunas de las facultades otorgadas al Congreso, ya que estaba constituido por una sola Cámara - hasta ese entonces, esto fué con el fin de distribuir las como exclusivas entre ambas. Los autores de esta reforma se propusieron dotar a la Cámara de Diputados de las facultades que " afectan inmediata y directamente al individuo como individuo, que es lo que constituye el elemento popular ". y a la de Senadores de " las que inmediata y directamente afectan el interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo ".⁽³⁾

(2) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa México 1984.

(3) Tena Ramirez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa México 1984. Pag. 413

Así vemos como el artículo 74 de la Constitución vigente otorga facultades exclusivas a la Cámara de Diputados y - que pueden clasificarse en políticas (fracción I); Hacendarias (fracciones II, III, IV); judiciales y administrativas (fracciones V, VI, VII Derogada, VIII).

Artículo 74.- " Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley señala, respecto a la elección de Presidente de la República.

II.- Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de la función de la Contaduría Mayor.

III.- Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre, cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo -

presupuesto; las que emplearán los Secretarios por acuerdo - escrito del Presidente de la República.

La revision de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si - se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduria Mayor de Ha- cienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gasta- das y las partidas respectivas del presupuesto o no existie- ra exactitud o justificación en los gastos hechos, se determi- narán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Publica del año anterior deberá ser presen- tada a la Comision Permanente del Congreso dentro de los diez primeros dias del mes de junio:

Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presu- puestos de egresos, así como la Cuenta Pública cuando medie - solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comision Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a in- formar de las razones que lo motiven.

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente - contra los servidores públicos que hubieren incurrido en deli- to en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servi- dores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta ---- Constitución y fungir como organo de acusación en los juicios

politicos que contra éstos se instauren.

VI.- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el Presidente de la República.

VII.- (Derogada).

VIII.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

B).- COMISION LEGISLATIVA Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

Continuando con el inciso anterior, seguiremos con el estudio de la Cámara de Diputados en cuanto a su funcionamiento y organización.

Mencionaremos que la Cámara de Diputados ejerce sus atribuciones mediante la celebración de sesiones ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes, según el caso y la naturaleza de los asuntos que han de tratarse.

Para el estudio y dictamen de los asuntos de su competencia, los diputados integran comisiones permanentes y especiales; los primeros duran los tres años del período legislativo, las segundas se renuevan cada año. Estas comisiones se nombran y se constituyen en la primera sesión que celebra la Cámara, después de la apertura del período de sesiones en su primer año de ejercicio.

Las Comisiones Permanentes serán: Agricultura y Fomento, Asistencia Pública, Aranceles y Comercio Exterior, Asuntos Agrarios, Asuntos Indígenas, Bienes y Recursos Nacionales; Colonización, Comercio Exterior e Interior, Corrección de Estilo, Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito, Defensa Nacional, Departamento del Distrito Federal, Economía y Estadística, Educación Pública, Ejidal, Ferrocarriles, Fomento Agrícola, Fomento Cooperativo, - Gobernación; Gran Comisión, Hacienda, Impuestos, Industria - Eléctrica, Industrias, Primera de Insaculación de Jurados, - Segunda de Insaculación de Jurados, Justicia Militar, Marina Matriales de Guerra, Migración, Minas, Obras Públicas, Pesca Petróleo Planeación del Desarrollo Económico y Social, Previsión, Puntos Constitucionales, Reglamentos, Recursos Hidráulicos, Relaciones Exteriores, Salubridad, Sanidad Militar, -

Seguros, Servicio Consular y Diplomático, Tierras Nacionales Trabajo, turismo y Vías Generales de Comunicación.

Las Comisiones ordinarias: La Revisora de Credenciales de Administración, Inspector de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Cámara de Diputados además cuenta con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales podrán ser:

- De Dictamen Legislativo
- De Vigilancia.

Estas comisiones de dictamen legislativo y la de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, se constituirán con carácter definitivo y funcionarán para toda una legislatura, se les denominarán comisiones ordinarias.

- De Investigación.
- Jurisdiccionales.

Estas comisiones se constituyen con carácter transitorio, funcionan en los términos constitucionales y legales y cuando así lo acuerde la Cámara conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.

Las Comisiones ordinarias serán las siguientes:

- Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales
- Comisión de Marina.
- Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial.
- Comisión de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

- Comisión de Salubridad y Asistencia,
- Comisión de Reforma Agraria,
- Comisión de Pesca,
- Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública,
- Comisión de Hacienda y Crédito Público,
- Comisión de Comercio,
- Comisión de Comunicaciones y Transportes,
- Comisión de Educación Pública,
- Comisión de Trabajo y Previsión Social,
- Comisión de Turismo,
- Comisión de Relaciones Exteriores,
- Comisión de Justicia,
- Comisión de Defensa Nacional
- Comisión del Distrito Federal,
- Comisión de Energética,
- Comisión de Seguridad Social,
- Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias,

La Comisión ordinaria de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, ejercerá sus funciones conforme a su propia Ley Orgánica en lo que corresponda,

Las Comisiones de Investigación se integrarán para investigar el funcionamiento y actividades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Comisiones Jurisdiccionales se integrarán para efecto de conocer las responsabilidades de los funcionarios públicos.

El artículo 11 de la Ley de Responsabilidades, nos menciona a la Gran Comisión, ésta se integra por comisiones para el despacho de diversos asuntos, pero para los efectos de conocer del Juicio Político se designará por cada Cámara de -- cada una de las Comisiones, cuatro integrantes que formarán la sección Instructora en la Cámara de Diputados y de enjuiciamiento en el Senado, lo mencionado con el objeto de substanciar los procedimientos a que se refiere la Ley de Responsabilidades (Juicio Político y la declaración de procedencia).

La Gran Comisión de la Cámara de Diputados se integra con un Diputado por cada estado y otro por el Distrito Federal. Son designados en la sesión siguiente a la apertura del período de sesiones del primer año. Cada diputación nombrará de entre sus miembros en escrutinio y por mayoría de votos, al que debe representarla.

Para su funcionamiento la Gran Comisión nombra entre sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría de votos, un presidente y un secretario que durarán en su cargo el mismo tiempo que la Comisión, la que para deliberar necesita contar con la mayoría de los miembros que la componen.

Entre sus funciones se encuentran las siguientes:

- Proponer a los Diputados que integrarán las Comisiones permanentes y especiales.

- Someter a consideración y resolución de la Cámara -- los nombramientos o remociones de los empleados.

- Dictaminar sobre licencias que soliciten, proponiendo los sustitutos, así como a nuevos empleados para cubrir -- vacantes.

- Presentar a la Cámara para su aprobación la lista de comisiones permanentes y la de insaculados para el Gran Jurado.

C).- SISTEMA DE DECLARACION DE PROCEDENCIA. (GRAN JURADO).

El Artículo 111 de la vigente Constitución conserva la institución de la inmunidad procesal llamada antiguamente fuero constitucional y que ahora se denomina declaración de procedencia en cuyo procedimiento se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos y para los cuales la Constitución determina el requisito del desafuero, para que se pueda proceder penalmente en contra de los sitados servidores de acuerdo a la legislación penal.

El Artículo 111 Constitucional indica quienes son los servidores públicos que gozan de inmunidad y el procedimiento que debe llevarse a cabo, lo reglamenta la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos en el capítulo III, artículos 25, 26, 27, 28 y 29, así como los demás que sean procedentes.

El Artículo 25 de la Ley de Responsabilidades menciona que las denuncias o querellas podran ser presentadas por particulares por delitos oficiales de servidores con fuero. El Ministerio Público al hacer algún requerimiento deberá cumplir con todos los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal con objeto de procederse penalmente --llegado el caso en contra de algunos de los servidores a que alude el artículo 111 Constitucional. Así también indica que para llevar a cabo este procedimiento se debe observar la --dinámica que se sigue en materia de Juicio Político ante la --Cámara de Diputados. En este procedimiento la Sección Ins--tructora ejercitara todas las diligencias necesarias para integrar el y la probable responsabilidad, así como la subsis--tencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita, --asi concluidas las averiguaciones pertinentes, la Sección --

dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del indiciado, pero si la Sección estima que las imputaciones son notoriamente improcedentes, se dará cuenta de esto a la Cámara para que ésta determine si se continúa o desecha, sin perjuicio de que se reanude el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Por lo que se refiere al tiempo en que la Sección manifiesta su dictamen, la Ley le señala un plazo de sesenta días hábiles, salvo que si es necesario contará con más tiempo, para lo cual se deberá observar el tiempo que se otorgó para la recepción de pruebas que se señalaron en el procedimiento del juicio político.

El Artículo 26 menciona que cuando se ha emitido el dictamen se le hará saber al Presidente de la Cámara, y éste a su vez señalará que se erija en Jurado de Procedencia, al día siguiente en que se hubiese depositado el dictamen, esta situación se les hará saber al indiciado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público.

El Artículo 27 nos indica que en día designado, previa la declaración del Presidente de la Cámara, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación. Enseguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis con los puntos sustanciales, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Así como también inmediatamente se les concederá la palabra al denunciante, al servidor público y a su defensor.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 28 cuando la Cámara de Diputados declare que ha lugar a que se proceda en contra del servidor público inculcado, este de inmediato quedará separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a

la jurisdicción de los tribunales competentes, si por el contrario la Cámara declara en el sentido de que no hay elementos para proceder " No habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión".

Por lo que se refiere a los Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les haya sido atribuidos hechos o actos que motiven responsabilidad penal federal, cuando la Cámara declare que si ha lugar a proceder se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y en su caso, ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional competente.

El Artículo 29 menciona que cuando se ha seguido un proceso penal en contra de un servidor público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional sin que se haya llevado a cabo el procedimiento a que se hace mención en los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión permanente le harán saber al Juez o tribunal que conozca de la situación, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto que se plantea y resuelva si ha lugar a proceder.

Este es el procedimiento que se lleva a cabo para poder proceder penalmente en contra del servidor público inculcado. Sin embargo la Ley no menciona que se debe hacer en caso de que la Cámara desafore y el Juez absuelva, en este caso se pensaría que lo mas correcto sería que los servido-

res públicos con derecho propio al cargo reasuman el cargo si el período en que fueron designados no ha concluido, al igual que pueden ser nombrados nuevamente aquellos que son designados por el Presidente de la República, como son los Secretarios de Estado, Procurador de la Nación, etc., debemos considerar entonces que la declaración de procedencia no prejuzga respecto de la responsabilidad penal del servidor público destituido, por lo que se debe entender que dicha declaratoria tiene efectos de destitución condicionada a una sentencia condenatoria.

Đ). - AUTORIDAD JUDICIAL COMPETENTE (JUICIO COMUN).

La declaración de procedencia tiene sus antecedentes - en la práctica del Congreso de decidir en el sentido de "haber o no lugar a proceder", en contra de un funcionario y -- que se establece en el primer párrafo del artículo 111 Constitucional. El mismo artículo dispone que la resolución de la Cámara no prejuzga los fundamentos de la imputación.

De acuerdo con el artículo antes señalado, los delitos que cometan los servidores públicos deben ser conocidos por la jurisdicción ordinaria, previo el cumplimiento de que el responsable sea desahorado por la Cámara de Diputados, ya -- que ha ésta no le corresponde juzgar al denunciado, ni es de su competencia declarar si es culpable o inocente, ni mucho menos imponerle pena alguna; lo único que hace es declarar - si ha o no lugar a proceder.

Una vez desahorado el funcionario, el juez del orden - común conocerá el proceso y en su caso señalará la pena de-- terminada en la ley.

De la responsabilidad penal de los funcionarios, se o- cupará la Constitución en función de la inmunidad procesal, conocida anteriormente como "desahuerto", hay declaración de procedencia, establecido en favor de ciertos servidores pú- blicos y que abarca tanto los delitos cometidos en el ejerci- cio de la función pública como los delitos comunes.

La Constitución también se ocupa, en los párrafos pe-- núltimo y último del artículo 111, al describir ciertas nor- mas sobre aplicación de la pena y el modo de graduarla en -- los servidores públicos que podríamos llamar " desahortados " y que resulten posteriormente responsables de los delitos --

que cometan en el ejercicio de sus funciones y del que obtengan beneficios economicos o causen daños o perjuicios patrimoniales.

Con fecha 5 de enero de 1983, el Diario Oficial de la Federación, publicó diversas reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal.

Así es como el Código Penal quedó reformado en su Título X, Libro II, donde se presentan doce capítulos que describen los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos, y que a continuación mencionaremos:

Título Decimo.- Delitos cometidos por servidores públicos.

Capítulo I.

Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que maneje recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

Artículo 213.- Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el Juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionarios o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Capítulo II. Ejercicio indebido de servicio público.

Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público:

I.- Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.

II.- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

III.- Teniendo conocimiento por razones de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distri

to Federal, organismos centralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los Poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

IV.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

El presente capítulo es el primer rótulo incorporado -- por la reforma anteriormente señalada.

Capítulo III. Abuso de Autoridad.

Artículo 215.- Cometén el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes:

I.- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto.

II.- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejara, o la insultara.

III.- Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otor--

garles o impida la presentación o el curso de una solicitud.

IV.- Cuando estando encargado de administrar justicia, - bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley.

V.- Cuando el encargado de una fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo.

VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones o readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como -- presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente, niegue que está detenida, si lo estuviera, o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente.

VII.- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones.

VIII.- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.

IX.- Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio.

X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado.

XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público siempre que lo haga con conocimiento de tal situación.

XII.- Cuando otorgue cualquier identificación en que acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

Este artículo nos señala en sus doce fracciones diversos tipos delictivos en donde el abuso de autoridad muestra de una manera clara las formas de corrupción en que pueden incurrir los servidores públicos.

Capítulo IV. Coalición de servidores públicos.

Artículo 216.- Cometén el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometén este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Capítulo V. Uso indebido de atribuciones y facultades.

Artículo 217.- Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades.

I.- El servidor público que indebidamente:

a). Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación.

b). Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico.

c). Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito Federal.

d). Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamiento, enajenación de bienes o servicios, o colocación de fondos y valores con recursos económicos públicos.

II.- Toda persona que solicite o promueva la realización el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas.

III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos les dé, a sabiendas una explicación pública distinta de aquellas a que estuvieren destinados o hiciere un pago --

ilegal.

Este Artículo es otra innovación dentro de las reformas al Código Penal, en este se describe el uso indebido de atribuciones o facultades, para otorgar a particulares diversos tipos de concesiones de explotación y franquicias que importan el aprovechamiento o uso irregular de bienes del dominio de la federación.

Capítulo VI.- Concusión.

Artículo 218. Comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

Capítulo VII. Intimidación.

Artículo 219. Comete el delito de intimidación.

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presuntacomisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

II.- El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o de información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una licita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten

o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Capítulo VIII. Ejercicio abusivo de funciones.

Artículo 220. Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, excenciones, efectuó compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas, formen parte.

II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razones de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Este artículo se refiere a los manejos o negociaciones en que, sin importarle la situación patrimonial de la administración, resulta enriquecido indebidamente el funcionario, para cuya ejecución se vale de su calidad de servidor público

Capítulo IX. Tráfico de influencia.

Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.

II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que se hace referencia la fracción anterior.

III.- El servidor público que por sí o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

El presente artículo señala figuras nuevas dentro de las reformas al Código Penal y con esto se trata de contribuir a poner freno a una práctica desagradable y que se ha difundido de una manera notoria.

Capítulo X. Cohecho.

Artículo 222.- Comete el delito de cohecho.

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con

sus funciones.

II.- El que de manera espontánea de u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

El delito de cohecho no ha sufrido modificaciones en el mismo código penal, pero se ha visto ampliado según lo dispuesto por el artículo 88 de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos en su último parrafo.

Capítulo XI. Peculado.

Artículo 223.- Comete el delito de peculado:

I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

II.- El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos y otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los

beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades.

IV.- cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

En este artículo podemos resumir, que el peculado es la apropiación de caudales públicos por parte del servidor público que los tiene a su cargo en razón de la función misma que desempeña.

Capítulo XII. Enriquecimiento Ilícito.

Artículo 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiera acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos, respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Este artículo presenta una figura nueva, al haberse reformado el Código Penal, anteriormente se preveía el delito de enriquecimiento inexplicable, desde 1940 en la Ley Federal

de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

C A P I T U L O V.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA IMPONER SANCIONES

A).- LA CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION.

La mayoría de los autores coinciden en determinar que existen, fundamentalmente dos grandes formas de organización administrativa: La Centralización y la Descentralización.

Cuando los diversos organos administrativos se encuentran vinculados entre sí en un plano de jerarquía, que parte de un superior hasta el de menor categoría, estaremos en presencia de la Centralización, forma de organización administrativa que toma su nombre de la circunstancia de que a partir de un centro se derivan los demás órganos que la integren, -- siempre subordinados y dependientes de aquel.

Para el maestro Olivera Toro, la centralización administrativa, es la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentra su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o realización en que el impulso los lleven los centros superiores y la ejecución los subordinados o inferiores. De esa suerte, la coordinación de los órganos se realiza mediante la dirección administrativa del órgano central, para hacer depender de él a los demás órganos.⁽¹⁾

(1) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa México 1976. Pág. 288.

Para Andrés Serra Rojas, es el régimen que establece - la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes -- puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públi-- cas.⁽²⁾

Bajo esta forma organiza la legislación mexicana el de sempeño de las actividades de nuestro poder ejecutivo fede-- ral, las que se desarrollan partiendo del Presidente de la - República a través de órganos superiores que en un plano de dependencia mandan a otros órganos inferiores que acatan las ordenes e instrucciones de aquellos.

Estas relaciones de mando y obediencia mantienen el -- principio de jerarquía que caracteriza la forma de organiza-- ción administrativa que estamos analizando.

Serra Rojas, la entiende a manera de una piramide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y en los grados siguientes a los órganos inferiores de la ad-- ministración.

Para el mismo autor, los supuestos de la centraliza-- ción son:

a). El estado es la única persona titular de derechos que se devuelven en poderes públicos y éstos a su vez en una serie de órganos de mayor a menor importancia.

(2) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo tomo I. Editorial Porrúa. México 1983. Pag. 489.

M-0030900

b). Es un régimen administrativo que coordina y vincula a los demás órganos públicos. Hay un régimen jurídico vigente encargado de fijar los caracteres de sus elementos.

c). La facultad de mando y decisión se concentra en el poder Ejecutivo. Las autoridades inferiores obran en su nombre y por instrucciones recibidas de los órganos superiores.

d). Existe un régimen jerárquico, como conjunto de órganos que se suceden de arriba a abajo, formando una estructura unitaria, que se logra merced a las determinaciones del poder central.⁽³⁾

Como procedimiento para la centralización se señalan los siguientes:

1.- La concentración de la coacción. Es uno de los elementos mas singulares del Estado, este puede emplear medios coactivos que tienden al mantenimiento del orden de la paz pública.

2.- La concentración del poder de decisión y de expedir órdenes. La división del trabajo se impone ante la imposibilidad de una o varias para llevar a cabo las operaciones, que exigen los actos administrativos. Decidir es dictar una resolución creadora de efectos jurídicos.

3.- La concentración de la competencia técnica. Es fundamental en el Estado moderno. Para corregir los casos de improvisación y desorganización administrativa, se ha da-

(3) Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit, Págs. 491-492.

do paso al funcionario técnico con un conocimiento científico de las materias que trata.

4.- La concentración del poder de nombramiento, de los funcionarios y empleados públicos es otra de las características del régimen centralizado. Este poder corresponde al Presidente de la República, pero la organización administrativa entrega esta facultad a órganos inferiores.⁽⁴⁾

En virtud de los conceptos anteriores, creimos necesario referirnos aunque sea someramente a la centralización, en virtud de que en este tipo de organización se da una relación jurídica especial de la que a su vez se derivan una serie de poderes o potestades de la administración, una de las cuales está íntimamente ligada a la responsabilidad administrativa.

Podemos resumir que la centralización es una forma de organización administrativa, que tiene las siguientes características,

1.- A pesar de la diversidad de órganos que forman el poder administrativo, existe unidad entre todos ellos.

2.- Existe concentración de la facultad de decisión y dirección, pues el número de órganos que resuelven y realizan actos jurídicos que crean situaciones de derecho es reducido.

3.- Existe también concentración de la fuerza pública,

(4) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 493-494.

pues asimismo es reducido el número de órganos que pueden usar de ella para forzar la ejecución de las resoluciones dictadas por la administración.

4.- Existe también un régimen jerárquico o relación de jerarquía, por virtud de la cual se mantiene la unidad a que nos referimos en el primer inciso.

Descentralización.

Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa la cual se denomina Descentralización, en la actualidad reviste una gran importancia, dadas las características del estado moderno, en que día a día evoluciona en todos los aspectos, ya sea el económico, político o social lo que ha traído como consecuencia un desequilibrio económico, así como un crecimiento de exigencias sociales lo que motiva la creación de múltiples servicios públicos complejos. Así pues la Descentralización juega un papel importante, en la problemática de la organización administrativa.

La Descentralización, nos dice el maestro Serra Rojas - " Es la técnica de organización jurídica de un ente público - que integra una personalidad a la que se le designa una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa ".⁽⁵⁾ Ante esto podemos decir que la descentrali-

(5) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 484.

zación es una forma de organización que adopta la administración pública para desarrollar actividades que competen al Estado o que son de interés público, en un momento dado a través de organismos creados específicamente, para ello, dotados de personalidad jurídica propia, patrimonio y régimen jurídico propio.

Una de las características principales de este tipo de organización es el no sometimiento a la jerarquía administrativa de estos organismos, ya que el Estado trata de asegurar su autonomía orgánica y su autonomía financiera, por lo que tiene un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente les encomienda.

La descentralización ha adoptado modalidades diferentes, Gabino Fraga, apunta tres modalidades:

- a).- Por región
- b).- Por servicio
- c).- Por colaboración.⁽⁶⁾

Por su parte Serra Rojas, sólo considera dos formas:

- a).- La descentralización administrativa por región o territorial.
- b).- La descentralización técnica o por servicio.⁽⁷⁾

No existe una gran similitud entre ellos ya que a dife-

(6) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1958. Pág. 335.

(7) Serra Rojas, Andres, Ob.Cit. Pág. 484.

rencia de la centralización la descentralización constituye -- mas que una forma única de organización, ya que tiene una tendencia de alcances muy variables.

Como característica de la descentralización además de - la autonomía técnica tenemos la autonomía orgánica, la cual se entiende como la existencia de un servicio público que tiene - prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que pueden oponer a este su esfera de autonomía

Así pues el mas importante caracter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de autonomía orgánica y no estan sujetos a los poderes de jerarquía.

La descentralización por región, podemos mencionar que consiste en el establecimiento de un órgano administrativo, - destinado a manejar los intereses colectivos que le corresponden a la población, radicada en una determinada circunscripción territorial. Las razones que han conducido a este régimen de descentralización consiste fundamentalmente en que se - adapta de una manera mas efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da lugar a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes y que por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control mediante la opinión pública constituyendo así - una participación del pueblo en los negocios públicos que le - afectan, además desde el punto de vista administrativo, dicha descentralización significa la posibilidad de una gestión mas eficaz de los servicios públicos y, por lo mismo, una realización mas adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden.

La descentralización por servicio, es un modo de orga-

nización mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de Derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de un procedimiento técnico.

Las formas de esta descentralización obedece a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional que descarga a la administración central de nuevas tareas.

Dichos organismos no tienen modelo uniforme, sino que a cada organismo se le reviste de la organización que ha sido mas conveniente fijarle.

Los elementos de una institución descentralizada por servicio deben ser definidos con precisión por la ley o decreto que crea y organiza el servicio.

Para resumir podemos decir que descentralizar en el sentido jurídico administrativo, es la acción por la cual el Estado atribuyó funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas, se descentraliza al crearse personas jurídicas, y con el único propósito de conferirles atribuciones y separar en esa forma la función administrativa.

B).- JERARQUIA Y PODER DISCIPLINARIO,

Para el entendimiento de la acción de los órganos es -- necesaria una relación jurídica denominada jerarquía administrativa, que de esa manera se convierte en una forma de coordinación. La mencionada relación jurídica denominada jerarquía se manifiesta por la subordinación, la cual consiste en la dependencia de la autoridad menor a la mayor y tiene su expresión objetiva en el deber de obediencia de los órganos inferiores a los superiores.⁽⁸⁾

El poder jerárquico es un régimen administrativo por medio del cual el poder central, vigila y controla los actos de los funcionarios y empleados del Estado, que le esten subordinados y coordinados y mantiene la unidad entre los diversos órganos centralizados, obligados a obedecer las ordenes de los órganos superiores. Este poder se manifiesta por medio de ordenes e instrucciones sobre la forma que deben actuar o revisando sus actos y desiciones para aprobarlas, reformarlas o -- anularlas. El artículo 92 Constitucional ordena que en su jerarquía superior, los actos del Presidente deben estar refrendados por el Secretario de Estado y el Jefe del Departamento Administrativo.⁽⁹⁾

De acuerdo con Sayaguez Lazo, la jerarquía es la relación jurídica que vincula entre sí a los órganos y a los funcionarios de la administración pública, mediante poderes de -- subordinación para seguridad en la acción.⁽¹⁰⁾

(8) Oliyera Toro, Jorge, Ob. Cit. Pags. 286-287.

(9) Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit. Pag. 492.

(10) Sayagués Lazo, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo, 1953. pag. 215.

Con respecto a lo anterior los órganos interiores de la administración guardan una situación de subordinación y de dependencia respecto de los superiores, y estos a su vez, cuentan con cierto poder respecto de aquellos. La cúspide de esta pirámide es el Presidente de la República, que tiene el carácter de jefe superior jerárquico de la administración pública federal.

El maestro Fraga dice que esos poderes, que se refieren a la persona de los titulares de los órganos jerárquicos, y otros a los actos que realizan, son los siguientes.

- a).- Poder de nombramiento.
- b).- Poder de mando.
- c).- Poder de vigilancia
- d).- Poder disciplinario.
- e).- Poder de revisión.
- f).- Poder para resolución de conflictos de competencia.⁽¹¹⁾

Independientemente de la importancia que tiene cada uno de estos poderes, el que para efectos de nuestro estudio - mas nos interesa, es el poder Disciplinario, ya que por virtud de este, la administración publica impone sanciones a los funcionarios y empleados que incurren en responsabilidad al cometer una falta de este tipo.

Poder Disciplinario.

La facultad disciplinaria constituye un medio de tipo

(11)Fraga. Gabino. Ob.Cit. Pág. 254-255.

interno, de la administración para castigar la conducta de -- los funcionarios y empleados que perjudican a la administración y a los particulares. Podemos comentar entonces, que la esencia misma del poder disciplinario es la de constituir propiamente una garantía, derivada de la necesidad que tiene la administración de evitar que prevalescan situaciones contrarias a lo ordenado por ella, corrigiendo y sancionando las infracciones en que incurran los servidores públicos, en otras palabras podemos decir, que es un instrumento para garantizar el cumplimiento de los deberes, no sólo del deber de obediencia que caracteriza a la jerarquía, sino de todos los deberes que impone el servicio a los funcionarios y empleados.

Al respecto, el maestro Serra Rojas, señala que la facultad disciplinaria como un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la administración pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servicios del Estado. La responsabilidad civil, penal y administrativa, son medios correctivos para una buena administración pública.⁽¹²⁾

Respecto de la naturaleza del poder disciplinario existen autores que opinan que es la misma que la del poder penal del Estado y agregan que el mismo fundamento tienen uno y -- otro, pues en los dos casos el Estado obra haciendo uso de -- sus facultades de imperio, las diferencias que existen no son sino de carácter formal.

La opinión anterior no nos parece adecuada, puesto que

(12) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pag. 495.

no hay una perfecta identificación entre el poder penal y el poder disciplinario, ya que este último supone una relación de dependencia especial que tiene su existencia exclusiva durante la duración de servicio y este tipo de dependencia especial no es necesaria para el ejercicio del poder penal.

Por otra parte, el derecho disciplinario se dice, es un derecho penal especial de los funcionarios públicos, criterio que tampoco es muy aceptable, pues existen diferencias -- como las señala Serra Rojas y que ha su juicio son:

a).- El derecho penal se aplica a todos, el poder disciplinario solo a los funcionarios y empleados en el ejercicio de su cargo.

b).- Las sanciones del primero son más graves que las del segundo.

c).- Las sanciones penales, deben estar precedidas de las garantías constitucionales, en cambio el poder disciplinario, implica procedimientos mas atenuados, con una estimación discrecional, salvo los casos en que la ley, por el rigor de las medidas disciplinarias, como el cese, la acompañe de un procedimiento para imponerla.⁽¹³⁾

Desde otro punto de vista el poder disciplinario tiene su fundamento en el vínculo jurídico que existe entre los funcionarios y empleados por una parte y el Estado por la otra.

(13) Serra Rojas, Andres. Ob. Cit. Pág. 456.

Al aceptar el nombramiento, el empleado está aceptando al mismo tiempo sujetarse a las disposiciones contenidas en el propio nombramiento, en el reglamento interior del trabajo y en las demás leyes respectivas; por tanto el incumplimiento de sus obligaciones lo hace responsable frente a la administración y ésta, por virtud del poder disciplinario le impone las sanciones que discrecionalmente considere justas.

Por lo que se refiere al círculo o ámbito de aplicación del poder disciplinario, este se limita a la conducta del sujeto que es considerado servidor público, es decir, es una facultad que se aplica en las actividades internas de la administración y que tiende a que los individuos a sus órdenes presten eficientemente sus actividades en la realización del servicio público. Asimismo la administración fija discrecionalmente las sanciones que considera necesarias para alcanzar el fin mencionado, aquellos servidores públicos que incurrir en responsabilidad; la facultad discrecional, sin embargo no puede llegar a extremos tales que constituyen violaciones al orden constitucional o lesionen la dignidad del servicio público. La facultad discrecional en la aplicación del poder disciplinario, se refiere fundamentalmente a la oportunidad y conveniencia de su aplicación.

C).- FALTAS Y SANCIONES.

Muy serias dificultades implica la determinación de -- las faltas disciplinarias que al cometerse pueden dar lugar a la responsabilidad administrativa, y esto tiene su origen - en gran parte en la dificultad existente también para señalar una a una de las obligaciones de los empleados y funcionarios en particular.

Así pues, uno de los problemas fundamentales de la res- ponsabilidad administrativa es la elaboración sistemática de un régimen disciplinario que señale con la mayor precisión po- sible las obligaciones de los funcionarios y empleados, las - infracciones que cometan a las mismas y las sanciones a que - se hagan acreedores.

Por lo que se refiere a la fijación de las penas, esta se ha podido hacer con mayor precisión y en ella coincide la mayoría de los autores y legislaciones. La enumeración de -- las penas en las leyes o reglamentos, determina que no se pue- den aplicar mas que las contenidas en dicha enumeración, sin embargo la autoridad competente conserva amplio poder discre- cional para elegir la sanción apropiada.

El artículo 109 (reformado), constitucional, establece los lineamientos generales a los que deben ajustarse el -- Congreso de la Unión y las Legislaturas locales dentro del ám bito de sus respectivas competencias al expedir las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, deslindando con claridad las diversas clases que se pueden presentar, es decir, según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas.

La fracción III del artículo antes mencionado, contem-

pla, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la cual no estaba antes prevista constitucionalmente, procediendo ahora por aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradéz, lealtad, imparcialidad y eficiencia - que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

El Artículo 113, por su parte, establece que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán por las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, previendo igualmente que entre tales sanciones se contemplarán las suspensiones, destitución e innabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable o con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos y omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Por lo que se refiere a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el título tercero, menciona las clases de responsabilidades y procedimientos para aplicarlas.

El Artículo 46 de la Ley de Responsabilidades, por su parte menciona a los servidores que incurren en responsabilidad administrativa.

El Artículo 47 de la mencionada ley, en forma general, señala como obligaciones de los servidores publicos salvaguardar la legalidad, honradéz, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su cargo, y en las XXII fracciones de dicha disposición legal, se señala cuales son los actos que pueden dar lugar a la imposición de sanciones por incumpli---

miento de dicha obligaciones. En resumen podemos decir que las fracciones se refieren a que el servidor público debe actuar con máxima diligencia en el servicio, ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia; utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo; custodiar y guardar la información y documentación que por razones de su empleo, conserva bajo su cuidado; observar buena conducta en su empleo, tratando con respeto, diligencia e imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de este, observar en sus relaciones jerárquicas las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación y abuso de autoridad, observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, informar de inmediato por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presta sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho artículo; abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos; abstenerse de desempeñar algún otro cargo que la ley le prohiba; abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado o impedido por resolución firme de autoridad competente para ocupar su empleo, cargo o comisión; excusarse de intervenir en cualquier asunto de su competencia en los que tenga interés personal o familiar; abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de aceptar, solicitar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos u otros favores; desempeñar su empleo sin pretender beneficios adicionales a la contraprestación legítima a que tuvieren derecho por el desempeño de su cargo; presentar con oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial y en general, abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada

con el servicio público,

Ahora bien las sanciones disciplinarias se han clasificado de la siguiente manera según lo señala el artículo 53 de la ley ya mencionada.

I.- Apercibimiento privado o público. En realidad consiste en una amonestación calificada por virtud de la cual al servidor público transgresor se le señalan las consecuencias que seguirán a la repetición de los hechos calificados como tales.

II.- Amonestación privada o pública.- Se trata de la -- sanción mas leve y consiste, en un llamado de atención que se hace al trabajador para que vuelva al orden.

III.- Suspensión.- Consisten en la prohibición de ejercer el empleo por determinado tiempo, teniendo como consecuencia la privación del sueldo durante el período señalado en la sanción.

IV.- Destitución del Puesto.- Esta sanción es la mas -- grave de todas las señaladas anteriormente.

Y por último.

V.- Sanción económica.

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, - cargos o comisiones en el servicio público.

A esta fracción se le agrega una sanción como consecuencia de un acto u omisión que implique el lucro y será de -- seis meses a tres años cuando el monto no exceda de cien veces el salario mínimo y de tres a diez años si excede de dicho límite.

El Artículo 56 precisa las autoridades competentes, en la esfera administrativa, para conocer y aplicar dichas sanciones.

Se entiende por competencia el límite de la jurisdicción, es decir, el conjunto de atribuciones que a cada órgano le estan encomendadas y debe cumplir,

En términos generales la autoridad competente para apreciar las faltas, fijar las penas y aplicar las sanciones disciplinarias correlativas, es el superior jerárquico del empleado o funcionario que ha cometido una falta administrativa.

Por lo que se refiere al procedimiento para la imposición de las sanciones fundamentalmente es el siguiente: Presentada la denuncia o queja ante la unidad de la Contraloría Interna de la dependencia o entidad, según sea el caso, esta determinará si existe o no responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones atribuidas a algún servidor público y en consecuencia, dependiendo la gravedad de la sanción impondrá las sanciones previstas en el artículo 53 que va del simple apercibimiento privado o público hasta suspensión temporal, cuya sanción deberá se impuesta únicamente por el titular de la dependencia. El titular de ésta tiene la obligación de enviar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación aquellas denuncias cuyas infracciones son graves o por la naturaleza de los hechos sean de la competencia de la Secretaría. Para la imposición de las sanciones se otorga al presunto responsable el derecho de audiencia conforme al procedimiento del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y si al final de dicho procedimiento administrativo se le impusiera una sanción, el servidor público afectado tiene el derecho de interponer recursos de revocación ante el propio titular de la dependencia que -

impuso la sanción y si se confirma la resolución , el afectado tiene el derecho todavía de impugnarlo en la fase contenciosa administrativa mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El régimen de responsabilidad administrativa, refleja sin duda el favorable propósito de encontrar nuevos canales - para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente; sin embargo debe tenerse cuidado en que las disposiciones que las reglamentan sean lo suficientemente precisas para no permitir impunidades y a la vez no impidan la adecuada atención administrativa, asimismo tales disposiciones deben respetar - siempre los derechos laborales constitucionales, garantizados de los servidores públicos.

CAPITULO VI.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

A).- DECRETO QUE LA CREO.

El Decreto publicado en el diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1982, por el cual se reformaron y adicionaron preceptos de la Constitución Federal, fundamentalmente, el título IV, artículo 108 al 114, así como los demás artículos relacionados con el mismo (es decir, 22; 73 fracción VI-4a; 74, fracción V; 76, fracción VII; 94, 97, 127 y 134), Como se sabe, el anterior decreto junto con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la reforma al título X del Código Penal y la relativa al llamado daño moral del Código Civil, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pretendieron proporcionar el marco jurídico adecuado y eficaz para la renovación moral de la sociedad postulada por el actual titular del Ejecutivo Federal, durante su campaña como candidato a la Presidencia y cuya primordial finalidad era terminar con la corrupción que ha caracterizado al sistema en los últimos sexenios.

En la iniciativa presidencial de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, presentada en la Cámara de Senadores, el Ejecutivo Federal señala la falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa sin lesionar las de naturaleza penal, política, civil y laboral.

"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 públi-

cos, para identificar las responsabilidades administrativas - en que incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años. Asimismo se establece que cada dependencia deberá establecer órganos - específicos a los que el Gobierno tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos "(1)

La iniciativa de ley antes mencionada, después de haber sufrido una serie de discusiones por la Cámara de Diputados - fue aprobada y publicada por el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, quedando la Secretaría de la Contraloría General de la Federación integrada en la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que considera 18 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo.

El Artículo 26 de la mencionada ley señala que " Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias (reforma pública en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982) "

(1) Iniciativa presidencial, LII Legislatura. Colección Documentos. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México 1983, Págs. 11 y 12.

Secretaria de Gobernación.
 Secretaría de Relaciones Exteriores.
 Secretaría de la Defensa Nacional.
 Secretaria de Marina.
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 Secretaría de Programación y Presupuesto.
 Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
 Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
 Secretaría de Agricultura y Recursos hidráulicos.
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
 Secretaría de Educación Pública.
 Secretaría de Salubridad y Asistencia.
 Secretaria de Trabajo y Previsión Social.
 Secretaría de la Reforma Agraria.
 Secretaría de Turismo.
 Secretaría de Pesca.
 Departamento del Distrito Federal.

Por otra parte el actual Secretario de la Contraloría General de la Federación, mencionó que dicha Secretaría fue creada por el gobierno Federal, "Para establecer sistemas de control, fiscalización y evaluación que otorguen transparencia y racionalidad al manejo de los recursos patrimoniales de la Federación".⁽²⁾

Esta nueva institución de los contralores se asemeja mucho a la institución escandinava del " Ombudsman " que por

(2) Rojas, Francisco, Secretario de la Contraloría General de la Federación, Esencia y valores del Servidor Público. Dirección General de Comunicación Social. México 1983. Pág. 7.

primera vez fue instituida en Suecia a principios del siglo - pasado y que la mayoría de los países escandinavos la han --- adoptado, incluyendo a Gran Bretaña, Canadá, Israel, Venezuela, etc. El Ombudsman tiene como funciones primordiales ser el receptor de quejas y denuncias de los particulares en contra de actos de los servidores públicos, teniendo para fortalecer su posición los medios de comunicación para hacer saber al público aquellas conductas ilícitas de los funcionarios y teniendo la facultad, en algunos países, de requerir al funcionario, previo procedimiento sumarismo, para que rectifique su desición. En algunos países llega el Ombudsman hasta tener derecho a cesar en sus funciones a los funcionarios, quedando prácticamente bajo su dirección todos los funcionarios con excepción de los titulares de los diferentes ministerios.

Aunque la institución del Ombudsman ha variado a través del tiempo y cada país ha adoptado el instituto conforme a su propia estructura es innegable que la institución del -- Ombudsman sirve para controlar y vigilar los actos de los funcionarios públicos. Con las modalidades y adaptaciones a --- nuestra propia estructura, por primera vez se instituye a nivel federal el Ombudsman recibiendo en nuestro sistema el nombre de Contralores, los cuales dependen directamente del Ejecutivo en tanto que en otros países, sobre todo en su origen, el Ombudsman ha dependido directamente del Poder Legislativo.⁽³⁾

(3) Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades, Revista de Investigaciones Jurídicas, año 7, número 7, México 1983, Pág. 249-250.

B).- LEY ORGANICA (DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL)

Como habiamos mencionado anteriormente y con el objeto de adecuar un sistema que regule la responsabilidad administrativa, el Jefe del Ejecutivo presenta al Poder Legislativo un paquete de iniciativas de ley.

El Congreso de la Unión se abocó al análisis y estudio de esa propuestas y aprobó entre otras disposiciones, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Así también para una total integración aprueba las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública y se determina la modificación de las funciones de casi todas las Secretarías. Lo anterior aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982. A la Ley de referencia se adicionaron los artículos 32 Bis, 55 y 56, los que señalan:

"Artículo 32 Bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

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

des que aseguren el control.

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieren a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

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

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

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

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

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

X. Designar a los auditores externos de las entidades y normas y controlar sus actividades.

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

XII. Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso como en las de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría.

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

XIV. Informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones.

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deben presentar los Servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos.

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

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

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

XIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos. "

" Artículo 55. Los consejos de administración, juntas directivas o equivalentes, serán responsables de la programación estratégica y de la supervisión de la marcha normal de las entidades del sector paraestatal, los coordinadores de sector podrán, cuando lo juzguen necesario, establecer comités técnicos especializados, dependientes de los consejos de administración, con funciones de apoyo en el desarrollo de estas actividades. "

" Artículo 56. Corresponde a los Coordinadores de Sector promover el establecimiento y la vigilancia del funcionamiento de Comités mixtos de productividad en las entidades de la Administración Pública Federal, con la participación de representantes de los trabajadores y de la administración de la entidad que atenderán problemas de administración y organización de los procesos productivos, de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y el uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia de las mismas. "

Los artículos antes mencionados nos permiten ver que la Secretaría de la Contraloría debe contribuir al uso correcto de los recursos de la sociedad, esto es mediante un sistema de control y evaluación de la actividad en las entidades y dependencias públicas.

Corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ser la dependencia que conjuga las facultades, antes dispersas en materia de autocontrol del Poder Ejecutivo, así pues en esta Secretaría nos encontramos con las tres fases del proceso de control de la Administración ----

Pública; El control preventivo; el fiscalizador y el sancionador.⁽⁴⁾

(4) Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Dirección General de Comunicación Social. Programa General de Trabajo. México 1983. Pag. 17.

C). - FUNCIONES Y COMPETENCIA.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - le otorga a la Secretaría de la Contraloría la atribución de establecer y vigilar el cumplimiento de las normas para el -- funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de con--- trol y del uso de los recursos en la Administración Central y Paraestatal, así como los de origen federal, que se canalizan a través de los gobiernos de los Estados o de los Municipios es decir, de todos los recursos federales, cualquiera que -- sea el órgano que los administre.⁽⁵⁾

La competencia de la Contraloría es la reservada por - la Constitución a la Federación, pero también es un instrumento de apoyo a las entidades federativas y a los municipios. La legislación vigente prevé mecanismos para que, sin invadir las facultades de los poderes locales, el gobierno Federal -- puede celebrar convenios con los Estados y Municipios, a fin de que la Secretaría preste colaboración en la modernización de sus administraciones y pueda contar con mecanismos de control similares a los del gobierno Federal. Se hace notar que en todos los casos, serán las autoridades locales las encarga das de controlar sus propios recursos patrimoniales, con pleno respeto a la soberanía de que se encuentran investidas.⁶

Gran importancia se da en la Ley de Responsabilidades a la Secretaría de la Contraloría, ya que independientemente

(5) Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Dirección General de Comunicación Social, Programa General de Trabajo, México 1983, Pág. 17

(6) Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Dirección General de Comunicación Social, Discursos del Secretario No. 6, México 1983, Pág. 6

de lo hasta ahora expuesto, dentro de su esfera de competencia están la substanciación del procedimiento que conduzca, - en su caso, a la propia secretaría a la imposición de sanciones administrativas.

El 19 de enero de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el que se fija la organización y funciones propias de la mencionada dependencia en este reglamento se establece la competencia de la Secretaría así como las áreas y unidades administrativas que la componen. La Contraloría cuenta con una estructura funcional básica compuesta por dos subsecretarías, la Coordinación General de Comisarios y Delegados ante el Sector Público, la Oficialía Mayor, la Contraloría Interna y 12 Direcciones Generales.

Al Titular corresponde fundamentalmente la tarea de dirigir y coordinar los asuntos de competencia de la Secretaría fijar y encabezar las políticas de la dependencia y aprobar su organización y funcionamiento.

La Subsecretaría "A" tiene la responsabilidad de actuar en el marco sancionador que fija nuestro Estado de Derecho. En esta etapa de control se deberá dar seguimiento a la fijación de responsabilidades de servidores públicos, por medio de la recepción de quejas y denuncias y del seguimiento de su situación patrimonial, del uso de recursos federales en las entidades federativas y la atención de los asuntos jurídicos de competencia de la secretaría.

La Subsecretaría "B" esta responsabilizada del control de la legalidad, y le corresponde la tarea de establecer la normatividad para la actuación de los órganos de control de -

las entidades y dependencias del sector público y de realizar la revisión fiscalizadora, de supervisión y de gestión de los organismos públicos, principalmente mediante auditorías externas y directas.

La Coordinación General de Comisarios y Delegados de la Contraloría en el Sector Público queda encargada básicamente del control preventivo, señalando las bases para la designación y actuación de los comisarios, y tiene la función de supervisar el cumplimiento de las decisiones y políticas que se marquen en los niveles de autoridad, la eficiente y correcta marcha de las operaciones de las empresas públicas, y los programas prioritarios y estratégicos de las dependencias públicas.

La Oficialía Mayor tiene la responsabilidad de convertirse en factor vital de integración de todas las áreas y a la vez de prestar los medios y elementos de apoyo y servicio operativo administrativo para el eficaz funcionamiento de toda la Secretaría. Adicionalmente, ha decidido desarrollar acciones tendientes a detectar, incorporar y capacitar al personal idóneo para las funciones propias de la Contraloría y ha requerido allegarse los recursos financieros y materiales mínimos para su operación.

A la Contraloría Interna le corresponde mantener el control de la legalidad en las actuaciones de la Secretaría, de auditar sus unidades administrativas y de atender y resolver las irregularidades en la actuación de los servidores públicos. En cuanto a su responsabilidad de llevar el control de la gestión interna de la Secretaría ha debido desplegar acciones tendientes a la integración de programas de trabajo

en cada área, que correspondan a las orientaciones de política general.⁽⁷⁾

A su vez la Secretaría cuenta con doce direcciones generales las cuales mencionamos a continuación.

Dirección General de Comunicación Social-
 Dirección General de Planeación.
 Dirección General Jurídica.
 Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
 Dirección General de Operación Regional.
 Dirección General de Control.
 Dirección General de Auditorías Externas.
 Dirección General de Auditoría Gubernamental.
 Dirección General de Apoyo Técnico a Comisarios y Delegados de Contraloría.
 Dirección General de Análisis y Evaluación.
 Dirección General de Servicios Administrativos.
 Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Es conveniente mencionar que el órgano encargado de -- controlar permanentemente los recursos económicos y financieros del Estado, se encuentra dotado de autonomía para ejercer adecuadamente sus funciones. Sin duda, la creación de la Contraloría General de la Federación en un régimen como el nuestro constituye una base considerable y ha desempeñado una función relevante en cuanto a la implantación entre otros aspectos de una disciplina que resultaba urgente en el régimen del

(7) Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Dirección General de Comunicación Social. Informe de actividades presentado al H. Congreso de la Unión por el Titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México 1983. Pags. 15-16.

presupuesto público. No obstante es importante mencionar que en un futuro próximo el control respectivo sea efectuado por un órgano autónomo del Ejecutivo, a efecto de que las funciones de vigilancia sean desempeñadas por un órgano externo a -- cada uno de los poderes.

C A P I T U L O V I I .

LEY DE RESPONSABILIDADES FRENTE A LOS PODERES JUDICIAL, LEGISLATIVO Y EJECUTIVO.

A).- RESPONSABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

Los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se incluyen en el artículo 111 Constitucional vigente entre los antes llamados altos funcionarios de la Federación, se encuentran sujetos a los procedimientos que señala el Título IV constitucional, por lo que toca a su responsabilidad política, penal, civil y administrativa, que perjudiquen los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto los numerarios como los supernumerarios gozan de fuero y para proceder penalmente contra los ya mencionados, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados se encargará de tomar resoluciones según lo dispuesto por el artículo 111 constitucional en vigor. Así vemos que a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se les podrá seguir Juicio Político a que se refiere el artículo 110 constitucional, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ellas emanen, así como por el manejo indebido de los recursos federales.

Aquí cabe añadir como una observación, que no se especifica lo que se debe entender por violaciones graves, además aparece una modificación importante, en este caso, la resolución del Senado será únicamente declarativa y se comunica

rã a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

De esta forma se confiere a una legislatura local la última palabra, sobre la presunte violación de la Constitución Federal o una Ley Federal.

El Artículo 111 ha sufrido enmiendas desde que la Constitución entró en vigor en 1917. En efecto, su parrafo sexto se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928 y el 21 de septiembre de 1944. Dicho parrafo sexto, constituía una afrenta contra la independencia del Poder Judicial Federal, ya que disponía lo siguiente:

" El Presidente de la República podrá 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. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero y la de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.⁽¹⁾

(1) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1975. Editorial Porrúa. México 1975. Pag. 866.

Como vemos este artículo se refería a funcionarios judiciales, de los cuales solo los enunciados en primer término tenían fuero constitucional, por ser considerados altos funcionarios, así también se refería a la destitución como castigo de la mala conducta en que pudieran incurrir.

El procedimiento especial para el enjuiciamiento político de los funcionarios judiciales requería de una solicitud de destitución del Presidente de la República, después de oír en privado al funcionario judicial de que se trata, con el -- fin de apresar en conciencia la justificación de la acusa-- ción y si el propio Presidente consideraba que estaba comprobada la "mala conducta", se turnaba el asunto al Congreso de la Unión, para que con audiencia del propio funcionario acusado, decidieran sobre su destitución.

Este procedimiento fue muy criticado, ya que varios -- autores consideraban que se atentaba contra la independencia del organismo judicial.

Como mencionamos anteriormente el artículo 111 ha registrado una serie de reformas, y esta última se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982 en donde es de elogiarse la derogación de la facultad que como mencionamos anteriormente, se le concedía al Presidente de la República, para solicitar ante las Cámaras del Congreso de la Unión, la destitución por mala conducta de los miembros del poder judicial de la Federación y del Distrito Federal. No cabe duda que esta reforma contribuirá en una buena medida al equilibrio entre poderes, pues queda eliminado uno de los factores que habían caracterizado el predominio del poder ejecutivo, que en este caso era sobre el poder judicial. Era -- claro pensar que el poder legislativo nunca se iba a oponer a una solicitud presidencial en este sentido.

B),- RESPONSABILIDAD DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y DEL
 PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

" Secretario de Estado " ó " Secretario de Despacho " o " Ministerio ", son las formas con que se denomina a cada una de las ramas de la administración pública federal, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley

Al frente de estas dependencias se encuentran los titulares de las mismas que se les designa " Secretario de Estado o " El Ministro ", que es el colaborador mas cercano del Presidente de la República, y según el artículo 89, fracción II Constitucional, entre las facultades del Presidente, se encuentra la de nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho y al Procurador General de la República.

Los Secretarios de Estado así como el Procurador General de la República dentro de la Constitución se encuentran comprendidos en el artículo III, entre los servidores públicos de alta jerarquía, gozan de fuero, y así mismo se les podrá seguir juicio político. Son responsables de los hechos delictuosos que cometan durante el desempeño de su cargo, esto debe ser del conocimiento de la Cámara de Diputados para que resuelva si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República se encuentran en una situación especial, que no se da, ni en el caso de los parlamentarios o de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que como lo mencionamos anteriormente y según lo dispuesto por el artículo 89, fracción II Constitucional en vigor, es facultad del Presidente de la República nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho y al Procurador General de la República,

por lo que es suficiente conque el Presidente remueva al Secretario al que se le impute un delito común o al Procurador para que el fuero que los ampara desaparezca.

La Constitución de 1857 mencionaba que, a quien correspondía averiguar la imputación de un delito común que se atribuyera al Secretario de Estado, era a la Cámara de Diputados. Si tal imputación procedía a juicio de la sección respectiva, y erigida en gran jurado, declaraba que se podía proceder, el Secretario de Despacho quedaba a disposición de los tribunales comunes, para seguir con el proceso respectivo, así actuaban independientemente los tres poderes.

La situación ha cambiado pues según lo dispuesto por los artículos 21 y 102 constitucional, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público " a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehención contra los inculcados, - hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas, e intervenir en todos los negocios - que la ley determine " (artículo 102). Como resultado, si el Ministerio Público, que depende del Ejecutivo no ejercita la acción penal en contra del Procurador General de la República o los Secretarios de Estado, nada puede hacerse.

Por lo que se refiere a los Secretarios de Estado, hasta la fecha no se ha seguido ningún juicio político, pero se intentó acción contra los Ex-secretarios, como fueron: Don José Ives Limantour, por delitos oficiales y contra el Ing. Eugenio Méndez Docurro y del Lic. Felix Barra García, por delitos comunes oficiales.

El Maestro Raúl F. Cárdenas en su libro " Responsabilidad de los funcionarios públicos ", se refiere a estos dos --

últimos casos y que ha continuación mencionaremos,

El caso del Ing. Eugenio Méndez Docurro, se desarrolló de la siguiente manera, con fecha 16 de marzo de 1978, se dirigió oficio por el Sr. Lic. Javier Coello Trejo al C. Florentino Ventura Gutiérrez para que se sirviera comisionar elementos a su cargo, a fin de presentar ante la Mesa Instructora respectiva, al Sr. Méndez Docurro, así como a otros ex-funcionarios y personas relacionadas con la investigación que se practicaba en relación a diversos delitos que se le imputaban. Con fecha 20 de marzo de 1978, el Sr. Ventura dirigió oficio al Lic. Javier Coello Trejo, agente del Ministerio Público Federal, mesa especial, indicándole que ponfa a su disposición al Ing. Méndez Docurro, Ex-secretario de Comunicaciones y Transportes, actual Subsecretario de Educación Pública.

Se hace notar que el Ing. Méndez Docurro, fué Secretario de Comunicaciones y Transportes hasta el 10. de diciembre de 1976 o sea que cuando se le detuvo por agentes de la policía judicial ya había transcurrido mas de un año a partir de la fecha en que había dejado de desempeñar el cargo en relación al cual se originaba su detención y después su consignación a un juez penal. El C. Juez cuárto de Distrito, del Distrito Federal en materia penal, dio por recibido el oficio No 1031, del C. Agente del Ministerio Público Federal, al que se acompaña la Averiguación Previa No.1017/78, por la que se ejercito acción penal en contra del Ing. Eugenio Méndez Docurro, como presunto responsable del delito de peculado, previsto por el artículo 220 y sancionado en el 219, en términos de lo dispuesto por el artículo 13, fracción I, así como también por los delitos de fraude maquinado, previsto y sancionado por el artículo 386, fracción III, último párrafo, en términos del artículo 13, fracción I, y fraude en grado de tentativa, en términos del artículo 13, fracción I, todos del Código Penal.

Al dictarse el auto de formal prisión, al Ing. Méndez Docurro, se le consideró únicamente responsable del delito de peculado, y no así por los delitos de fraude maquinado y fraude en grado de tentativa, posteriormente, el Ing. entregó una cantidad para pagar un desfalco en la Dirección de Correos y fue puesto en libertad, en los términos del artículo 220 del Código Penal.

Lo criticable en este caso es que el peculado no existía, pues en ese entonces la figura del peculado estaba descrita de la siguiente manera.

Artículo 220. " Comete el delito de peculado toda persona encargada de un servicio público, del Estado o descentralizado, aunque sea en comisión por tiempo limitado y que no tenga el carácter de funcionario, que, para usos propios o -- ajenos, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado, o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa ".⁽²⁾ En ese entonces el Ingeniero Méndez Docurro tenía carácter de alto funcionario ya que era Secretario de Comunicaciones y Transportes, como requisito especial para cometer -- peculado, era no tener carácter de funcionario.

El caso del Lic. Félix Barra García se debió a la denuncia formulada por el Sr. Manuel Alonso Blasio, ante la Dirección General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República, cometidos en su agravio por funcio--

(2) Código Penal para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, México 1978. Artículo 220.

narios de la Secretaría de la Reforma Agraria, los cuales sucedieron de la siguiente manera:

Con fecha 9 de mayo y 9 de junio de 1972 se publicaron dos resoluciones presidenciales, que afectaron terrenos del Municipio de Ciudad Acuña, Coahuila., en donde debían formarse dos nuevos centros de población, el Sr. Manuel Alonso Blasio, tratando de arreglar los problemas que tenía con los predios que había adquirido, trató de vender el rancho denominado " El Mosco ", por lo cual él se entrevistó con el Sr. Carlos Zapata Moreno, que según este tenía buena relación de amistad con el Secretario de la Reforma Agraria, y a esta persona le trató su problema, y a la vez, éste le ofreció ayudarlo, tuvo una primera entrevista el denunciante con el entonces Secretario de la Reforma Agraria, éste le ofreció hacer una investigación minuciosa sobre su problema, discutiendo además el precio del rancho, en ese entonces el denunciante había solicitado un avalúo de la Secretaría de Patrimonio Nacional, habiéndose determinado para entonces, que el precio de los terrenos ascendía a la cantidad de \$22'629,779.07.

Después de cerca de un año de estar tratando de resolver su problema, el denunciante acudió a la casa del Sr. Zapata, después de que éste le había citado telefónicamente, al momento se presentaron dos funcionarios, que resultaron ser, el Dr. Guillermo Romero Martínez, Oficial Mayor de la Secretaría, y el Lic. Jorge Francisco Bartilotti Vázquez, Consejero Agrario para compra de terrenos. El Dr. Romero Martínez, se dirigió al denunciante de la siguiente manera " traigo instrucciones del Lic. Barra de comprarle sus terrenos en la cantidad de veinte millones de pesos, de los cuales, diez le serán entregados y los otros diez serán para nosotros, de éstos se le entregará un millón de pesos al Sr. Carlos Zapata".

Ante esta situación el denunciante dejó que le quitaran el dinero, pero antes pidió hablar con el Lic. Barra García, a lo cual se le contestó, que eso no era posible, porque las instrucciones eran precisas, que lo tomaba o lo dejaba, - por lo que aceptó y así relató una serie de hechos que en su opinión constituyeran un delito cometido en su perjuicio por el Lic. Barra García, por el Dr. Romero y por el Lic. Bartilotti

El autor se pregunta: ¿ Si estos hechos configuran el delito de amenazas cumplidas ?. Pues parece que sí, porque se les consignó por los delitos de amenazas cumplidas y por delitos de carácter oficial, al formularse las conclusiones por el C. Procurador General de la República, se desistió de los delitos de carácter oficial y se continuó el juicio exclusivamente por el delito de amenazas cumplidas.

Por este delito se les dictó sentencia, a Félix Barra García, condenándolo a cinco años de prisión y multa de veinte mil pesos o un mes quince días mas de prisión y a Guillermo Romero Martínez y Jorge Francisco Bartilotti Vázquez, cuatro años siete meses de prisión y multa de quince mil pesos o un mes mas de prisión a cada uno de ellos.

Los dos casos anteriores muestran acusaciones por delitos comunes en contra de Ex-secretarios de Estado cuando han dejado de desempeñar su cargo. Por lo que se refiere al Procurador General de la República tampoco se ha llevado a cabo ningún juicio político en su contra.

C).- RESPONSABILIDAD DE LOS GOBERNADORES.

Los Gobernadores, así como los servidores públicos anteriormente señalados, según el sistema de nuestra Constitución se encuentran comprendidos dentro del Título IV, concretamente el artículo 111 los señala como servidores públicos de "alta jerarquía", conservando inmunidad procesal antes llamado fuero constitucional, así mismo son sujetos de juicio político, según lo dispuesto por el artículo 110 constitucional, por violaciones graves a la constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, aquí se se presenta nuevamente la situación que se había mencionado anteriormente, o sea que el senado declarará la destitución que en realidad se sujeta a la desición de la legislatura local, para que se indique sobre presuntas violaciones a la Constitución Federal o por una ley federal, en consecuencia si el Gobernador de un Estado en términos de la Constitución comete un delito federal quedará sujeto al procedimiento anteriormente señalado.

Para el estudio de la responsabilidad política y penal de los servidores públicos y en este inciso refiriendonos a los Gobernadores, podemos partir de la Constitución de 1917, ya que ha partir de este año hasta 1940 que se inicia la vigencia de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados, se llevarón a cabo diversos casos de responsabilidad, donde se aplicaban las disposiciones del Título IV de la Constitución de 1917 y la Ley de Responsabilidades del 6 de junio de 1896 reglamentaria de la Constitución de 1857, así tenemos los casos del Exgobernador de Querétaro, Ernesto Perusquia (1919), y del Exgobernador de Jalisco, José G. Zuno (1926).

" En el caso Perusquia en la sección del Gran Jurado - del Senado correspondiente al 10. de diciembre de 1919 se discutió el dictamen de la sección instructora presidida por el Senador Avila y Castillo. Desde el 11 de octubre de 1919 la Cámara de Diputados había acordado la procedencia de la acusación contra el Ex-gobernador Perusquia y los diputados locales. El 24 de octubre del mismo año, la Cámara de Diputados envió el expediente al Senado y designó una comisión para sostener la acusación; ésta comisión se integró por los Diputados, Mariano Leal, Manuel García Vigil, José Siurob y Amado J. Trejo. Por su parte, el dictamen de la sección instructora proponía la declaración de incompetencia del Senado, pues los hechos imputados a Perusquia y a la legislatura se consideraban locales y no federales.

Este dictamen fue atacado por Cutberto Hidalgo, por -- violar los artículos 37, 39 y 40 de la Ley del 6 de junio de 1896, ya que lo habían rendido sin haber emplazado previamente a los miembros de la comisión de la Cámara de Diputados, a los acusados y a su defensor y sin haber recabado prueba alguna al respecto ni alegatos de las partes acusadas. Avila negó esta acusación con base en el cambio de sistema de responsabilidad de la Constitución de 1917, la cual ya había sido -- explicada en todos sus contrastes con la de 1857 por el Diputado Leal de la comisión de la Cámara. Avila, además aseveró que la Cámara de Diputados no podía fijar ni vincular al senado, pues éste como único juez según el nuevo sistema de la -- Constitución de 1917, podía inhibirse de conocer el asunto -- cuando se considere incompetente.

Tanto en las sesiones del 10. y 2 de diciembre de 1919 se recurrió a la táctica de desintegrar el quórum de la asamblea. Finalmente el dictamen fue desechado y la sección instructora fue requerida para realizar los procedimientos esta-

blecidos en la Ley de 1896. Esta instrucción no fue efectuada y finalmente la acusación no prosperó ".⁽³⁾

" El segundo caso fue el de José G. Zuno, Ex-gobernador de Jalisco. El 22 de marzo de 1926 se había acordado presentar acusación en contra del Ex-gobernador por la Cámara de Diputados y en la sesión del Senado, del 22 de mayo de 1926, se rindió dictamen de la sección instructora del gran jurado que fue sometido a discusión el 25 del mismo mes y año. En el curso de las discusiones se volvió a precisar la deficiencia entre el sistema de la Constitución de 1857 y el de 1917 ".⁽⁴⁾

A continuación señalamos los delitos que se le atribuyen al Ex-gobernador Zuno:

I.- Ataques a las instituciones democráticas y a la forma de gobierno, artículos violados: 39, 40, 41, 49 y 115 de la Constitución.

II.- Ataques al municipio libre. Violación del artículo 115 de la Constitución.

III.- Ataques a las garantías individuales. Violación de las disposiciones del capítulo I, título I de la Constitución

IV.- Rebelión contra las autoridades federales. Violación de los artículos 1095 y relativos del Código Penal del Distrito Federal.

(3) González Oropeza, Manuel, Las responsabilidades de los funcionarios públicos, Editorial Manuel Porrúa, México, 1984 págs. 75-76.

(4) Idem. pág. 76.

En la sesión del Senado correspondiente al 25 de mayo de 1926 se suscita una interesante discusión sobre la defensa del Ex-gobernador de Jalisco.

" A pesar de que Zuno había sido emplazado por la Sección Instructora del Gran Jurado, no se había apersonado ni había designado defensor en su causa. Al principio de la sesión del Gran Jurado, se solicitó que la propia Sección Instructora designara un defensor a Zuno. El Presidente de la Sección Instructora negó su facultad para la designación, indicando que ese era un procedimiento para tribunales ordinarios. Posteriormente se aceptó ofrecer la función de defensoría a quien lo deseara, y después de una curiosa negativa por todos los Senadores presentes para aceptar el "honroso cargo" el Senador Aguayo lo aceptó finalmente. Su defensa se centro en mencionar que uno de los cargos, el de violación al municipio libre, debería - para proceder - estar expresamente mencionado en la Ley de Responsabilidades en el Código Penal, ya que los delitos son expresos y no deben ser interpretados. Por otra parte el Senador Pedro de Alba tocó el punto neurálgico del caso Zuno y, en un acto de gran valentía, expresó -- que Zuno se había negado a comparecer y nombrar defensor por que sabía de antemano que había consigna para fincarle responsabilidad y que, por lo tanto, ya sería enfrentarse a un hecho consumado".⁽⁵⁾

El dictamen de la Comisión fue apasionadamente discutido en el seno de la XXXI Legislatura, habiéndose aprobado el

(5) González Uropeza, Manuel. Ob. cit. Pág. 78.

dictamen de la Primera Sección Instructora del Gran Jurado, por 144 votos contra 48, por lo que se tomó el siguiente acuerdo:

" Unico. Ha lugar a acusar al C. José G. Zuno, Gobernador del Estado de Jalisco, ante la H. Cámara de Senadores por violación de los artículos 6, 7, 9, 14, 16, 19, 21, 22, 39, 41, 49 y 115 de la Constitución General de la República y por violación al capítulo 1, título XIV del Código Penal del Distrito Federal y Territorios, aplicable a toda la República sobre delitos contra la Federación ".⁽⁶⁾

Por otro lado y en relación con los Gobernadores de los Estados nos encontramos con el caso de la Desaparición de los poderes, esto es de que el Senado con facultades exclusivas y con fundamento en el artículo 76 fracción V de nuestra Constitución declare la desaparición de poderes:

Artículo 76, fracción V " Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que

(6) Cárdenas, Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, México 1982. Pag. 395.

se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiera. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso ".

La desaparición de poderes ha sido una vía mediante la cual se anula el juicio político, ya que se tiene por un procedimiento sumario que puede llegar a sustanciarse en una sola sesión, desde la solicitud de declaración hasta la toma de protesta del Gobernador provisional.

El Número de casos en que se ha declarado desaparecidos los poderes de los Estados, o que se ha forzado a los Gobernadores a renunciar, es exagerado, de 1929 a 1979 se dieron 67 casos de gobernadores que han sido derrocados u obligados a renunciar.

En 1975 durante el sexenio del Lic. Luís Echeverría -- Alvarez y siendo su última acción contra los Gobernadores de los Estados, fue la caída del Gobernador de Sonora, Lic. Carlos Armando Biebrich, el cual presentó su renuncia el 25 de octubre de 1975 y en enero de 1976, había sido consignado por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora, al cual se le acusaba del delito de robo, peculado, abuso de autoridad e incumplimiento del deber legal, fue sustanciado ante los órganos jurisdiccionales del Estado en primera instancia. Su caso fue decidido a favor del quejoso en vía de amparo.

Otro caso fue el del Gobernador Oscar Flores Tapia en Coahuila, el 21 de julio de 1981, la Cámara de Diputados empezó a estudiar la acusación en contra del mencionado Gobernador por enriquecimiento inexplicable, sin embargo el 11 de agosto del mismo año Flores Tapia presentó su renuncia al cargo de Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila. Después -

de una serie de investigaciones y pruebas, nada se supo del -
Gobernador a quien el aseguramiento de bienes se interrumpio
con la renuncia.

Da pena pensar en casos en que el centro y no la ciuda
danía de los Estados, designen a personas deshonestas para o-
cupar la gobernatura de los Estados. Es necesario desechar -
la practica del "dedazo" para designar a personas incapaces -
y sin el resultado del voto popular.

D). RESPONSABILIDAD DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES.

Los Diputados y Senadores se encuentran calificados como servidores públicos, atendiendo a las reformas al título IV de nuestra Constitución. Cuando hablamos de responsabilidad de los funcionarios nos vemos en la necesidad de hacer referencia de las responsabilidades de carácter político y penal que están relacionadas con la inviolabilidad y la inmunidad, ésta última conocida entre nosotros como fuero constitucional de algunos funcionarios que se consideran de alta jerarquía.

La inviolabilidad surgió históricamente para proteger a los miembros del Parlamento Inglés contra persecuciones de la Corona, por sus opiniones o actividades de carácter legislativo, y actualmente es una regla prácticamente universal, la de que los legisladores están previstos de esta inmunidad absoluta de manera que no pueden ser perseguidos por las expresiones o su conducta, realizadas en ejercicio de sus funciones parlamentarias y que se extienden también al recinto o recintos en los cuales se efectúen. Como por ejemplo de nuestro derecho podemos citar lo dispuesto por el artículo 61 de nuestra Constitución Federal, según el cual los " Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas ". Además en el mismo artículo confiere al presidente de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión la facultad de velar por el respeto al que califica como fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Otra situación la constituye la inmunidad de carácter procesal, es decir, que los propios funcionarios de alta jerarquía que están previstos de este instrumento no pueden

ser enjuiciados por los delitos o faltas graves que cometan, ya sea de carácter ordinario o bien con motivo de sus atribuciones oficiales, sin que previamente se cumplan determinados requisitos que suspendan la inmunidad o bien su enjuiciamiento específico, en este segundo supuesto calificado generalmente como " Juicio Político ",⁽⁷⁾

De la Constitución de 1917 a la promulgación de la Ley de Responsabilidades de 1939 se caracterizó por contar con experiencias de responsabilidad en torno a Diputados y Senadores, es decir a funcionarios electos popularmente para ocupar cargos en el Congreso de la Unión, durante 1927 se separaron de su cargo en forma forzosa 3 Senadores y en 1935 se expulsaron a 17 diputados y 5 Senadores, ha esta situación se le ha denominado " Pérdida de carácter de Diputado o Senador ". Que no es otra cosa que la expulsión por parte de la Cámara respectiva del tribuno considerado indigno y en la sustanciación de un procedimiento sumarísimo, sin ninguna regulación ni respeto por la garantía de audiencia del inculpado. Este es uno de los medios que se han utilizado indistintamente para excluir el Juicio Político.

" El 6 de octubre de 1927 se discute el dictamen de la Comisión del Senado para separar definitivamente en sus funciones de Senador a Victorio Góngora (Veracruz), Anastasio Meneses (Tlaxcala) y Jesús Azuara (Hidalgo) por haber estado coludidos con grupos rebeldes al régimen de Plutarco Elías Calles. En esa sesión el Senador González y González preguntó sobre si este procedimiento de expulsión se había utilizado con anterioridad en la Cámara de Diputados ya que la representación de un representante popular, dice la Constitución, no -

(7) Fix Zamudio, Hector, Las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos Editorial Manuel Porrúa, México 1984. Pág. 59

se le puede quitar sino por medio del Gran Jurado, Si este procedimiento se puede suplir por el acuerdo de la Asamblea, quiero que se discuta este punto -aseveró el Senador- para saber si estamos de acuerdo con él ". La contestacion provino del Senador Robledo, quien aunque, acepto en sus términos lo dicho por Gonzalez, "tratandose de cualquier otro delito, menos cuando es público y notorio, el de rebelión, que ahorra al Senado el juicio ante el Gran Jurado ". Robledo agrego -- " soy de la opinión que deben consignarse al Gran Jurado todas las faltas cometidas por los Senadores, menos en el caso de rebelión, el que debe resolverse de manera urgente, porque es un hecho publico y notorio, y porque debe ponersele remedio con medidas radicales en la Cámara ". De esta manera fue aprobado el dictamen de expulsión y fue desechado el " acto ocioso "de juicio político.

En septiembre de 1935 se acordó en forma sumaria la ex pulsion de diecisiete diputados por su conexión con Calles. Este procedimiento se refendó el 14 de diciembre de 1935 por el patético caso de cinco Senadores culpados del delito de se dición. Los Senadores Manuel Riva Palacio, Francisco L. Terminié, Bernardo L. Bandala, Eñías Pérez Gomez y Cristobal Bon Bustamante había acudido al aeropuerto a recibir a Calles. Los Senadores cardenistas al ser interperados por el único acusado que se encontraba, el Senador Bandala, para que se expresaran los actos sediciosos en que había incurrido, no pudieron determinar ninguno. Concervido Bandala de que estaba enfrentándose a un hecho consumado con flagrante violación al sistema constitucional de responsabilidad, no pudo mas que ex clamara que la decisión del Senado de expulsarlo era una injus ticia, pero que la acataria, saliéndose del Salon se sesio--- nes.⁽⁸⁾

(8) Gonzalez Oropeza, Manuel. Ob. Cit. Págs. 79-80

Estos casos nos indican la necesidad de un control verdadero del poder ejecutivo sobre el legislativo para la efectividad de un sistema de responsabilidad y por ende tener una garantía efectiva del fuero constitucional.

Otra situación con que nos encontramos es la pérdida de carácter de Diputado o Senador, está resulta de la sanción prevista por el artículo 62 Constitucional, cuando los diputados o Senadores desempeñen otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados sin licencia previa de la Cámara respectiva. Desde el inicio de esta etapa los casos en que Diputados o Senadores soliciten licencia ellos mismos o a través de la Secretaría de gobernación en su nombre, han sido numerosos.

Por otra parte nos referimos a que la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación -- del distrito y Territorios Federales de 1940, se enfrentó a un problema, el hecho de que se le confería a la Cámara de Diputados facultades de investigación, cuya decisión sobre el desafuero traía como consecuencia que el funcionario quedara separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Esto se consideraba como una violación al artículo 21 constitucional que asigna el monopolio de la acción penal al Ministerio Público.⁽⁹⁾ La experiencia de los casos de desafuero ha demostrado que los propios jueces en materia penal quienes antes de librar el auto de formal prisión, solicitaban a la Cámara de Diputados la iniciación del procedimiento de desafuero.

(9) Cárdenas, Raúl. Ob. Cit. Págs. 73 a 76.

Un caso en el que se procedió de esta manera fue el -- del entonces Diputado Manuel Riva Palacio el 15 de diciembre de 1931 en la Cámara de Diputados y la decisión fue en el sentido de no haber lugar a proceder, pero que cuatro años después como Senador, sería sancionado con la "perdida de carácter político", de esta manera se procedió en la petición de desafuero contra los Diputados Pedro Téllez Vargas, Carlos -- Madrazo y Sacramento Joffre, discutida en la Cámara de Diputados el 17 de enero de 1945, así como el caso del Senador Felix Ireta viveros, desaforado el 22 de octubre de 1947 por la Cámara de Diputados.⁽¹⁰⁾

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982, se caracteriza por el predominio de la llamada "declaración de procedencia " (desafuero), sobre el juicio político, esto es, que el servidor público después de concluir su encargo se le podrá fincar responsabilidad penal, o sea responsabilidad penal o posteriori. " Esta última característica ya estuvo presente en el caso Biebrich, así como en el caso Jorge Díaz Serrano, decidido en vía de desafuero el 30 de julio de 1983. El primero, caso de un exgobernador ya sin fuero, mientras que el segundo, de un funcionario sin fuero, Director de PEMEX, al de Senador con fuero. Los hechos imputados habían sido cometidos en ocasión a sus antiguos encargos y la responsabilidad penal fincada se ha hecho con posterioridad a sus gestiones".⁽¹¹⁾

El Artículo 104 Constitucional, ha determinado que la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del -

(10) González Oropeza, Manuel. Ob. cit. Pág. 97

(11) Idem. Pág. 104.

encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años, contados a partir de la separación del funcionario de su encargo, sin importar la causa de la misma; esto es, desde el término natural de sus funciones, hasta la remoción por juicio político, pasando por renuncia al cargo.

E).- RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

A los anteriores servidores públicos mencionados, cabe agregar al Presidente de la República, los párrafos segundo - del artículo 108 y cuarto del 111 constitucionales en vigor, establecen que sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable.

Nuestro texto constitucional difiere de nuestras anteriores constituciones, así tenemos que nuestro país, en las - constituciones monárquicas que rigieron, se consideraba a la persona del Rey, como sagrada e inviolable, por lo que no estaba sujeta a responsabilidad alguna así lo mencionaba el --- artículo 168 de la Constitución de Cádiz; posteriormente en - los regímenes presidenciales se siguieron distintos criterios como la Constitución del 4 de octubre de 1824, en su artículo 38 menciona que cualquiera de las dos Cámaras erigidas en --- Gran Jurado, el Presidente de la República responderá de los delitos de traición contra la Independencia, cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo y por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones - del Presidente, Senadores y Diputados, o que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas, en esta Constitución, o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de - sus facultades, así lo reiteran los artículos 107 y 109 de la mencionada constitución; Las Leyes Constitucionales de 1836 en su artículo 15, fracción III y IV consideró prerrogativas del Presidente de la República: fracción III. No poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año des---pués, por ninguna clase de delitos cometidos antes o mientras funge como Presidente, sino en los términos que prescriben -- los artículos 47 y 48 de la tercera Ley Constitucional; fracl

ción IV. No poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta.

Posteriormente, ya con la Constitución de 1857 se reconoce la responsabilidad del Presidente, según el artículo 103 pero precisa que durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

El Constituyente de 1917, en sus artículos 109 diverge del artículo 103 de la Constitución de 1857, en el procedimiento establecido para los delitos comunes, ya que cuando se trata del Presidente de la República, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

En nuestra legislación vigente, al Presidente de la República, se le sigue dando el mismo tratamiento, o sea que durante el tiempo de su encargo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (artículo 108, -segundo párrafo, de la Constitución). Los delitos graves del orden común, siguen sin ser definidos por la Constitución y - en la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, continúa el vacío que se esperaba fuera corregido por el vigente título IV de nuestra Constitución. Lo deseable sería reanudar con la tradición de 1857 y que se enumerarán y concretarán en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el Presidente durante el tiempo de su encargo, ya que el Constituyente ha hecho caso omiso y persiste la laguna --- respectiva.

Por lo que se refiere al delito de traición a la patria

en el Código Penal vigente, se sanciona con pena de cinco a --cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos, se tipifica en quince fracciones en el artículo 123.

Cabe hacer mención que la limitada responsabilidad del Ejecutivo sólo es durante el tiempo que desempeñe su cargo, o sea que tiene inmunidad temporal, pues una vez que lo hubiere dejado, es claro que se puede proceder penalmente en su contra, por cualquier delito que hubiere cometido, ante los tribunales competentes, ya que si se interpreta de otra forma resultaría que gozaría de impunidad.

En realidad la única inmunidad absoluta que se prevee en nuestra Constitución es lo dispuesto en el artículo 61, que se concreta a las opiniones que manifiesten los Diputados y Senadores en el desempeño de sus cargos, pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables por cualquier conducta ilícita previa declaración de procedencia.

A lo anterior, podemos mencionar que realmente es una situación penosa que en nuestra constitución y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos aún continúe una ausencia de todo lo referente a la responsabilidad del Presidente, lo deseable sería que la laguna existente fuera subsanada, por que tal parece que aún en nuestros días los Constituyentes se vieran comprometidos o forzados a reconocer dicha responsabilidad.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Tanto la Ley de Responsabilidades expedida en 1939 como la que se expidió en 1979, se dictaron en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el entonces -- artículo 111.

SEGUNDA.- Antes de dictarse la primera Ley de Responsabilidades, en 1939, las figuras que se recogieron en el --- artículo 18 de este ordenamiento, se catalogaban como delitos comunes en el título Décimo (delitos cometidos por funcionarios publicos) del Código Penal de 1931.

TERCERA.- Los antecedentes de las mencionadas figuras en la legislación mexicana, se remontan hasta el Primer Código Penal, expedido en México Independiente, el de 1871, de -- donde pasarón íntegramente al Código de 1929 y luego al de -- 1931.

CUARTA.- Por un error inexplicable, el Capítulo correspondiente del Código Penal de 1931, bajo el título de los delitos de los funcionarios públicos quedó derogado por la Ley de Responsabilidades de 1940.

QUINTA.- Al expedirse la Ley de Responsabilidades, en diciembre de 1979, no se dictaron al mismo tiempo, las medidas necesarias, a fin de que se restableciera la vigencia de las figuras a que se refería el Título Décimo del Código Penal de 1931.

SEXTA.- El juicio político en el orden de prioridades y de importancia, desde el punto de vista Constitucional, tiene una máxima relevancia, pues de hecho, todo el procedimien-

to relacionado con responsabilidades, queda sujeto a este instituto.

SEPTIMA.- El juicio político, juzga a aquellos servidores públicos que están colocados, en la más alta jerarquía - de los órganos estatales y por su misma posición, están en posibilidades de decir con sus actos las situaciones más trascendentales e importantes de la vida nacional.

OCTAVA.- El concepto de la Responsabilidad de los Servidores públicos, asume varios significados, puesto que puede dividirse en categorías: Política, Penal, Administrativa y Patrimonial.

NOVENA.- Cuando se examina la responsabilidad de los funcionarios, la atención se centra sobre las de carácter político y penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy diferentes.

DECIMA.- Las responsabilidades políticas y penal están estrechamente vinculadas con los instrumentos que se conocen con los nombres de Inviolabilidad o Inmunidad.

DECIMA PRIMERA.- Cuando se trata de responsabilidad penal, ésta implica la realización de un procedimiento previo ya sea para suspender o para suprimir la inmunidad de los altos funcionarios, a fin de que sean sancionados, por los tribunales ordinarios una vez que se ha concluido el procedimiento previo correspondiente.

DECIMA SEGUNDA.- La declaración de procedencia, es una expresión que tiene sus antecedentes en la práctica del Congreso de decidir en el sentido de " haber o no lugar a ---

proceder " en contra de un funcionario y que se establece en el primer parrafo del articulo 111 Constitucional.

DECIMA TERCERA.- La naturaleza jurisdiccional de procedimiento declaratorio de procedencia constituyo un medio para garantizar un " debido proceso legal " al funcionario inculpado y de esta manera, poder rendir declaraciones pruebas y hacer las pesquisas necesarias para el esclarecimiento de la verdad.

DECIMA CUARTA.- La sustancia de un procedimiento de -- de responsabilidad ante la Cámara de Diputados, tiene una --- gran trascendencia, ya que debe verificarse el ejercicio de - las mismas garantías, que son aplicables a los ciudadanos.

DECIMA QUINIA.- El Derecho Penal tiene una gran importancia en la vida de la sociedad como instrumento para desterrar la violencia y evitar el desorden en las relaciones humanas y establecer un clima social de seguridad y paz, por lo que los actos delictuosos que cometan los servidores publicos no deben quedar impunes y deben sufrir las sanciones que el -- derecho determina. Es necesario por tanto, que las normas -- constitucionales y la Ley de Responsabilidades sean aplicadas pues de otra manera el pueblo seguirá pensando que la impunidad es un atributo natural de los altos funcionarios.

DECIMA SEXTA.- Con las nuevas reformas a la legisla--- ción penal, se han tipificado delitos y conductas públicas corruptas, que de una forma notoria se han desarrollado y que - hasta entonces la ley habia omitido, tales como el uso indebido atribuciones y facultades, enriquecimiento ilícito, ejercicio indebido del servicio público.

DECIMA SEPTIMA.- Las mencionadas reformas parten de la acción penal en el recurso de última instancia con que la so

ciudad cuenta para protegerse de la inmoralidad con que actuan algunos servidores publicos.

DECIMA OCTAVA.- Las reformas al régimen de responsabilidades oficiales que entró en vigor el 10. de enero de 1983 constituyen un paso trascendental en el propósito gubernamental de moralizar la administración publica. La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, --- constituye una base considerable en un régimen como el nuestro. Pensamos que es fundamental que se le dé autonomía y se le dote de las necesarias garantías procesales.

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

1. CARDENAS RAUL F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Primera edición, Editorial Porrúa, México 1982
2. CASASOLA GUSTAVO. Historia Grafica de la Revolución Mexicana 1900-1970. Segunda Edición, Tomo 6, Editorial Trillas. México 1973.
3. COLIN SANCHEZ GUILLERMO.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Octava Edición. Editorial Porrúa. México 1984.
4. Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo - II, Imprenta de la Cámara de Diputados, México 1922.
5. FAUZI HAMDAM AMAD. Notas sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho, año 7 No. 7, México 1983.
6. FIX ZAMUDIO HECTOR. El Juicio Político de Responsabilidades de los Altos Funcionarios. U.N.A.M. 1976-1977. Anuario Jurídico.
7. FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1958.
8. GONZALEZ BUSTAMANTE JOSE. Los delitos de los Altos Funcionarios y el fuero Constitucional. Ediciones Botas. Perú 1946
9. GONZALEZ OROPEZ MANUEL, FIX ZAMUDIO HECTOR y otros. Las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 88. Editorial Porrúa. México 1984.
10. Iniciativa Presidencial. LII Legislatura. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Colección Documentos. México 1983.
11. LUIS MORA JOSE MARIA. Discurso sobre las variaciones - constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los funcionarios. Revista Mexicana de Justicia No. 7, Vol. II. Julio-Agosto 1980.
12. OLIVERA TORO JORGE. Manual de Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 1976.

L E G I S L A C I O N

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Septuagésimaquinta Edición. México 1984.
2. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA. México 1857.
3. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA 1814.
4. LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Primera Edición. México 1980.
5. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Decimotercera Edición. México 1984.
6. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS. Primera Edición, México 1980.
7. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Primera Edición. México 1982.
8. CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Trigésimonovena Edición. México 1984.
9. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Trigesimotercera Edición. México 1984.
10. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL. Primera Edición. México 1980.
11. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION. Diario Oficial de la Federación. México 1983.